



Analyse de la conformité des décisions de
détermination du statut de réfugié au Burundi aux
normes internationales

**Protection Internationale et Droits
des Demandeurs d'Asile et des Réfugiés**

Août 2014

*Consultant : Mr Didace NZIKORURIHO, MA en SC.M. Spécialisé en
Migration et Développement, Migration et Action Humanitaire*

www.asf.be

Avec le soutien de



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Créée en 1992 à Bruxelles, Avocats Sans Frontières (ASF) est une ONG internationale spécialisée dans l'accès à la justice et la défense des droits humains.

Son objectif principal est de contribuer à la mise en place d'institutions et de mécanismes permettant l'accès à une justice indépendante et impartiale, capable d'assurer la sécurité juridique et de garantir la protection et l'effectivité des droits fondamentaux (civils, culturels, économiques, politiques et sociaux).

De Katmandou à Bujumbura, de Bogota à Tunis, les équipes d'ASF défendent les victimes de torture et les prisonniers détenus illégalement, encouragent les réformes législatives pour un meilleur respect des droits humains, soutiennent les avocats et portent devant les tribunaux la voix des victimes de crimes internationaux.

SIEGE

Rue de Namur 72
1000 Bruxelles - Belgique
Tél. +32 (0)2 223 36 54

ASF BUJUMBURA

Quartier Zeimet
Avenue Nzero n°18
B.P. 2782 Bujumbura - Burundi
Tél. +257 22 24 16 77

Bureaux PIDДАР
Immeuble ROBBIALAC
Avenue Ruhwa 3
B.P. 2782 Bujumbura - Burundi
Tél. +257 22 25 35 15

bur-cm@asf-be

www.asf.be

La présente publication a été élaborée grâce au soutien de l'Union Européenne et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité d'Avocats Sans Frontières et ne peut aucunement être considéré comme reflétant leur point de vue de l'Union Européenne et du Haut-commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.

Table des Matière

INTRODUCTION.....	- 3 -
--------------------------	--------------

Chapitre I. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES REFUGIES.....	- 7 -
--	--------------

Section I. La Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951.....	- 7 -
--	-------

Section II. Autres fondements juridiques de la protection des réfugiés	- 8 -
--	-------

Chapitre II. LES PROCEDURES DE DEMANDE D’ASILE ET DE DETERMINATION DU STATUT DE REFUGIE-NORMES ET STANDARDS INTERNATIONAUX	- 10 -
---	---------------

Section I. Considérations générales	- 10 -
---	--------

Section II : Le respect des normes et standards internationaux au Burundi	- 11 -
---	--------

§1. Les précisions nécessaires	- 11 -
--------------------------------------	--------

§2. Les éléments essentiels dans les procédures	- 12 -
---	--------

§3. Les qualités requises d’une bonne DSR.....	- 14 -
--	--------

Chapitre III. LEGISLATION SUR LES MIGRATIONS.....	- 16 -
--	---------------

Section I. Nécessité d’une loi générale sur les migrations	- 16 -
--	--------

Section II. Les lacunes de la loi N°1/32 sur la protection des réfugiés	- 17 -
---	--------

Chapitre IV. LE TRAITEMENT DES DEMANDES D’ASILE AU BURUNDI - SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L’ETUDE DES DOSSIERS.....	- 19 -
--	---------------

Section I. Enregistrement de la demande d’asile	- 19 -
---	--------

Section 2. Accueil et assistance.....	- 19 -
---------------------------------------	--------

Section 3. Audition à l’ONPRA	- 20 -
-------------------------------------	--------

Section 4. Décisions relatives à la demande d’asile	- 22 -
---	--------

Chapitre V. PROCEDURE DEVANT LE COMITE DE RECOURS.....	- 24 -
---	---------------

Section I. Structure et compétence.....	- 24 -
---	--------

Section II. Appui juridique du demandeur d’asile	- 25 -
--	--------

Section III. Valeur d’une décision du CR.....	- 26 -
---	--------

Section IV. Autres statuts pour les demandeurs d’asile déboutés.....	- 26 -
--	--------

§1. Séjour temporaire pour raisons humanitaires exceptionnelles.....	- 27 -
--	--------

§2 Regroupement familial accordé sur le territoire burundais.....	- 27 -
---	--------

CONCLUSION.....	- 28 -
------------------------	---------------

ANNEXES.....	- 29 -
---------------------	---------------

INTRODUCTION

Le Burundi est connu dans la communauté internationale comme un des pays africains par lequel se sont développés, dans la pratique, les principes de protection internationale des réfugiés et particulièrement les problèmes des réfugiés en Afrique. En effet, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après appelée « Convention de 1951 »), conçue dans le contexte de la fin de la deuxième guerre mondiale pour les victimes du continent européen, se révéla inapte à résoudre les problèmes de protection des gens qui fuyaient les multiples situations de guerre et d'insécurité suscitées par la volonté d'auto-détermination des peuples colonisés ou sous domination étrangère.

Le Protocole de New-York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés (ci-après appelé « Protocole de 1967 ») et la Convention de l'OUA du 10 septembre 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (ci-après appelée « Convention de 1969 ») ont complété la Convention de 1951 sur la base de pratiques entrain d'être testées dans les pays du Maghreb, conséquemment à la guerre d'Algérie et les pays d'Afrique centrale dont le Burundi à cause des massacres de 1959 au Rwanda.

Avant la législation nationale

Le Burundi a dû faire face à un afflux important de réfugiés rwandais dès 1959, c'est-à-dire trois ans avant son indépendance. Pays à l'époque administré par les Nations Unies à travers la tutelle belge, il sut répondre aux urgences d'alors, organiser efficacement la protection et l'intégration locale des réfugiés si bien qu'en 1965, les réfugiés vivaient dans des villages disposant de toutes les infrastructures communautaires nécessaires et avaient déjà atteint un niveau d'autonomie économique satisfaisant. Ils n'avaient plus besoin d'assistance alimentaire.

D'autres crises en 1965 au Congo et, de nouveau, au Rwanda en 1963 et 1973 ont continué à chasser vers le Burundi d'autres flux de réfugiés, mais le Burundi resta à la hauteur de ses engagements. Cependant, confronté sans doute à d'autres priorités comme la plupart des nouveaux Etats africains, il n'eut pas le temps de développer sa propre législation en matière d'asile, donnant au Haut-commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (« HCR » en abrégé) tout le pouvoir en matière de détermination du statut de réfugié et de protection internationale.

D'autres problèmes internes jetèrent aussi des Burundais sur le chemin de l'exil si bien que, à quelques rares exceptions près, les pays de la région des Grands Lacs se spécialisèrent dans l'échange des réfugiés.

Au moment de la rédaction de ce travail, le Burundi bat tous les records internationaux dans la diversité des migrations forcées, en réunissant sur son territoire toutes les catégories de

personnes sous mandat du HCR : les demandeurs d'asile, les réfugiés, les déplacés, les rapatriés et les apatrides¹.

Les premières années du nouveau siècle ont vu le Burundi prendre conscience de la nécessité d'avoir ses propres instruments juridiques et ses propres structures pour s'occuper lui-même de la question des réfugiés. Il bénéficia de l'appui nécessaire du HCR pour la préparation de cette législation. Au cours de ce travail, la section juridique du Cabinet du Haut-commissaire fut consultée à tout instant. Cette période coïncida également pour le Burundi avec la phase historique de sortie de la crise de 1993, ponctuée de nombreuses et longues négociations par multiples gouvernements de transition pour ramener la paix et stabiliser le pays. Dans ce contexte, la législation sur l'asile n'entraînait pas dans les premières priorités.

C'est aussi pendant cette période que, en 2005, le Burundi eut à faire face à un afflux important de demandeurs d'asile rwandais. En trois mois, 21.000 rwandais franchirent les frontières du Burundi et demandèrent l'asile. Dans un premier temps, les deux gouvernements convinrent de sensibiliser ces demandeurs d'asile au retour volontaire, argumentant que ces populations n'avaient aucune raison de quitter leur pays d'origine et qu'aucun danger ne s'opposait à leur retour. Suite à l'échec de cette campagne, le Burundi dû organiser une détermination individuelle du statut de réfugié sur base de la Convention de 1951. N'ayant à cette époque ni législation adéquate ni structures *ad hoc*, il proposa au HCR un travail conjoint entre juristes du gouvernement et du HCR. Cette synergie permit de traiter en 12 mois près de 3.000 dossiers.

Législation nationale

L'adoption du projet de loi sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi en juillet 2007 par le Conseil des Ministres accéléra le processus. La loi sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi fut adoptée par le Parlement à la fin du mois de décembre 2007 et promulguée dans sa première version le 04 février 2008. Quelques coquilles bloquèrent sa diffusion et la version actuelle amendée fut promulguée le 13 novembre 2008.

Dès septembre 2008, l'Office National de Protection des Réfugiés et Apatrides (ci-après « ONPRA ») était créé. Le Coordonnateur de l'Office se mit à la tâche de conception des textes d'application qui furent promulgués par les Ordonnances No 530/442 et 530/443 du 07/04/2009, portant respectivement sur les procédures de demande d'asile et sur les structures de gestion quotidienne de l'asile, en l'occurrence, la Commission Consultative pour les Etrangers et Réfugiés (« CCER » en abrégé), le Comité de Recours (« CR » en abrégé), et l'Office National de Protection des Réfugiés et Apatrides (« ONPRA » en abrégé).

¹ Au 31 décembre 2013, le Burundi totalise 45490 réfugiés, 6045 demandeurs d'asile, environ 110000 déplacés, 35000 burundais récemment rapatriés de force de Tanzanie et un nombre inconnu d'apatrides ou de personnes en risque d'apatridie dont près de 1500 personnes d'origine omanaise.

Les deux juridictions administratives ont le mandat de décider de la reconnaissance du statut de réfugié, en premier ressort pour la CCER, et en deuxième pour le CR. Le législateur a tenu à les doter d'un secrétariat spécialisé dans la détermination du statut de réfugié (« DSR » en abrégé) pour l'instruction des dossiers, et pour l'ensemble des activités de protection internationale des réfugiés (administration et sécurité, gestion des camps, recherche des solutions durables...), qui est l'ONPRA. La CCER et le CR prennent leurs décisions sur avis juridiques et recommandations de l'ONPRA.

Afin d'assurer aux demandeurs d'asile toutes les garanties d'une procédure juste et équitable, l'ONPRA engagea des relations avec des organisations de défense des droits humains pour fournir des conseils juridiques aux demandeurs d'asile dans toutes les phases de la procédure et pour les aider à rédiger les notes de recours. Le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC en abrégé) s'occupa de cet appui par son projet ICLA (*Information, Counselling and Legal Aid*²). Au moment de son départ en 2011, l'ONPRA prit contact avec Avocats Sans Frontières (ASF en abrégé) pour prendre la relève. Cet appui, prévu à l'article 24 de la loi de 2008, ne s'exerce actuellement qu'en cas de recours.

Objet de l'étude

Au 1^{er} janvier 2014, ce système burundais de protection internationale des réfugiés aura donc cinq ans. ASF appuie ce système en fournissant des conseils juridiques aux demandeurs d'asile durant toutes les phases de la procédure de demande d'asile. Les juristes engagés à cette fin rédigent des notes de recours motivées pour les demandes rejetées en première instance. Ils accompagnent aussi les demandeurs d'asile à l'occasion des interviews ou des audiences. Cet appui permet au demandeur d'asile de bénéficier des conseils juridiques avisés et basés sur les conventions internationales et la loi nationale.

La qualité de la détermination du statut de réfugié est le garant le plus important de tout système de protection des réfugiés. Le Gouvernement du Burundi et l'ONPRA doivent tout faire pour que tous les acteurs principaux du domaine, en l'occurrence les membres des commissions chargées de la reconnaissance du statut de réfugié, les agents de détermination du statut de réfugié de l'ONPRA et ceux des partenaires impliqués soient, en permanence, caractérisés par le professionnalisme et une grande technicité.

Si le Burundi s'est doté d'une législation et de structures *a priori* adéquates, ces dernières sont encore peu expérimentées. Bien plus, en matière de reconnaissance du statut de réfugié, l'insécurité persistante dans la région des Grands Lacs et les intérêts politiques et géostratégiques de chaque pays de cette région ont tendance à avoir une influence pesante sur le travail technique des structures du gouvernement sans réelle indépendance. D'où la nécessité d'une vigilance accrue de la part des organisations de défense des droits humains pour appuyer ces structures et veiller à ce que la gestion des procédures d'asile au Burundi conserve strictement un caractère humanitaire conformément aux normes et standards internationaux.

² Information, Orientation et Aide Légale

C'est dans ce contexte que se situe l'action d'Avocats Sans Frontières et ce travail qui consiste à vérifier la conformité des décisions de détermination du statut de réfugié par les instances burundaises aux dispositions internationales et à en déceler les lacunes. Ce faisant, relever et diffuser les bonnes pratiques et faire un plaidoyer en vue d'une application plus respectueuse des standards internationaux et régionaux en la matière.

CHAPITRE I. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES REFUGIES

■ Section I. La Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951

Les Nations Unies ont édifié un cadre juridique qui définit et soutient le régime international de protection des réfugiés. Au fil des ans, les États ont affirmé leur engagement à les protéger en adhérant à *la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951*.

Trois autres instruments importants d'application régionale sont venus renforcer cette protection internationale. Pour l'Asie : *les principes de Bangkok* adoptés en 2001 ; en Afrique : *la Convention de l'Unité Africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique* ; et pour les États de l'Amérique Latine : *la Déclaration de Carthagène de 1984*.

La Convention relative au statut de réfugié est le fondement du droit international contemporain en matière de protection des réfugiés. Elle définit le « réfugié » et établit des normes à *minima* pour le traitement des personnes ayant droit à ce statut. Étant donné que cette convention a été élaborée peu de temps après la deuxième guerre mondiale, sa définition de réfugié porte essentiellement sur les personnes qui sont réfugiés par suite des événements survenus en Europe ou ailleurs avant le 1^{er} janvier 1951.

Vers la fin des années 50 et au début des années 60, de nouvelles crises ont vu le jour et il a fallu élargir la portée temporelle et géographique de la Convention de 1951 relative aux réfugiés. Un protocole à cette convention a donc été adopté à New York le 31 janvier 1967 (le Protocole de 1967).

En conjuguant ces deux instruments, un réfugié est défini comme une personne :

- qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ;
- qui craint avec raison d'être persécutée ;
- dont la persécution est le fait d'un ou plusieurs des motifs suivants : la race, la religion, la nationalité, les opinions politiques, l'appartenance à un certain groupe social ;
- qui ne peut, ou ne veut se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ou dans lequel se trouve sa résidence habituelle et ne veut y retourner par crainte d'être persécutée.

Au sens de la Convention de 1951, une personne est un réfugié dès qu'elle répond aux critères énoncés dans la définition. Du point de vue du HCR³, cette situation est nécessairement réalisée avant que le statut de réfugié ne soit formellement reconnu à l'intéressé. Par conséquent, la détermination du statut de réfugié n'a pas pour effet de conférer la qualité de réfugié. Une personne ne devient pas réfugiée parce qu'elle est reconnue comme telle, mais elle est reconnue comme telle parce qu'elle est réfugiée.

La protection des citoyens est une des missions premières d'un Etat. Lorsque le gouvernement d'un pays est incapable ou ne veut pas protéger les droits fondamentaux des personnes vivant dans cet Etat et que celles-ci sont forcées de franchir une frontière internationale pour échapper à la persécution, à la violence généralisée, à un conflit ou à de graves atteintes aux droits humains, la communauté internationale doit alors veiller à ce que ces personnes reçoivent une protection effective et à ce que leurs droits fondamentaux soient respectés. Ce sont là les responsabilités que chaque pays signataire des conventions a acceptées.

L'interdiction de refouler des réfugiés est un principe du droit international coutumier consacré comme la base du droit international des réfugiés. Ce principe s'applique tant qu'une demande d'asile n'a pas été examinée conformément à la législation en vigueur. Les demandeurs d'asile ont le droit de ne pas être expulsés et de bénéficier d'un traitement digne jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise.

L'élaboration d'une législation nationale visant la protection des réfugiés et reposant sur les normes internationales est cruciale pour renforcer l'asile, rendre la protection plus effective et mettre en place des solutions durables à l'intention des réfugiés.

Section II. Autres fondements juridiques de la protection des réfugiés

L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) a adopté, en 1969, une *Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*. Dans cette convention, elle a élargi la définition du réfugié, établie par la Convention de 1951, à «toute personne forcée de quitter son pays par suite d'une agression extérieure, de l'occupation, d'une domination étrangère ou d'événements perturbant gravement l'ordre public dans une partie ou dans l'ensemble du territoire de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité».

En 1984, les pays d'Amérique Latine ont adopté la *Déclaration de Carthagène*. Comme la Convention de 1969, la Déclaration de Carthagène recommande que la définition du réfugié pour la région latino-américaine intègre celle de la Convention de 1951 et aussi les personnes qui ont fui leur pays «parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté avait été menacée par un climat de violence généralisée, une agression extérieure, des conflits internes de graves violations des droits de l'homme ou toute autre circonstance perturbant gravement l'ordre public». La déclaration *ne revêt pas un caractère contraignant* pour les Etats. Cependant, nombre d'entre eux appliquent cette définition dans la pratique et l'ont même intégrée dans leur législation nationale.

³ HCR- Critères à appliquer pour la détermination du statut de réfugié, principes généraux, 28, page 40

Les *Principes de Bangkok*, adoptés en 2001, est le seul texte relatif aux principes de protection des réfugiés d'application régionale dans de nombreux pays d'Asie. Il est le résultat de plus de six ans de négociations, mais il est non contraignant.

En 1967, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté une *Déclaration sur l'asile territoriale* qui concerne les Etats. Elle affirme que «l'octroi de l'asile est un acte pacifique et humanitaire qui ne saurait être considéré comme inamical par un quelconque autre Etat». La même déclaration précise que «la responsabilité d'évaluer la demande incombe au pays qui en est saisi».

Dans certaines situations, le HCR peut déterminer le statut de réfugié en se fondant sur son mandat. Cela peut se révéler nécessaire pour pallier des carences fondamentales en matière de protection dans le cas de pays non signataires de la Convention de 1951, et/ou de son protocole de 1967. Le HCR peut également intervenir lorsque des pays signataires n'appliquent pas la législation nationale visant les réfugiés ou lorsque son application est imprécise ou impropre. Il peut aussi le faire quand il est à la recherche de solutions durables.

Dans la pratique, le HCR a aussi été appelé à faire de la détermination du statut de réfugié, sur demande des gouvernements, aussi longtemps que ces derniers n'ont pas donné priorité à cette question en mettant sur pied une législation nationale et des structures de gestion de l'asile adéquates. C'est le cas du Burundi jusqu'en 2008.

Il appartient donc à chaque Etat contractant sur le territoire duquel une personne demande à être admise en qualité de réfugié de déterminer le statut de cette dernière en conformité avec les instruments internationaux ou régionaux relatifs aux réfugiés.

CHAPITRE II. LES PROCEDURES DE DEMANDE D'ASILE ET DE DETERMINATION DU STATUT DE REFUGIE-NORMES ET STANDARDS INTERNATIONAUX

Section I. Considérations générales

Comme le recommande l'Assemblée Générale des Nations Unies, dans sa *Déclaration sur l'Asile Territoriale de 1967*, chaque pays doit organiser un système, c'est-à-dire des procédures de demande d'asile et de détermination du statut de réfugié. Les procédures à l'origine d'une décision en matière de demande d'asile et d'un éventuel recours contre cette décision sont fondamentaux s'agissant de la gestion globale des flux de migrants en général et de réfugiés en particulier. Les personnes qui demandent la reconnaissance de leur qualité de réfugié ont le droit d'être traitées de manière efficace et juste, dans le cadre d'un processus transparent, opportun et responsable.

Dans le monde, les méthodes utilisées pour reconnaître la qualité de réfugié à un demandeur d'asile varient selon les traditions juridiques, les circonstances locales et les ressources humaines et matérielles disponibles. Il existe cependant un certain nombre de principes que les Etats et la pratique ont fini par consacrer comme normes et standards internationaux. Parmi ceux-ci, le principe du **non-refoulement** est fondamental : tant qu'une demande n'a pas été examinée comme il se doit, les demandeurs d'asile ont le droit de ne pas être expulsés et de bénéficier d'un traitement humain et digne.

En vertu de la Convention de 1951 et des instruments régionaux, les Etats sont tenus de disposer de systèmes nationaux crédibles permettant de distinguer les demandeurs dont les besoins de protection sont authentiques et conformes aux conventions, de ceux à l'égard desquels ce n'est pas le cas. Selon l'Organisation Internationale des Migrations (« OIM ⁴ en abrégé), les cinq grands principes suivants sont mis à contribution pour faire cette distinction: l'opportunité, l'efficacité, la justesse, la responsabilité et la transparence. Ces principes ne sont pas consacrés par des instruments juridiques contraignants. En revanche, ils constituent des critères pratiques permettant d'évaluer les systèmes de détermination du statut de réfugié (DSR en abrégé). Le *modus operandi* (modèle opérationnel) élaboré pour un système sera essentiel pour juger de la bonne application desdits principes.

⁴ Cours sur les éléments essentiels de gestion des migrations à l'intention des décideurs et des praticiens ; OIM 2006

Le modèle retenu sera décrit de façon détaillée par des textes réglementaires et devra préciser :

- les méthodes d'accès au système de détermination du statut de réfugié
- les circonstances dans lesquelles une demande d'asile est acceptée
- les méthodes et les responsables de l'évaluation
- les parcours d'une demande à l'intérieur du système.

Dans quelle mesure ces précisions ont-elles été respectées par la législation et comment sont-elles intégrées dans la pratique quotidienne burundaises : c'est l'objet des observations ci-dessous.

■ Section II : Le respect des normes et standards internationaux au Burundi

§1. Les précisions nécessaires

Le dépôt de la demande. Par les dispositions contenues dans la Loi N° 1/32, art 26, le législateur burundais précise qu'une demande d'asile doit être déposée auprès d'une représentation diplomatique, au bureau provincial ou communal, ou à tout autre endroit désigné ad hoc. Compte tenu de la proximité de la ville de Bujumbura, où se situe le siège de l'ONPRA, avec la République Démocratique du Congo, l'article 1 de l'Ordonnance 530/442 a donné pouvoir à l'ONPRA de recevoir directement les demandes d'asile.

Les circonstances dans lesquelles une demande est acceptée.

Toute demande d'asile doit d'abord subir l'épreuve de la recevabilité. Les causes d'irrecevabilité, telles que décrites dans les articles 8 à 10 de la Loi N° 1/32 renferment des confusions. Elles devraient être mieux éclaircies pour que quiconque, et particulièrement les agents DSR puissent en avoir la même compréhension.

Les parcours d'une demande à l'intérieur du système (contenu de l'Ordonnance N° 530/443).

Le demandeur d'asile (DA) est informé des procédures par les fonctionnaires des migrations dès son entrée sur le territoire. Ce devoir incombe particulièrement aux agents de DSR qui, en plus, mettent à sa disposition une brochure d'information sur l'ensemble des procédures et sur la façon de formuler une demande d'asile. Il existe de temps en temps des ruptures de stock de ce document ; et il n'est pas toujours disponible dans toutes les langues. Son contenu est actuellement trop sommaire. Une démarche pour le rendre plus explicite devrait être introduite.

Comment les demandes sont évaluées et par qui ?

La loi (art 22 à 24) crée des Commissions interministérielles, la CCER et le CR. Ces organes ont, seules, l'autorité de reconnaître le statut de réfugié. ; Et il existe un personnel spécialisé au niveau de l'ONPRA pour auditionner les DA, instruire leurs dossiers et préparer les décisions des organes habilités.

§2. Les éléments essentiels dans les procédures

Outre ces principes, des normes et pratiques internationales recommandées influencent également le modèle opérationnel conçu pour accompagner un système de détermination du statut de réfugié rationnel. Ni la Convention de 1951, ni la Convention de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ne précisent les procédures propres à déterminer ce statut. Toutefois, le HCR recommande divers éléments issus de l'expérience internationale et que la pratique a déjà érigés en normes et standards.⁵ Le Burundi semble les avoir intégrés, avec quelques ajustements dû à ses pratiques administratives.

- L'existence d'un service déterminé – un service central unique - spécialement chargé d'examiner les demandes du statut de réfugié et de prendre une décision en premier ressort. Au Burundi, l'ONPRA remplit cette fonction. Cependant, la nature multidimensionnelle de l'asile et la pratique administrative au Burundi confie la responsabilité des décisions de reconnaissance du statut de réfugié en premier ressort à une commission interministérielle, la CCER. Les ministères concernés sont ceux qui ont un rôle important à jouer dans la protection des réfugiés (Intérieur, Sécurité Publique, Justice, Relations Extérieures, Droits humains, Education, Travail, Service national du renseignement, PAFE).
- L'identification des demandeurs d'asile, et leur enregistrement. Le HCR, dans le cadre d'un projet pilote et avec un financement de l'Union Européenne (UE), a initié le partage de sa base de données sur les réfugiés avec un organe du Gouvernement. Ce faisant, il a confié à l'ONPRA le travail d'enregistrement des données biométriques de tous les réfugiés et DA dans cette base de données. Cela a nécessité aussi le déploiement de moyens de communication fiables entre les deux sièges. Il est de l'intérêt des cadres et agents de l'ONPRA de maîtriser le mieux possible cet outil qui est aussi un excellent instrument de programmation, de gestion, de supervision et d'évaluation du rendement des agents.
- Un entretien avec un agent qualifié avec, si nécessaire, les services d'un interprète compétent. Au Burundi, le travail de DSR se fait par des agents de différentes expériences. Les moins expérimentés s'occupent de dossiers qui ne présentent pas de difficultés particulières. Les plus anciens instruisent les plus complexes, les dossiers de recours et supervisent les nouveaux agents. Il faut veiller en permanence au niveau de leur qualification et à la formation des fonctionnaires nouvellement en exercice. La meilleure solution initialement adoptée depuis 2010 était de profiter, par la coopération avec le Commissariat Général belge aux réfugiés et apatrides (CGRA), de l'expérience et des méthodes modernes de formation en usage dans l'Union Européenne (*European asylum curriculum*). Cette coopération a été rompue, mais

⁵ Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, HCR, réédition, Genève, Décembre 2011.

pourrait revêtir de nouvelles formes qu'il faudrait rentabiliser au maximum. La bonne qualité d'un agent de DSR est déterminée d'abord par ses conditions de recrutement, par la qualité de sa formation ensuite. Au début du fonctionnement de l'ONPRA, les agents ont été sélectionnés par un concours transparent, après information du public dans les médias. Cette pratique est à pérenniser.

La présence d'un interprète est toujours une exigence, même quand l'agent pense maîtriser suffisamment la langue utilisée par les DA.

- Un avis et des observations juridiques par un personnel spécialisé en la matière. Le travail de DSR est particulier. Les agents ONPRA évaluent les demandes d'asile et transmettent leurs recommandations aux commissions interministérielles habilitées. Des améliorations sont ici nécessaires au niveau de l'organisation des auditions- (préparation, conduite, procès verbal exhaustif), de l'évaluation de la demande et de la rédaction des décisions (voir plus loin). Une décision doit contenir une bonne évaluation de la crédibilité des faits et des motivations pertinentes de la décision eu égard aux motifs des conventions.
- La possibilité pour le demandeur d'asile de contacter le HCR. En principe, l'ONPRA doit identifier tout besoin de protection particulière liée à une vulnérabilité spécifique d'un demandeur d'asile et le signaler dans la base de données. Il revient au HCR de mobiliser un partenaire spécifique pour faire face à cette vulnérabilité. Dans la pratique, l'ONPRA n'a pas toujours été suffisamment vigilant pour signaler au HCR des profils qui, pour des raisons de sécurité physique, nécessitaient d'être traités en priorité. Des refoulements et même des assassinats de DA et de réfugiés ont déjà eu lieu ces dix dernières années et même récemment, alors que les victimes avaient signalé être en danger sur le territoire du Burundi. Le HCR et l'ONPRA auraient dû prendre à temps des mesures de protection spécifiques, dont la protection par un autre pays dans le cadre de la solidarité internationale et du partage de la charge qui caractérisent le domaine de l'asile.
- Une décision rendue par une autorité habilitée pour ce faire. En cas de reconnaissance du statut, la remise d'un document certifiant ce statut. La qualité et la formation des membres des commissions CCER et CR n'est pas toujours bien assurée et il faut renouveler leur composition tous les quatre ans. Dans la mesure du possible, il faut fixer des termes de référence pour leur recrutement et organiser leur formation continue au même titre que pour les agents DSR.
- Un processus permettant de réexaminer les cas lorsque les demandes sont refusées en premier ressort et l'autorisation de rester dans le pays jusqu'à la notification d'une décision définitive. Les dispositions légales et les textes d'exécution sont conformes à cette exigence au Burundi. L'ONPRA notifie la décision de rejet aux DA déboutés et les informe sur les délais, les procédures de recours et les appuis juridiques disponibles. Jusqu'à la décision définitive, le DA est protégé contre le refoulement.

La détermination du statut de réfugié et les processus de recours s'exercent souvent selon la tradition juridique qui prévaut dans le pays d'accueil. Les pays de tradition civiliste (droit romain) adoptent plus facilement des systèmes opérationnels administratifs, tandis que les pays de culture anglo-saxonne et de tradition du *Common Law* adoptent généralement des mécanismes jurisprudentiels et d'intervention des tribunaux. Cependant, dans le domaine du respect des droits humains, toute personne a le droit de recourir aux instances internationales après avoir épuisé toutes les voies de recours nationales. En l'occurrence, un DA débouté peut interpellier la Cours Africaine des droits humains. Il est alors opportun d'analyser si le modèle opérationnel burundais permet l'exercice de ce droit.

§3. Les qualités requises d'une bonne DSR

Selon l'OIM⁶, parmi les considérations substantielles qui déterminent la qualité de la détermination du statut de réfugié et des recours connexes, on peut indiquer :

- Les ressources qui y sont affectées par le pays, y compris l'existence de décideurs spécialisés et chevronnés, les capacités de recherche nationale des informations sur le pays d'origine, et le personnel de soutien administratif. Au Burundi, le HCR essaye de financer le fonctionnement du système. A la création de l'ONPRA, 4 agents DSR ont été formés par le HCR, et leur formation a été enrichie par la CGRA. Aujourd'hui il y a 15 agents, dont 2 déployés dans les camps⁷. Le pays doit constamment viser la spécialisation du personnel du secteur. Cela ne peut se faire qu'en maintenant une coopération avec des pays plus expérimentés, comme la Belgique. Les capacités de recherche doivent être améliorées constamment. Les agents DSR devraient visiter les pays d'origine des DA pour améliorer constamment leurs connaissances sur les informations sur le pays d'origine (« COI » en abrégé). Le HCR, qui possède des sièges et bureaux dans ces pays, devrait échanger plus régulièrement ces informations avec ONPRA.

La capacité de l'infrastructure administrative à traiter un nombre fluctuant de demandeurs d'asile. Le HCR a toujours réagi au besoin d'amélioration des infrastructures pour suivre le rythme des flux. Actuellement, une partie des enregistrements se fait dans des camps de transit. L'ONPRA travaille dans une infrastructure louée par l'Etat. Le propriétaire pourrait l'affecter à un autre usage. L'Etat pourrait prévoir la construction d'infrastructures administratives propres, plus adéquates et plus fonctionnelles selon la nature spécifique du travail.

L'aptitude à harmoniser et agencer une approche uniforme propre à assurer une égalité de résultats pour les cas analogues. Ici réapparaît le problème de formation évoqué ci-haut. L'adoption d'une méthodologie et d'un canevas à utiliser proposés

⁶ Cours sur les éléments essentiels de gestion des migrations à l'intention des décideurs et des praticiens ; OIM 2006.

⁷ Pour les camps de réfugiés et leur population, ainsi que la population réfugiée qui vit à Bujumbura (réfugiés urbains), se reporter à l'annexe « Statistiques de l'asile au Burundi au 31 décembre 2013.

plus loin pour conduire les entretiens devrait améliorer l'instruction des dossiers et harmoniser les approches.

- Les critères juridiques pour déterminer le statut de protection selon la Convention de 1951 ainsi que l'approche adoptée pour évaluer l'admissibilité de chaque demandeur à un certain autre type de statut de protection. La loi burundaise est muette sur les autres formes de protection. Cependant, l'article 36, al 2 de la Loi N° 1/32 peut être exploité pour trouver d'autres types de protection. Elle stipule que « ...en cas de détresse personnelle grave, compte tenu notamment de l'intéressé au Burundi, des conditions familiales et de la scolarité des enfants, la Commission peut décider du non-renvoi. Dans ce cas, l'intéressé est soumis aux dispositions régissant la condition des étrangers ordinaires ». L'ONPRA doit suivre l'évolution du droit afin que celle-ci soit toujours capable d'atteindre son objectif (loi N°1/32 art 11 al. h). En l'occurrence, l'ONPRA devrait analyser les possibilités de proposer au législateur d'autres formes de protection. Il a déjà rencontré des cas dans lesquels ces autres formes sont nécessaires. Pour tout dossier clôturé définitivement par un rejet, la PAFE reçoit copie de la décision et est appelé à admettre le débouté à un autre statut. Cependant, aucun mécanisme de suivi par l'ONPRA ou par une autre structure de la société civile de défense des droits humains n'existe pour l'instant pour en faire le suivi.
- Les différentes instances de recours administratif et judiciaire interne ou externe en cas de recours contre une décision relative à une demande d'asile. Il existe une seule instance de recours administratif, donc dépendant du politicien : le CR, qui siège à l'ONPRA comme la CCER. Dans le cadre du respect des droits humains, cette structure n'offre pas de garanties suffisantes d'indépendance. Le prestige du CR devrait être rehaussé. Il faudrait renforcer son importance en l'intégrant dans une Chambre d'Appel de la Cours Administrative en charge du recours de tous les étrangers en général, dont les réfugiés. En attendant, il faudrait lui trouver une salle d'audience en dehors de l'ONPRA. Cela enlèverait aux DA l'impression que c'est l'ONPRA qui reconnaît leur statut.

CHAPITRE III. LEGISLATION SUR LES MIGRATIONS.

Section I. Nécessité d'une loi générale sur les migrations

L'élaboration de la loi sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi fut réalisée dans un contexte de longue crise interne et régionale. Ce travail peut cependant être considéré comme une grande réalisation en matière du respect des droits de l'Homme. En effet, cette loi a constitué un instrument important dans la prise de conscience par les autorités et le peuple burundais de leurs responsabilités en matière d'asile. Avant cette loi, le domaine de l'asile au Burundi était régi par le Décret-loi No. 1/007 du 20 mars 1989 portant réglementation de l'accès, du séjour, de l'établissement des étrangers sur le territoire du Burundi et de leur éloignement. Ce Décret-loi est au Burundi le premier texte adopté en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Dans ce texte, seulement deux articles étaient consacrés à l'asile. Les modalités d'application de ce Décret-loi en matière d'asile avaient été précisées en six autres articles, par l'Ordonnance ministérielle No. 530/166 du 10 juillet 1989.

Cependant, il apparaît aussi que la loi qui régit le système actuel d'asile au Burundi pourrait être améliorée à l'issue d'une étude plus complète qui viserait son actualisation. Bien plus, les réfugiés sont des migrants forcés. Depuis 2011, le Gouvernement du Burundi étudie la politique d'immigration la plus adéquate à mener, et la question de la protection des réfugiés n'est qu'un des aspects de la gestion globale des flux migratoires mixtes au cours de ce XXI^e siècle caractérisé par la mondialisation et les progrès technologiques en matière de transport et de communications.

Le Décret 00/7 de 1989 cité ci-avant est en cours de révision. L'ONPRA et la Police de l'air, des frontières et des étrangers (« PAFE » en abrégé), pourraient contacter les autorités habilitées pour que cette loi à venir couvre l'ensemble de la migration en intégrant la loi sous étude, ou soit un complément harmonisé avec la législation sur l'asile et la protection des réfugiés.

Les compétences du CCER et du CR pourraient être étendues à toutes les procédures relatives à l'accès au territoire burundais et à l'établissement des étrangers, ce que suggère par ailleurs l'art 22 de la loi sur les réfugiés⁸. Comme ces structures sont composées de représentants de plusieurs ministères, elles pourraient être placées sous tutelle d'une institution de coordination dépendant d'une autorité au dessus des ministères.

⁸ L'élaboration de la loi a commencé à une époque où les compétences du Ministère de l'Intérieur étaient étendues à la sécurité publique.

La PAFE et l'ONPRA joueraient alors le rôle de secrétariat, chacun dans les dossiers qui le concernent. Dans cette même perspective, cette loi générale sur la migration pourrait aussi intégrer les dispositions relatives à la naturalisation des étrangers actuellement sous responsabilité du Ministère de la Justice.

■ Section II. Les lacunes de la loi N°1/32 sur la protection des réfugiés

La loi sur l'asile et la protection des réfugiés, dans ses dispositions, fait apparaître des lacunes dans les domaines suivant :

Droits de l'homme Aucune disposition des textes ne précise qu'aucune des dispositions contenues dans la législation ne permet à aucune autorité, quelle qu'elle soit, de prendre à l'égard des demandeurs d'asile ou des réfugiés, une mesure qui violerait l'un quelconque de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales aux termes du droit international des droits de l'homme. La législation burundaise n'est pas pleinement explicite sur les droits qui doivent être reconnus aux réfugiés. Il manque notamment l'affirmation des droits suivants : liberté dans la pratique de la religion, droit d'ester en justice, droit de la propriété intellectuelle et industrielle, droit au logement, droit d'acquisition des biens mobiliers et immobiliers, etc.

La loi ne spécifie pas que le principe de Dispense de réciprocité, en application duquel l'octroi d'un droit à un étranger est soumis à celui d'un traitement similaire par le pays dont l'étranger a la nationalité, ne s'applique pas aux réfugiés car ceux-ci ne jouissent pas de la protection de leur pays d'origine. La législation devrait prévoir la délivrance de papiers d'identité aux réfugiés reconnus comme tels et de titres de voyage aux réfugiés résidant régulièrement sur le territoire. Si la délivrance de la pièce d'identité nationale est automatique dès l'attribution du statut, celle des titres de voyages reste problématique.

Clauses de cessation art 1 C de la Convention de 51, art 60 de la Loi

La liste des clauses de cessation du statut de réfugié dépasse la liste prévue par la Convention de 1951 et celle prévue par la Convention de 1969 alors que d'après ces textes internationaux, la liste est limitative et exhaustive. A l'occasion d'une révision, il faudra analyser si les dispositions ajoutées par la loi burundaise ne sont pas de nature à limiter les droits des réfugiés.

Confidentialité

L'obligation de confidentialité dans le traitement des données à caractère personnel se trouve précisée dans les articles 42 et 43 de la loi sous analyse ainsi que dans les articles 31 et 32 de l'Ordonnance Ministérielle N° 530/442 du 7 avril 2009 portant mesures d'application de la loi n° 1/32 du 13 novembre 2008 sur l'asile et la protection des réfugiés au Burundi et portant sur les procédures de demande d'asile. Cependant, ni la loi, ni les textes d'exécution ne précisent qu'en ce qui concerne les agents de DSR, cette obligation se concrétise par un ensemble d'engagements spécifiques de confidentialité renforcé par une forme d'assermentation dont le non respect conduit tout au moins à l'exclusion de cette responsabilité.

Accueil et assistance des réfugiés et demandeurs d'asile

Malgré une expérience et une pratique très anciennes de l'asile, le Burundi ne prévoit, dans les textes réglementaires, aucune disposition sur l'accueil et l'assistance des réfugiés. Sous réserve des ressources disponibles dans le pays, une assistance peut être fournie aux demandeurs d'asile qui sont dans le besoin, en attendant que leur demande d'asile fasse l'objet d'une décision finale. Une ONG compétente peut fournir une assistance dans divers domaines: besoins essentiels et protection sociale le cas échéant, conseils sur la manière de déposer et présenter une demande de statut, questions administratives, orientation sociale, aide juridique et psychologique.

CHAPITRE IV. LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE AU BURUNDI - SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'ÉTUDE DES DOSSIERS

Les considérations qui suivent sont émises à l'issu de l'étude de cinquante dossiers de demande d'asile. Elles synthétisent un ensemble d'observations relevées dans l'étude de chacun des dossiers et suivent le circuit du DA depuis le premier jour où il se présente à l'ONPRA jusqu'à la reconnaissance du statut ou au rejet définitif de la demande. La méthodologie assez variée selon laquelle les auditions des DA par les agents a joué un rôle important dans la qualité du travail de DSR ; raison pour laquelle un canevas uniforme à utiliser pendant l'audition des DA a été proposé plus loin en annexe 1. Le suivi scrupuleux de ce canevas permet de cerner correctement le profil du DA, d'enregistrer correctement les éléments à la base de sa demande et de faciliter l'étude des dossiers.

Section I. Enregistrement de la demande d'asile

Il convient de vérifier si tous les agents burundais qui entrent en contact avec les demandeurs d'asile s'acquittent de l'**obligation d'information** sommaire sur la procédure d'asile, les droits et les obligations du demandeur d'asile. Il existe une fiche d'information actuellement fort sommaire, qui devrait être systématiquement distribuée à chaque DA dans sa langue maternelle. Les procédures de demande d'asile d'un pays sont du domaine public.

Section II. Accueil et assistance

Un réfugié ou un demandeur d'asile doit être en mesure de se prévaloir des droits fondamentaux qui lui sont garantis pour satisfaire ses besoins de base (nourriture, logement, soins de santé, prise en charge psychologique). L'ordonnance du 07/04/2009 attribue la responsabilité à la CCER (art2, i). Cette question doit cependant être réglée par une loi car elle relève du domaine des droits humains et obligations de l'État. En plus, elle a des implications organisationnelles et budgétaires dépassant le seul ministère ayant l'intérieur dans ses attributions, et qui engagent même les organisations internationales et les pays membres des Nations Unies au titre du « partage de la charge ».Le système d'assistance des DA et des réfugiés doit être prévu par la loi.

Section III. Audition à l'ONPRA

L'objectif d'une audition est d'évaluer la crédibilité des faits qui ont amené le demandeur d'asile à quitter son pays d'origine. La façon de mener cette audition est par conséquent d'une grande importance. Tout d'abord, le Demandeur d'asile (DA en abrégé) doit être mis en confiance dès le début de l'audition. Ensuite, l'agent traitant doit l'amener à s'exprimer de façon exhaustive sur les faits qui l'ont contraint à quitter son pays d'origine. En vue de permettre une évaluation de l'audition, un rapport d'audition exhaustif doit être établi et figurer au dossier administratif du DA.

- Explication de la procédure au début de l'audition

Le DA doit comprendre l'importance et l'objet de cette audition. L'agent doit expliquer que c'est sur les éléments donnés par le requérant que se basera l'étude du dossier de sa demande d'asile. Dans certains dossiers, la formalité est suivie, et dans d'autres elle ne l'est pas. Il convient que l'ONPRA vulgarise une méthode standard à ce sujet.

- Demander au DA s'il a des documents à remettre

Il faut réceptionner tous les documents qui étayent les faits relatés et dont dispose le DA et, si l'agent ONPRA l'estime opportun, demander comment il se les est procurés. Les photocopier, remettre les originaux sauf s'ils sont manifestement faux ou si l'agent traitant a des doutes à ce sujet. Dans ce cas, ils seront soumis à l'étude de spécialistes si leur authenticité a un rôle important dans la décision. Tout document est important est sera classé dans le dossier physique du DA.

- L'identification du DA et sa famille

La démarche peut paraître superflue lorsque le DA a déjà décliné son identité lors de son entrée sur le territoire burundais et a complété le formulaire de demande d'asile. Il arrive cependant que des demandeurs d'asile dissimulent leur véritable identité à l'occasion de leur premier contact avec les autorités du pays d'accueil. Le dossier N° 318-12C00246⁹ illustre cette situation. En recours, les DA ont avoué qu'elles n'avaient pas voulu exhiber leurs documents d'identité et ont pu justifier cette attitude au recours.

Il peut arriver également qu'il y ait des erreurs de transcription commises par les agents. Pour ces raisons, l'administrateur DSR doit inviter le DA à confirmer ou à rectifier les informations relatives à son identité et à celle des membres de sa famille (parents, dépendants...) ceux qui l'accompagnent et ceux restés au pays. Ces données facilitent la réunification familiale en cas de besoin.

S'il est établi que le DA n'a pas donné sa véritable identité, l'occasion doit lui être donnée pour fournir des explications. Si la demande d'asile est refusée sur la base de la Loi N° 1/32, l'art 10 sur l'irrecevabilité de la demande, la décision doit être motivée, c'est-à-dire qu'elle doit expliquer clairement pourquoi l'explication du DA n'est pas convaincante.

⁹ Les commentaires détaillés se trouvent dans l'annexe. Le dossier en question est confidentiel. Il peut être visité sur autorisation des autorités de l'ONPRA uniquement pour des raisons didactiques.

Outre les mentions classiques de l'identité d'une personne (nom, prénom, date et lieu de naissance, etc.), l'appartenance à un groupe social déterminé doit figurer dans le dossier administratif, dans la mesure où cette appartenance est éventuellement susceptible de justifier la demande de reconnaissance du statut de réfugié conformément à la Convention de Genève de 1951.

L'analyse des dossiers montre que la question est certes abordée, mais sans suivre un quelconque ordre : tantôt dans la rubrique « data », tantôt dans les déclarations du demandeur d'asile. Il est recommandé que la question fasse l'objet d'une rubrique spécifique.

- **Adresses successives avant de quitter le pays**

Cette question, à laquelle le DA répond spontanément sans nécessairement connaître à l'avance l'implication que ses réponses peuvent avoir sur le fond de la procédure de demande d'asile, renseigne l'agent de l'ONPRA sur le milieu de vie du DA. Il convient de poser la question de savoir quelles sont les personnes qui composaient le ménage du DA à ces différentes adresses.

- **Voyage (itinéraire, moyens de transport)**

Il est demandé au DA l'itinéraire qu'il a emprunté depuis le jour où il a quitté son pays d'origine jusqu'à l'entrée au Burundi. Cette question peut aider à déterminer l'origine du DA. En outre, elle peut renseigner sur les pays traversés et interroger le DA pourquoi il n'a pas demandé l'asile dans ceux-là.

- **Récit libre**

Il convient de donner au DA l'occasion d'exposer les raisons pour lesquelles il demande l'asile. L'agent ONPRA peut l'interrompre, s'il l'estime utile, pour poser l'une ou l'autre question. Mais il convient de le laisser poursuivre son récit jusqu'à ce qu'il y mette un point final. Il peut être recentré s'il est manifeste qu'il se perd dans des détails ou des déclarations qui s'écartent significativement du motif central de la demande d'asile.¹⁰

- **Les questions**

L'agent DSR ONPRA pose des questions dans le but d'obtenir des éclaircissements sur des points qu'il cible lui-même. Les questions doivent, le plus possible, être ouvertes, ou appeler des réponses précises, au choix de l'agent traitant.

- **En fin de l'audition**, l'agent doit obligatoirement poser la question suivante qui est une question sur le motif principal de la demande d'asile :

« Qu'est-ce qui pourrait vous arriver en cas de retour dans votre pays d'origine ? »

¹⁰ En ce qui concerne l'audition, la meilleure formation est dispensée par les modules « préparation de l'entretien » et « conduite de l'entretien » de l'*European Asylum Curriculum*.

Question dont la réponse peut amener, même si la demande ne remplit pas les conditions des conventions, à chercher d'autres formes de protection.

- *Question finale*

« Avez-vous quelque chose à ajouter ? »

- *Donner la parole à l'avocat*

L'agent DSR demande à l'avocat s'il a quelque chose à ajouter. Celui-ci peut s'exprimer, non pas sur la demande elle-même, mais sur le climat et les conditions de l'entretien.

- *Expliquer la suite de la procédure*

L'agent ONPRA informe le DA qu'il va donner un avis à l'instance de décision, qui prendra une décision soit positive de reconnaissance du statut de réfugié, soit négative de rejet de la demande. Que dans ce dernier cas, le DA a le droit d'introduire un recours et qu'il pourra avoir l'aide d'un avocat.

Déclarer que l'entretien est terminé.

Section IV. Décisions relatives à la demande d'asile

Compétences

Dans la pratique, il y a une usurpation des compétences de la CCER par l'ONPRA qu'il convient de corriger. A la lumière des dossiers analysés, les décisions de reconnaissance ou de refus du statut de réfugié sont signées par le coordonnateur de l'ONPRA alors qu'elles sont censées avoir été prises par la CCER. Il en découle auprès du DA la perception que c'est l'ONPRA qui lui reconnaît le statut de réfugié ou rejette sa demande.

Structure

Dans l'état actuel, la notification de la décision de DSR comprend :

- l'adresse de l'ONPRA ;
- les références ;
- une motivation sommaire et la conclusion de rejet de la demande ;
- l'information de l'existence de voies de recours.

Dans certains dossiers, les motifs détaillés de la décision sont exposés dans un document. Dans d'autres, un tel document ne figure pas. Or, il est important que le DA comprenne les motifs de la décision de refus du statut de réfugié qui a été prise, en lui indiquant notamment, non seulement la base légale de la décision, mais également les références, dans le rapport d'audition, des déclarations qui justifient la décision négative.

Il est recommandé la rédaction et la communication au demandeur d'asile des documents suivants:

- une lettre de notification de la décision (sous la forme d'une lettre d'accompagnement) avec les mentions suivantes : en-tête, références du dossier,

voies et délais de recours, orientations sur l'assistance juridique ; signée par le coordonnateur ONPRA ;

- la décision, sous forme d « ACTE de la CCER » (art 19 Ord. 530/443) avec les mentions ou points suivants :
A telle date, vous avez été entendu [lieu, durée de l'audition, en présence de : interprète, avocat];
Exposé des faits ;
Motivation + conclusion;
Délais et voies de recours (extraits de la législation).
L'Acte est signé par le Président de la sous-chambre CCER et contresigné par le président CCER (art 17 Ord. N° 530/443).
- Un formulaire de recours.

CHAPITRE V. PROCEDURE DEVANT LE COMITE DE RECOURS

Section I. Structure et compétence

Les recours sont adressés au Président du Comité de Recours, déposés à l'ONPRA et portés devant le CR. La loi du 13 novembre 2008 prévoit que la composition, l'organisation et le fonctionnement de ce comité, tout comme la Commission Consultative, seront précisés par ordonnance du Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions (art 23). Elle prévoit également le droit pour un demandeur d'asile de se faire assister par un avocat (art 24).

L'ordonnance ministérielle n°530/443 du 7/4/2009 concerne les mesures d'application de la loi précitée et aborde notamment la question de la composition, de l'organisation et du fonctionnement du Comité de Recours et de la Commission Consultative.

Les questions traitées sont d'une telle importance qu'elles dépassent les compétences d'un seul ministre et doivent être réglées par une loi. Cela pour les raisons qui suivent. Premièrement, un ministre n'est pas normalement habilité à nommer des fonctionnaires attachés à d'autres ministères (art. 3 à 5). Deuxièmement, la question de la procédure et des délais de recours (art. 29 - 30) est d'une telle importance qu'elle doit être réglée également par une loi, au regard de l'art 159, al 3 de la Constitution qui stipule que les questions de procédure devant un organe quasi juridictionnel devrait être gérées par une loi. Le Comité de Recours (CR) pourrait présenter l'image d'un « tribunal suprême pour étrangers ». Un tel organe procède, au dernier degré, à l'interprétation des textes régissant la demande d'asile et la demande de permis de séjour permanent pour étrangers. Il est donc nécessaire que siège, dans chaque affaire, au moins une personne ayant des compétences et une expérience en matière de droit en tant que magistrat, avocat ou juriste ayant travaillé dans le domaine du droit des étrangers et des réfugiés.

Une proposition de réforme visant à ce que tous ses membres soient des magistrats professionnels serait probablement vouée à l'échec notamment pour des raisons d'ordre budgétaire. Une solution serait de permettre la présence de deux membres non-juristes et néanmoins qualifiés dans la matière du droit des étrangers dans la composition de ce siège, à l'image des assesseurs en droit du travail ou en droit commercial. Il convient qu'il y ait un personnel d'appui sous-forme de greffe.

En ce qui concerne les réfugiés, il convient d'ajouter les recours contre les décisions de retrait du statut de réfugié à la compétence définie à l'article 24 de l'ordonnance du 7/4/2009 (statut de réfugié, expulsion et refoulement). De telles procédures sont en effet susceptibles de porter atteinte aux principes de sécurité juridique et de non-discrimination, de sorte qu'il ne convient pas de laisser toute la latitude à l'autorité politique ou administrative en cette matière. En effet, les articles 59 à 62 et 78 à 80 de la loi relative à

l'asile ne sont pas clairs en ce qui concerne la procédure à suivre pour contester une telle décision, et notamment la possibilité que l'intéressé soit entendu.

Le CR étant l'instance qui statue en dernier ressort en cette matière, la procédure introduite devant cet organe devrait être judiciaire. Cela signifie en particulier qu'en cas de décision négative de la CCER, le recours doit être adressé directement au CR et non à l'ONPRA. Il serait demandé à l'ONPRA de transmettre le dossier avec ses conclusions (ou une note d'observations). Il n'est pas toujours indispensable de faire d'autres entretiens.

Si, au vu des éléments du recours, l'ONPRA est convaincu que le statut de réfugié doit être reconnu, comme c'est le cas dans beaucoup de dossiers, rien ne l'empêcherait d'en aviser le Président de la CCER et du CR. Le recours devient dans ce cas sans objet. Si l'ONPRA persiste dans son refus de la reconnaissance de la qualité de réfugié, la procédure se poursuivrait.

Le CR convoquerait les parties à l'audience, le DA assisté d'un avocat (art. 24 loi 13 novembre 2008) et l'ONPRA représenté par l'un de ses agents. Les deux parties devraient être placées sur un même pied d'égalité. Une procédure plus détaillée doit faire l'objet de dispositions insérées dans les textes d'application.

Notre proposition de réforme est justifiée par le fait que de l'analyse de la législation en vigueur il apparaît que la procédure d'asile est administrative à tous les degrés. Or, toute personne a droit à un recours utile devant un organe indépendant du pouvoir exécutif. N'oublions pas que les questions des droits humains peuvent faire objet de recours dans des instances internationales. Les dossiers ne sont recevables que quand toutes les instances nationales ont été saisies.

Section II. Appui juridique du demandeur d'asile

Choix du conseil juridique :

L'article 24 de la loi N° 1/32 indique que pendant la procédure devant la Commission Consultative et devant le Comité de Recours, le DA peut se faire assister par un avocat ou une personne de son choix à condition que cette personne ne soit pas elle-même réfugiée. Dans l'Ordonnance 530/443 sur les procédures, l'article 24 donne pouvoir à l'ONPRA d'accepter ou ne pas accepter cette personne. Bien plus, la pratique constatée est que les DA ne sont assistés qu'en cas de recours. Il serait plus logique que les demandeurs d'asile bénéficient d'une assistance juridique dès l'introduction de la demande d'asile. Il serait contraire à la règle de neutralité que l'ONPRA ait un droit de regard sur la désignation d'un conseil au demandeur d'asile. Il convient de confier la tâche à des organisations publiques ou privées dont la compétence et le professionnalisme sont reconnus.

Délais

Aux termes de l'article 1 de l'ordonnance du 7/4/2009 portant sur les procédures de demande d'asile, le demandeur d'asile doit introduire sa demande d'asile dans un délai de 30 jours. Passé ce délai, stipule l'article 2, sa demande est irrecevable sauf s'il y a force majeure prouvée. Rien n'est dit quant à la procédure de constat d'irrecevabilité ou

d'évaluation de la force majeure. Concernant le délai de recours contre une décision négative du CCER, il est stipulé à l'article 14 de la même ordonnance qu'un délai supplémentaire peut être accordé en cas de force majeure. Il n'est pas non plus précisé qui va accorder ce délai et selon quelle procédure.

De telles dispositions prêtent à confusion. Les juristes savent que la force majeure est une cause générale de justification de certains manquements en droit (non-exécution d'une obligation, non-respect de délai, etc.). Il convient de supprimer de telles clauses de prolongation de délais de recours. L'instance devant laquelle le recours est introduit, après avoir constaté le dépassement des délais, convoque une audience à l'occasion de laquelle le requérant fait valoir la force majeure.

Le délai de recours de trois jours pour les cas manifestement non fondés (art. 29-30 ord. 7/4/2009 sur les procédures) est très court. Il n'est pas suffisant, pour le requérant et son conseil, pour préparer sa défense. Il convient de maintenir le délai ordinaire mais l'instance de recours peut en revanche être habilitée à traiter ces affaires en priorité.

Section III. Valeur d'une décision du CR

Par essence et de par les normes et standards internationaux, la décision du CR est indépendante. Il convient donc qu'il rende un jugement qui a force exécutoire et qui doit être applicable par toutes les autorités. Il est stipulé à l'article 19 de l'Ordonnance du 7/4/2009 que lorsque le CR accorde le statut de réfugié, le Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions signe une ordonnance qui ne fait que le constater.

Expulsion d'un réfugié ou d'un DA pour raison de sécurité nationale ou d'ordre public art 78 et 80.

L'expulsion pour des raisons exceptionnelles de sécurité nationale ou d'ordre public est prévue par les articles 78 à 80 de la loi. Prérogative régalienne du Ministre pendant ou après les procédures de demande d'asile, mais dans le respect de l'art 79 qui ne connaît pas d'exception et qui précise que, de quelque manière que ce soit, aucun réfugié ne peut être expulsé sur des frontières où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Des dispositions concernant les procédures dans cette situation devraient être précisées dans les ordonnances sur les procédures. Ces dispositions préciseraient la nature de la décision (par exemple : Ordonnance d'expulsion), et les garanties procédurales dans cette circonstance.

Section IV. Autres statuts pour les demandeurs d'asile déboutés

Diverses situations délicates se sont déjà présentées et d'autres nouvelles peuvent à l'avenir se présenter où le DA débouté ne peut être renvoyé dans son pays d'origine. Par exemple, la personne dont le statut de réfugié est refusé est malade. Ou encore elle a déjà créé des attaches durables avec le Burundi. Sous réserve d'une étude plus approfondie, et en

s'inspirant des pratiques internationales et régionales¹¹, il serait opportun de mettre en place, entre autres les statuts suivants :

§1. Séjour temporaire pour raisons humanitaires exceptionnelles

Comme raisons humanitaires exceptionnelles on peut penser à un état de santé fragile, à la scolarité des enfants, à l'attente imminente d'une naissance dans le cadre d'une relation amoureuse avec un Burundais ou une Burundaise. L'intéressé peut demander, avec le soutien de l'ONPRA ou du président de la CCER, une autorisation temporaire de séjour, auprès du Ministre habilité, et en cas de réponse favorable, obtenir un titre de séjour correspondant. La loi préciserait la durée du séjour et les possibilités de renouvellement.

§2 Regroupement familial accordé sur le territoire burundais

C'est l'autorisation de séjour accordée au conjoint d'un(e) citoyen(e) burundais(e) et à ses ascendants, descendants et dépendants éventuels. Pour l'autorité compétente et la procédure, il est renvoyé à ce qui a été écrit dans le point précédent.

¹¹ Le Burundi sera amené à harmoniser sa politique d'asile avec les autres pays de la région, dans le cadre de l'EAC (East African Community) ou de la CEPGL (Communauté Economique des Pays des Grands Lacs). Les propositions pourront aussi s'inspirer des pratiques, p.e. de l'Union Européenne.

CONCLUSION

L'objectif principal de ce travail n'est pas de proposer des amendements à la loi. L'expérience burundaise mérite toutefois une évaluation après cinq ans d'application des nouvelles normes nationales relatives à la procédure d'asile. Nous n'avons évoqué dans cette étude que des points qui influencent directement la DSR. Une étude plus approfondie qui aurait comme objectif l'évaluation de cette loi serait opportune. Cette étude pourrait analyser les propositions avancées dans ce travail. Bien plus, il faudrait lire la loi sur l'asile comme une composante de la loi générale sur les étrangers, qui, semble-t-il, serait en élaboration. Entre les deux lois doit exister un pont, que nous avons suggéré par la mise en place de commissions interministérielles communes.

Dans le cadre précis de cette étude, il a été recommandé de faire une relecture des dispositions légales et réglementaires afin de les améliorer, de mieux les préciser et de les moderniser pour qu'elles soient et restent alignées aux normes et standards internationaux. L'étude a aussi révélé que l'une ou l'autre disposition légale est au-delà des capacités actuelles du Burundi, que certaines dispositions importantes contenues dans les ordonnances doivent être insérées dans la loi et que celle-ci reste silencieuse sur certaines notions de protection, notamment les autres formes de protections complémentaires.

Des observations importantes ont été faites en ce qui concerne l'amélioration de la qualité, de la formation et du travail technique des agents de DSR. Une formation en Droit International Humanitaire leur est nécessaire pour bien intégrer les définitions sur les crimes de guerre (Convention de 1949). Ainsi, une méthodologie à suivre par tous les agents dans la technique de l'audition a été proposée. Si elles sont comprises, ces améliorations peuvent être introduites immédiatement.

Un effort plus soutenu doit continuer pour mieux informer les DA, notamment en élaborant une brochure d'information plus complète sur le parcours d'une demande d'asile.

Nous osons espérer que l'ONPRA tirera de ces propositions, non seulement des idées pour améliorer son fonctionnement interne au niveau de la DSR, mais aussi une prise de conscience plus ferme de son rôle de conseiller technique du gouvernement en la matière, et enfin d'influer en permanence et de manière efficace sur la politique de gestion des étrangers en général et de la protection internationale des réfugiés en particulier.

ANNEXES

ANNEXE I : CANEVAS PROPOSE D'UN BON ENTRETIEN DE DSR

(à remplir de préférence dans un base de données)

	COCHER	
AUDITION		COMMUNICATIONS, QUESTIONS ET REPONSES, REACTIONS
A. Identification		
1. Explication des procédures		
<i>Qui présent et rôles</i>	X	
<i>Evaluer si le/la requérante est apte à l'entretien</i>	X	
<i>Devoir de coopérer</i>	X	
<i>Garantie Confidentialité</i>	X	
<i>Obligation de dire Vérité</i>	X	
<i>Objectif prise des notes</i>	X	
<i>Admission réponses « je ne sais pas», «je ne me rappelle pas», «je ne comprends pas»</i>	X	
<i>Droit à la pause</i>	X	
<i>Conséquences de la fraude</i>	X	
<i>Issue de l'entretien</i>	X	
<i>Issue de la procédure</i>	X	
<i>Droit d'ajouter quelque chose à la fin de l'entretien</i>	X	

2. Identification DA		
<i>a. Noms</i>	X	
<i>b. Prénoms</i>	X	
<i>c. Nationalité</i>	X	
<i>d. Ethnie, parti politique</i>	X	
<i>e. Religion</i>	X	
<i>f. Date et lieu naissance</i>	X	
<i>g. Adresses successives jusqu'à départ</i>	X	
<i>h. Etudes et professions exercées</i>	X	
<i>i. Noms, dates naissance, état civil, lien parenté membres familles présents</i>	X	
<i>j. Familles et amis au Burundi, adresses</i>	X	
<i>k. Est-ce 1ère demande d'asile au BDI ? et ailleurs ?</i>	X	
3. Identification Parents		
<i>a. Noms et prénoms père</i>	X	
<i>b. Noms et prénoms mère</i>	X	
<i>c. Noms et prénoms frères et sœurs</i>	X	
<i>d. Identifications personnes à charge et liens</i>	X	

e. <i>Personnes en contact dans pays d'origine et qui vous donnent des nouvelles</i>	X	
B. voyage et financement		
1. <i>Date départ du pays d'origine et d'arrivée au BDI</i>	X	
2. <i>Itinéraire suivi</i>	X	
3. <i>Financement</i>	X	
4. <i>Moyens de transport</i>	X	
C : DOCUMENTS A REMETTRE ?	X	
D : RECIT LIBRE	X	
E :QUESTIONS d'éclaircissement des faits, ouvertes, ou appelant des réponses précises.	X	
F. NOTER LES INCIDENTS : réactions, émotions, silences...	X	
G. AVEZ-VOUS QUELQUE CHOSE A AJOUTER ? Que vous arriverait-il en cas de retour ?	X	
H. DONNER LA PAROLE A L'AVOCAT SI PRESENT	X	

ANNEXE II : ANALYSE DES DOSSIERS DSR ET BONNES PRATIQUES

DOSSIERS ASF

1. DOSSIER 318-05CO2273

Date d'entrée au Burundi : 2004

Date entretien DSR : 22/11/2011

Date notification décision 1ère instance : 21/04/2011

Date dépôt recours : 21/05/2011

Date dépôt note de recours : 11/11/2011 soit 6 mois

Date audience CE : 19/04/2012, soit 6 mois

Statut reconnu après recours

Il s'agit d'une demande d'asile héritée des années antérieures à la loi de 2008 et à la création de l'ONPRA, rejetée à l'époque souvent sans notification au concerné et sans possibilité effective de recours. La nouvelle loi a offert cette possibilité. L'ONPRA a dû notifier à posteriori la première décision en s'appuyant sur une note souvent laconique et sans détails de motivations. La seule solution était de reprendre le dossier par le biais du recours. Cette façon de procéder a été convenue entre l'ONPRA et le HCR pour les demandes d'asile adressées à l'ancien CCE (Comité de Consultation pour Etrangers) et traitées par lui avec rejet des demandes. Le but étant de faire bénéficier des améliorations de la loi en ce qui concerne les possibilités de recours même les cas antérieurs à la création de l'ONPRA.

Concernant le dossier précis, il est à constater les anomalies suivantes en relation avec les délais de traitement :

Délais entre la réception du recours et la décision définitive : 6 mois

Délais entre le dépôt de recours et le dépôt de la note de recours : 6 mois Soit une durée totale d'une année ; ce délai paraît excessif pour un recours.

2. DOSSIER 318-04CO2041

Statut reconnu après recours

Dossier traité dans des délais raisonnables. Entre le dépôt du recours et la décision finale : 3 mois. Dossier de même genre que le précédent (demande d'asile traitée et rejetée avant 2009).

Les déclarations considérées comme non vraies par la CCE ont trouvé des explications convaincantes devant l'ONPRA. Il est compréhensible que le DA ait cherché à cacher sa véritable date d'arrivée vu que le CCE, et donc la PAFE, pouvait lui reprocher un séjour illégal entre 2000 et 2003,

Le rejet était sur base d'un seul événement d'insécurité survenu en 2000, alors que l'admission au statut de réfugié doit se baser sur la situation générale de la région au moment de l'analyse du dossier.

3. DOSSIER 318- 12CO1621

Dossier rejeté définitivement après recours

Traité dans des délais raisonnables.

En première instance, pas d'élément établissant ses craintes fondées de persécution.

La demande est donc infondée : art 9, 1 et 2.

Demande d'asile à mon avis irrecevable sur base de l'article 10, alinéa 7 de la loi. En effet, la protection internationale de ce réfugié est toujours assurée par un autre pays, la Tanzanie. Si le procès et la peine de prison étaient considérés comme injustes par le DA, il devait contacter le HCR qui, après avoir constaté le fondement des allégations et assisté le réfugié devant la justice tanzanienne, aurait dû l'aider rapidement à prouver son innocence et à échapper à la prison. Après le verdict, si le HCR avait considéré l'emprisonnement comme injuste, il serait intervenu activement pour le faire libérer le plus vite possible (et non après tant d'années) et lui trouver une solution durable, par exemple de réinstallation. S'il ne l'a pas fait, c'est que le HCR a considéré le procès comme équitable. Ici l'ONPRA aurait dû demander des informations au HCR Tanzanie, par l'intermédiaire du HCR Bujumbura. Comme l'ONPRA a reçu la demande et l'a rejetée pour non fondement, il est à l'honneur d'ASF d'avoir essayé de défendre le cas.

Les agents de l'ONPRA ont reçu une formation spécifique pour traiter des demandes d'asile rwandaises dont les auteurs pourraient avoir participé au génocide de 1994. Le Rwanda ayant bénéficié d'une clause de cessation du statut de réfugié lié aux événements antérieurs à 1998, une nouvelle demande d'asile liée à ces événements n'est recevable qu'à titre exceptionnelle si le demandeur invoque des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures pour refuser de se réclamer de la protection du pays d'origine. Les interviews contenues dans ce dossier ne démontrent pas à suffisance que ces éléments ont été évalués.

4. DOSSIER 318-12CO0246

Délais de traitement raisonnables : 2 mois

Admission au statut après recours.

Rejet parce que les faits manquent de crédibilité et des contradictions sont relevées : les demandeurs ne connaissent pas le village d'où elles prétendent provenir, et ne connaissent pas la langue censée être la leur.

Ce cas est paradoxal. Ici, les demandeurs cachent, on ne sait pour quelles raisons, les éléments qui permettent d'identifier leur lieu d'origine et leur langue. Ceci pourrait être considéré comme un refus de collaborer à la constatation des faits (art 13, al 1). En recours, elles déclareront qu'ont les avait induit en erreur.

Ici se posent un problème capital d'information. L'ONPRA dispose d'une brochure d'information que chaque demandeur d'asile doit recevoir le premier jour où il entre en contact avec un agent de l'ONPRA ou en province. Il est imprimé dans la langue du demandeur d'asile. Cette brochure indique toute les phases des procédures de demande d'asile en pratique au BURUNDI. Dans cette brochure, il est indiqué que, durant l'entretien individuel mené par un agent de l'ONPRA, il est important que le demandeur d'asile dise la VERITE et soit conscient des conséquences de toute fraude. Cette brochure est-elle toujours disponible et distribuée à tout nouveau demandeur d'asile ?

Les concernées ont pu plaider l'innocence et il est à l'honneur d'ASF d'avoir pu convaincre le CR de cette dernière.

Il faudra revoir la nécessité de l'information, vérifier si la brochure contient toutes les informations dont les DA ont besoin, si nécessaire, ré analyser et enrichir son contenu et surtout le distribuer automatiquement. L'agent de l'ONPRA doit aussi

créer en début d'entretien le climat de confiance nécessaire pour que le DA lui dise la vérité.

5. DOSSIER 318-318-09CO1036

Dossier rejeté définitivement après recours

Délais de traitement extraordinairement longs : entre interview et notification de la décision : 10 mois, entre interview de recours et dépôt note de recours : 9 mois, entre notification rejet 1^{ère} instance et rejet définitif : 14 mois, total entre demande et rejet définitif : 26 mois. Les conclusions de l'Agent de l'ONPRA indiquaient pourtant que le dossier devait subir une procédure accélérée.

«Le rejet est motivé parce que le DA n'a pas pu démontrer qu'il était hors du pays d'origine». Cette formulation s'utilise à l'ONPRA pour des dossiers sur lesquels il apparaît clairement que cette personne ne vient pas de la RDC, et qu'elle est sans doute burundaise. Rappelons que l'ONPRA a à sa disposition un officier de la PAFE dont le rôle est de ne laisser passer pour la demande d'asile que des étrangers. Pour notre cas, le DA, citoyen burundais serait donc parvenue à tromper la vigilance de la PAFE pour prétendre au statut de réfugié, ce qui est possible.

Rappelons, pour un lecteur qui ne connaît pas la situation de l'asile au Burundi, que l'assistance que reçoivent les réfugiés peut inciter des citoyens burundais nécessiteux à tricher sur leur nationalité, demander asile dans le but unique de recevoir une assistance alimentaire. D'autres encore, pas nécessairement nécessiteux, auraient, dans le passé, essayé d'accéder à ce statut dans l'espoir de bénéficier plus tard d'une réinstallation par le HCR en Europe ou ailleurs. Ces tentations ont très sensiblement diminué avec les multiples formations dispensées depuis 2004 sur la protection internationale, et plus tard sur la loi de l'asile au Burundi. Ces formations doivent continuer.

L'ONPRA ne devrait plus rester dans le doute d'une tricherie par des burundais. En effet, il a tous les moyens d'enquêter dans son pays sur les citoyens Burundais, ou sur ceux qu'ils considèrent comme tels. Il peut, pour cela, demander le concours de la Police. Par cette enquête, on aurait une certitude que la personne est étrangère ou burundaise. Cependant, cette enquête brise la confidentialité de la procédure et met en danger le réfugié si ça en est un. Question à murir. L'ONPRA devrait, au préalable, s'assurer de la protection du demandeur d'asile au cas où la Police le trouverait en situation de séjour illégal au Burundi.

Ici apparaît la nécessité de défendre les droits des étrangers vivant au Burundi sous différents statuts.

6. DOSSER 318-12CO0673

Dossier admis au statut après recours.

Dossier traité en procédures accélérées, mais le traitement a duré 4 mois.

En première instance, la demande est rejetée parce que le DA ne maîtriserait pas bien sa langue maternelle et qu'il ne connaîtrait pas bien sa région d'origine. L'Agent ONPRA n'a pas eu le temps de chercher, par des questions adéquates, les justifications de cette situation et a vite conclu que le demandeur fait un recours abusif aux procédures d'asile en trompant les autorités burundaises sur son identité. Bref, ce n'est pas un congolais, mais un rwandais. Or, le demandeur présente une

pièce d'identité congolaise apparemment authentique. Le document ne pouvait être contesté que s'il était démontré que c'est un faux ou qu'il a été acquis par fraude. Ce que l'ONPRA n'a pas fait.

ASF a pris le temps de chercher les justifications par le fait que le CI a vécu toute son enfance et sa jeunesse chez ses grands-parents maternels rwandais, d'où son accent. Ce qui a convaincu le Comité de recours.

7. Dossier 318-04CO1859

DA admis sous statut après recours.

Délais de traitement raisonnables.

Dossier hérité du CCE et traité en recours par l'ONPRA. Le CCE avait rejeté la demande parce que le DA n'aurait pas dit toute la vérité au niveau de ses déclarations en ce qui concerne les pertes en vies humaines de sa famille. Cas semblable au cas n° 1.

Un mensonge sur une information d'intérêt mineur ne peut influencer l'issue d'une demande d'asile. Voir cas 1.

8. DOSSIER 318-05CO2910

Dossier traité dans des délais raisonnables.

DA admis sous statut après recours.

Demande tardive puisque le DA est arrivé en 2002. Demande d'asile le 17/08/2005. Après explications, le DA poursuit donc un dossier entamé par sa mère auprès du CCE.

Demande rejetée en première instance parce que dépourvue de crédibilité en raison de son incohérence et émaillée de contradictions. Le CI est aussi accusé de donner aux autorités une fausse identité. L'ONPRA conclut que rien ne prouve que le CI se trouve en dehors de son pays d'origine.

Le recours ayant pu prouver la nationalité et levé les contradictions, il est logique que la demande soit traitée sous l'article 5 al. 3 de la loi nationale elle-même conformément à la Convention de l'OUA qui élargit la protection des réfugiés qui quittent leur pays à cause d'une insécurité généralisée sur tout ou partie du territoire national.

Pour éviter à l'avenir de telles erreurs de jugement, voir les propositions au dossier 5

9. DOSSIER 318-03CO1290

Demande rejetée définitivement après recours.

Encore un cas typique de même nature que le dossier 5. Il est très facile d'aller faire confidentiellement une enquête de proximité à l'adresse ou aux adresses successives à Bujumbura du DA. Les citoyens burundais ne peuvent pas vivre longtemps avec un étranger sans connaître sa nationalité. Il y a sans doute des personnes comme celles-ci qui ont été rejetées sur base des mêmes causes et qui n'ont pas reçu une protection internationale qu'elles méritaient. Les conclusions d'ASF sont correctes et il est étonnant que la demande ait été rejetée définitivement.

10. DOSSIER 318-12CO0443

Statut de réfugié reconnu après recours.

Délais raisonnables entre le recours et la décision : 1,5 mois.

Ici un dossier où le demandeur d'asile, dans sa sincérité, donne des éléments que l'agent DSR considère en défaveur de la demande d'asile : au tournant d'une question, le demandeur déclare avoir besoin d'assistance, et que son quartier connaissait une paix relative au moment de son départ. Ces éléments ne peuvent pas être retenus pour rejeter la demande quand la situation globale de son pays ou de sa région répond aux conditions prévues par la Convention de l'OUA et la Loi Nationale en son article 5, al 3. ASF a bien fait de retenir cela et la CR a accepté l'argumentation.

Il est important que le chef de l'unité DSR capitalise cette expérience et la diffuse auprès de son unité pour que des situations identiques ou proches amènent à des évaluations semblables à l'avenir. Cela doit se faire régulièrement à l'occasion de réunions d'échanges d'expérience entre le chef de l'unité et ses agents.

11. DOSSIER 308-06C5678

Dossier en complément d'enquête depuis 12 mois.

Délais longs entre le recours et la décision CR : 7 mois

Rejet de la demande d'asile par le CCE, rejet pour fraude délibérée et recours abusif aux procédures de demande d'asile, la requérante et sa famille n'ayant pas la nationalité qu'ils prétendent avoir.

Le CR a demandé un complément d'enquête en Avril 2013. Ou en est cette enquête ? La mère de DA est réfugiée, et, dans le document de composition familiale, le nom du DA y figure bien (voir PST 2192/2006 et 2192/2009). Ce DA a contacté la PAFE uniquement pour avoir des pièces personnelles lui assurant la liberté de circulation. La maman a été enregistrée à l'ONPRA et porte la nouvelle carte d'identité de réfugié n° 318-00019338 lui délivrée le 4/5/2010. Pourquoi parler du statut dérivé de la requérante à celui de sa mère ? Il semble logique de lui ouvrir plutôt un dossier personnel et d'enregistrer ses personnes à charge.

12. DOSSIER 318-11CO0383

Dossier rejeté définitivement.

Délais longs entre le recours et la décision définitive de reconnaissance du statut : 5 mois. Dossier sans commentaires particuliers, sauf des déclarations considérées comme mensongères que le demandeur fait en première instance, et pour lesquelles elle demande pardon en recours alléguant qu'elle a été trompée par des compatriotes. Se reporter aux recommandations du dossier No 4 pour améliorer l'information sur les procédures et les recommandations sur la Vérité.

13. DOSSIER 318-12CO1112

Dossier traité en recours dans des délais convenables : moins de 2 mois

Dossier bien argumenté par ASF.

En lisant les motifs de rejet de la 1^{ère} instance, comme le fait remarquer ASF, on se pose la question de savoir si l'agent DSR est intéressé par l'histoire du couple ou par sa demande d'asile ! Même son interview manuscrite ne contient aucun élément en

relation avec une demande d'asile. C'est à se demander si l'agent sait ce qu'il recherche dans une interview de DSR. Heureusement, le plaidoyer en recours a su recentrer le débat et convaincre facilement le CR que ce cas était une demande d'asile à traiter selon la Loi Nationale art 5 al 3.

Ici se pose un problème lié à la spécialisation des agents ONPRA chargés de la DSR. Les premiers, recrutés sur concours, ont bénéficié des formations du HCR (2009), de la formation en e-learning dispensée par le CGRA Belge depuis 2010 ; certains ont pu en plus bénéficier du Cours d'été dispensé à Strasbourg par l'Institut International des droits de l'Homme (deux semaines) et à San REMO (une semaine). Les formations selon les modules de *European Asylum Curriculum* et en usage dans toute l'UE étaient les plus efficaces et profitaient aussi bien aux agents de l'ONPRA qu'à ceux de ASF et même du HCR (5 modules. Par module : 15 à 20 heures de travail individuel suivi d'un séminaire face à face de deux jours par module).

14. DOSSIER 318-13C00023

Dossier clôturé par un rejet définitif.

Délais relativement longs entre le recours et la décision de rejet définitif : 7 mois

Demande traitée selon les procédures accélérée et rejetée en première instance sur base d'une seule question concernant la connaissance des quartiers de Goma.

Evaluation en recours de la crainte fondée sur base d'une interview plus sérieuse qui aboutit, elle aussi, à la conclusion que la demande est dénuée de fondement est qu'elle est à rejeter conformément à l'article 10 al 1 de la Loi Nationale, qui stipule que la demande repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile quand le demandeur a trompé les autorités sur son identité ou maintient une fausse identité lors de son audition. Le plaidoyer d'ASF s'est basé sur le fait que, d'après lui, le demandeur connaissait bien sa région d'origine, et que celle-ci connaît une situation de guerre et d'insécurité.

Le cas revient à celui du dossier⁴ pour lequel une enquête de voisinage et de proximité est capable de déterminer si le demandeur est congolais ou non.

15. DOSSIER 318-03C001172

Dossier clôturé par la reconnaissance du statut de réfugié reconnu.

Délais important entre l'interview ASF et le dépôt de la note de recours : 2,5 mois

Délais exagérés entre l'interview de recours ONPRA et l'audience CR : 4,5 mois

Ancien cas traité par la CCE avant 2009 sans possibilité de recours à l'époque. Se reporter aux commentaires du dossier n° 1.

16. DOSSIER 318-06C00241

Statut reconnu après recours

Ici, l'ADSR a complètement oublié qu'en matière de demande d'asile, la preuve appartient aussi bien au DA qu'à l'Agent DSR. Si le DA, sans doute au détour d'une question peu précise, a parlé de la faim, il ne peut être retenu comme motif de la fuite alors que le DA a bien parlé d'autres raisons d'insécurité ayant même emporté son mari.

17. DOSSIER 318-09CO583

Dossier traité en accéléré, pourquoi alors 3 mois entre l'interview et la décision, et 4 mois entre la décision et sa notification ? Entretien DSR 1ere instance manque au dossier ; Entretien recours par ONPRA manque au dossier. L'ADSR n'a pas vérifié la raison des contradictions dans les déclarations des membres de la famille. S'il avait confronté les déclarations, il aurait découvert la complémentarité.

Dans tous les cas, le DA est d'origine congolaise.

18. DOSSIER 318-10C0472

Reconnaissance du statut de réfugié.

Ici, l'ADSR fait bien de proposer la reconnaissance du statut sur la base de la Convention de l'OUA. Ce genre de décision devrait être prise pour tous les DA qui n'arrivent pas à prouver des persécutions personnelles mais dont il est prouvé qu'ils sont originaires de régions en guerre ou en insécurité généralisée.

19. DOSSIER 318-12C00575

Statut reconnu naturellement.

Même raisonnement que dossier précédent quant au partage de la charge de la preuve entre le DA et l'Agent DSR.

20. DOSSIER 318-09C587

Reconnaissance statut de réfugié

Pourquoi une décision CCER de rejet d'une demande d'asile a-t-elle attendu 2 ans pour être notifiée en dehors des cas connus du back-log ?

Démarche spéciale du président du CR en allant lui-même enquêter sur la nationalité du DA. Si la démarche honore l'autorité, elle n'est pas normale. Mais elle démontre que beaucoup de demandeurs d'asile qui étaient en besoin de protection ont été rejetés à tort.

21. DOSSIER 318-12C00083

Reconnaissance statut de réfugié

Manque une page de l'interview.

Pourquoi se lancer dans une procédure de DSR alors que son mari a été reconnu réfugié? Quid alors du regroupement familial et du statut dérivé ! Le HCR peut vérifier dans la base de données le séjour et le rapatriement de 2009. Si le mari a convaincu de la raison de sa deuxième demande d'asile, c'est valable pour toute sa famille. Dossier de Réunification familiale.

22. DOSSIER 318-10C0662

Reconnaissance statut.

En matière de recours, les délais doivent être respectés. S'il y a des cas de force majeure, ils doivent être expliqués dans le dossier par le DA.

Cas où la requérante a d'abord caché la vérité parce qu'elle était égarée par ses compatriotes. Avec la vraie version, elle remplit les conditions de la loi.

23. DOSSIER 318-05CO0041

Audience CR et 7 mois après interview.

Rejet définitif de la demande du statut de réfugié

Dossier inexploitable parce qu'il est incomplet. Il manque l'audition de recours ONPRA et l'analyse du recours.

24. DOSSIER 318-100CO0502

Le dossier a passé deux ans au niveau de la première instance.

Rejet définitif

Pourtant, la situation d'insécurité généralisée caractérise à cette époque tout le Sud KIVU. Le DA aurait du recevoir la protection internationale prévue par la loi nationale et la Convention de l'OUA, dès lors qu'il a pu prouver qu'il vient de BUKAVU.

Quand des membres d'une famille déclarent des faits avec quelques contradictions, il est conseiller de les confronter ensemble ; les contradictions peuvent trouver des explications.

25. DOSSIER 318-09C00907

Décision de rejet définitif.

Rejet définitif. La demande ne remplit ni les motifs de la Convention de 1951, ni celles de celle de l'OUA.

Instruction du dossier semble correcte.

26. DOSSIER 318-03CO0971

Délais de traitement normaux.

Le dossier se clôture par une reconnaissance du statut de réfugié.

TRES IMPORTANT: dans le recours il est écrit : celui qui m'a interrogé ne connaissait pas le swahili et il n'y avait pas d'interprète. C'est un motif d'annulation de la décision car l'Agent DSR et le D.A doivent obligatoirement se comprendre. Ne pas oublier de laisser au DA l'occasion de faire un récit libre de l'historique de sa persécution.

27. DOSSIER 318-12C0070

Statut reconnu sous l'art 5, al 3.

Il faut, dans les rapports d'instruction, citer les dates importantes du dossier. Particulièrement, les date des entretiens et des décisions CCER et CR.

28. DOSSIER 318-09C00726

Reconnaissance du Statut de Réfugié ;

Notification de la décision en première instance deux ans après la décision.

Pas d'autres commentaires particuliers.

29. DOSSIER 318-05CO2907

Dossier pendant; l'ONPRA semble ne pas avoir encore fait l'interview.

Pas de PV de l'audition dans le dossier si ce n'est une interview de « screening »!

Notification de la décision du refus du statut réfugié : soutenir que les raisons ne sont pas fondées, sans autre précision ni sur les faits, ni sur le droit, et soutenir que

la demande ne remplit pas les critères énoncés dans des instruments internationaux ou la loi du 20 mars 1989 n'est pas une motivation.

30. DOSSIER 318-10CO0527

Dossier recevable selon la définition du réfugié en Afrique et selon la loi nationale. Mais il lui a été appliqué la clause d'exclusion prévues par toutes les conventions des réfugiés et la loi nationale, parce que l'ONPRA a des raisons sérieuses de penser que le DA a commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité. Ces raisons découlent de la participation par le DA dans les activités d'une rébellion accusée de ces crimes, en étant responsable de la perception des cotisations dans son quartier.

Peut-on considérer cela comme une participation effective à la guerre, donc un acte de guerre ? Il serait opportun de consulter le guide du HCR pour ce cas.

Au pire, selon ce guide, le DA peut être assimilé à un ex-combattant qui peut aussi bénéficier de la protection des réfugiés après démobilisation. Seulement sa demande est à étudier uniquement à la lumière de la définition du réfugié que donne la Convention de Genève 1951, convertie dans la loi nationale par l'art 5 alinéa 1.

Cette personne n'a pas commis de crimes de guerre ni de crime contre l'humanité en levant seulement des cotisations dont il ne connaissait pas l'usage ultérieur.

La Décision finale n'apparaît pas dans le dossier.

DOSSIERS ONPRA

1. DOSSIER 318-05C02840

Issue du dossier inconnu.

Ni ONPRA, ni ASF ne signale la date de la dernière entrée au Burundi du DA. Vraisemblablement en 2006. Sous quel statut vivait-il entretemps ?

Dossier sans doute encore en cours. Les interviews sont bien menées et respectent le canevas et peut être classé dans les auditions modèles.

Décision (la notification): même s'il n'y a pas de référence aux éléments du dossier (référence à la date de l'audition, aux docs du dossier ou à la documentation sur le pays), peut être considérée comme étant passablement bien motivée ;

2. DOSSIER 318-10C01114

Date d'entrée au Burundi : 07/01/2006

Date d'enregistrement DA : 27/04/2010

Entretien DSR : 08/02/2011, soit 10 mois plus tard

Décision de rejet CCER : 25/02/2011

Notification décision 12 mois plus tard

Pour la décision pas de commentaire particulier.

3. DOSSIER 308-O4C01695

Date arrivée au Burundi : 01/01/2002

Entretien DSR 18/09/2009

Audience CCER : 22/12/2009

Notification rejet 1ere instance 05/07/10 Soit 7 mois après rejet, demande supposée être traitée en accéléré. Rejet sans doute pour irrecevabilité. Il fallait traiter le dossier dans les 20 jours.

Introduction recours : 13/07/2010

4. DOSSIER 318-04C02010

Date arrivée au Burundi : 01/01/2002

Date demande d'asile : 25/08/2009

Date décision rejet pour irrecevabilité : 04/09/2009

Date notification rejet : 05/09/2009

Date dépôt recours : 07/09/2012 soit 3 ans après rejet.

Dossier pendant.

5. DOSSIER 318-10C02242

Demande d'asile qui, visiblement, n'a pas encore abouti alors qu'elle est ouverte depuis le 8/11/2010. L'entretien de DSR a eu lieu le 17/12/2010. Près de 3 ans plus tard, la demande d'asile n'a pas encore abouti à une décision.

L'entretien de DSR révèle beaucoup de problèmes de la requérante liés à un double mariage avec des conjoints de nationalités, ethnies, cultures différentes par rapport à elle, certains maris trempant dans des activités à la limite de la légalité.

Son deuxième mari aurait eu des problèmes avec la justice parce que compromis dans une organisation d'avortements clandestins et les amis de celui-ci ont suspecté la femme d'être pour quelque chose dans la neutralisation de leur réseau. La famille s'enfuit en Ouganda mais la requérante n'y a pas demandé asile contrairement à son mari. Elle revint au Rwanda mais n'a pas pu supporter la honte vis-à-vis de sa famille et de celle de son premier mari face à une vie conjugale mal réussie. Elle est venue au Burundi où elle fait face à son deuxième mari qui veut récupérer ses enfants.

La demande est rejetée parce que les problèmes vécus ne sont pas des persécutions dans le sens des conventions qui protègent les réfugiés.

La question à se poser sur ce dossier est pourquoi ce dossier est bloqué depuis près de 2 ans et n'a pas encore été présenté au CCER.

6. DOSSIER 318-11C01281D

Délais de traitement normaux : arrivée au Burundi : 23/12/2011, entretien DSR : 18/1/2012. L'interview est bien menée et aboutit à des conclusions logiques.

Améliorer le libellé de l'évaluation de la crédibilité. En effet, il semble bien ici que le DA a produit pas mal de documents sur les faits importants.

Le dossier a-t-il été défendu devant la CCER ? Quand ? Fiche de suivi du dossier inexistant !

7. DOSSIER 318-11C01260

Signalons tout de suite que ce demandeur d'asile a été refoulé et livré aux autorités congolaises par des Services Officiels burundais, en contradiction flagrante avec les conventions internationales et la loi burundaise sur la protection des réfugiés.

Date d'arrivée au Burundi : 18/12/2012

Auditions à partir du 23 au 25 janvier 2012

Délais de traitement normaux en situation normale, mais lent compte tenue de la situation de vulnérabilité sécuritaire du DA.

Dossier défendu devant le CCER mi-février. Le CCER, sur recommandation de l'ONPRA, Exclut le DA du bénéfice du statut de réfugié, reconnaît le statut de réfugiés aux autres membres de sa famille, protège le DA contre le refoulement ! (comment et sous quel statut de protection ?)

Le DA entreprend les démarches pour faire recours en saisissant ASF mais n'a pas le temps de les mener à bout. On apprendra plus tard que le DA avait été arrêté et refoulé vers son pays d'origine où il croupit actuellement en prison si pas pire. Ni le CCER, ni l'ONPRA, ni ASF, ni même le HCR n'ont rien pu faire.

La Loi burundaise sur l'asile et la protection des réfugiés est sous la tutelle du Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. C'est donc cette autorité qui a la plus haute compétence sur les dossiers. Ce dossier a montré que le pouvoir politique peut influencer sur la protection internationale. L'ONPRA devrait réfléchir sur les dispositions réglementaires nécessaires à proposer au Législateur pour permettre l'intervention de ces autorités sans nuire à l'essence humanitaire des conventions et particulièrement au principe sacro-saint du non-refoulement.

Il est à relever ici que ce dossier a mis en exergue un besoin de protection contre le refoulement pour quelqu'un qui ne remplit pas les conditions de la protection internationale mais qui ne peut pas rentrer dans son pays d'origine. Le problème est que cette forme de protection n'est pas prévue par la loi burundaise, qu'il n'est pas prévu dans les missions de l'ONPRA ou de qui que ce soit de la proposer. C'est un sujet de réflexion de grande importance si on veut préserver des normes et standards élevés.

8. DOSSIER 318-11CO1260

Date d'arrivée : 1/5/2007

Demande d'asile : 3/1/2011. Pourquoi le DA n'a-t-il pas demandé asile à la PAFE, L'analyse est correcte. Des mesures prises par un Gouvernement, même s'ils imposent des contraintes aux citoyens, ne peuvent pas être considérées comme des persécutions quand ils sont d'intérêt public et imposées à tout le monde sans discrimination.

Il aurait été intéressant de demander pourquoi le DA a passé quatre ans sans demander asile. Si les explications fournies ne sont pas convaincantes, cette demande tardive peut être considérée comme irrecevable en application de l'article 1 et 2 de l'Ordonnance sur les procédures de demande d'asile.

9. DOSSIER 318-10CO0262

Arrivée au Burundi 10 Juin 2008

Demande d'ouverture du dossier : 20/4/2010, près de 2 ans après.

Premier entretien : 16/2/2011

Décision CCER : 10/12/2012, près de deux ans après l'ouverture du dossier.

Entretien de recours : 16/5/2013

Rejet définitif notifié le 11/10/2013, 5 mois après audition.

Plaidoyer de recours manquant, ce qui ne permet pas d'avoir les arguments du recours. Ce dossier a connu beaucoup de retard de traitement : 3,5 ans entre l'ouverture et la clôture du dossier. L'ONPRA doit s'organiser pour qu'un dossier ouvert poursuive son traitement sans interruption jusqu'à sa clôture.

10. DOSSIER 318-02C00702

Arrivée du DA au Burundi : 15/03/1999 ou le 01/05/2002

Dossier ouvert par PAFE le 12/08/2002 et rejeté en date du 02/01/2007

Recours le 03/05/2011 et audition le 19/09/2011.

Cas identique à ceux traité avant l'ONPRA et qui ont reçu une possibilité de recours.

11. DOSSIER 318-12C09179

Dossier sans difficultés particulières, traité dans des délais convenables (3 mois), avec des recommandations bien argumentées et des décisions logiques d'admission au statut. Il ne retiendra pas outre mesure notre attention.

12. DOSSIER 318-CO0976

Le CI est entré au Burundi en 2002 comme migrant à la recherche du travail. Il travaille jusqu'aujourd'hui comme enseignant à MAKAMBA-MABANDA.

Demande déposée à la PAFE et non traité. Ouverture du dossier par l'ONPRA le 22/06/2010.

Entretien de DSR le 12/07/2010. Décision de rejet par la CCER le 12/07/2012, soit exactement 2ans. Ces délais ne sont pas acceptables pour un dossier qui ne présentait aucune difficulté particulière. Les recommandations sont bien argumentées.

Y a-t-il eu recours ou non ?

13. DOSSIER 318-12C00319

Date d'arrivée au Burundi : 20/02/2012

Date entretien : 21/03/2012

Recommandations ONPRA : 22/02/2013, soit près d'une année après l'entretien.

L'entretien contient des questions trop générales et mal formulées.

La recommandation de rejet de la demande est suffisamment bien argumentée. Le dossier, sans doute incomplet, n'indique pas quelle décision a été prise par la CCER et s'il y a eu recours.

Cette femme dispose de deux possibilités qu'elle peut utiliser pour avoir le statut de réfugié au Burundi. Elle a connu des tracasseries susceptibles de la traumatiser à cause de son frère.

Si son frère est réfugié au Burundi à cause des problèmes tels que les décrit sa sœur et qu'il a signalé l'existence de sa sœur, pourquoi ne pas lier les deux dossiers! La loi burundaise élargit la notion de la famille. La nationalité rwandaise de la requérante est une nationalité d'adoption. Dans sa situation, elle pourrait y renoncer, retrouver sa première nationalité et demander asile comme congolaise ! (rappel : la RDC n'admet pas encore la double nationalité).

14. DOSSIER 318-07CO0625

Arrivée au Burundi 1/7/2007

Formulaire demande d'asile : 19/01/2010

Entretien DSR : 27/01/2010

Analyse de la demande et dépôt des conclusions : 01/03/2012 soit plus de deux ans après l'entretien. Argumentation d'exclusion solide. La plaidoirie de recours manque.

15. DOSSIER 318-12CO0335

Arrivée au Burundi : 17/01/2012

Reconnaissance du statut de réfugié : 24/4/2012

Traitement adéquat dans des délais rapides vu la situation du Demandeur.

Je connais personnellement les circonstances de la réunion au cours de laquelle le réfugié s'est exprimé devant le Président du Sénat Rwandais, de hautes autorités burundaises accompagnatrices dont la Gouverneur de Rutana. Cette visite normalement interdite s'est faite à l'insu du Conseiller du Ministre de l'Intérieur chargé des réfugiés qui, s'il avait été au courant, aurait tout fait pour l'empêcher. Le HCR aussi n'était pas au courant. Les réfugiés sont intervenus dans la rencontre avec beaucoup de liberté, ce qui fut considéré comme de l'irrespect.

Il n'est pas étonnant que les autorités rwandaises aient voulu régler des comptes au DA dès qu'elles purent mettre la main sur lui.

Traitement du dossier de nouvelle demande d'asile correct.

16. DOSSIER 318-10CO2104

Délais d'étude du dossier anormalement long : 11 mois

Rejet parce que le demandeur n'a pas pu démontrer qu'il était originaire du CONGO, ville de KISANGANI. La région d'origine ne remplit pas les conditions d'insécurité prévues par la convention de l'OUA.

17. DOSSIER 318-10CO1347

Entretien de recours : 29/05/2012

Défense devant la CCER : 17/12/2012, soit plus de 6 mois entre audition et recommandations.

Dossier sans doute encore pendant étant donné que le Président la CCER a demandé un complément d'enquête.

Les interviews réalisées sur la demande d'asile visent à être certain que le demandeur est effectivement congolais et qu'il vient d'une zone connaissant une insécurité généralisée.

Si non, il est suspecté d'avoir une nationalité différente de celle alléguée.

Des COI concernant les ethnies du KASAI devraient être recherchées.

Les agents qui ont interviewé la famille ne doivent pas oublier que, entre la fuite et l'interview, il s'est passé trois ans et demi et que les enfants avaient entre 12 et 16 ans, donc mineurs. Mais ne pas connaître le nom du Lac KIVU quand on est supposé être né à Goma paraît invraisemblable même à cet âge. Un complément d'enquête sur leur voisinage au Burundi pourrait lever les incertitudes.

18. DOSSIER 318-04CO1930

Arrivée au Burundi en 2002

Demande d'asile déposée à la PAFE le 09/07/2004

Rejet par le CCE. Le 17/ 11/ 2005. Notification du rejet par ONPRA le 21/04/2011

Recours devant ONPRA avec appui ASF.

Audition le 08/11/2011

Commenté plus haut. Beaucoup de temps entre la recommandation et la tenue de Propositions de Reconnaissance du statut par ONPRA le 03/01/2013 avec soutien ASF.

Entre l'audition et l'audience du CR, délais exagérément long : 14 mois.

Entrée au Burundi en 2002 et demande asile 12 août 2004 : expliquer le retard et vérifier situation administrative dans l'entretemps. Et ce pour éviter demandes d'asile par spéculation ? L'agent devrait faire apparaître cette analyse et les explications du D.A.

Audition du 08/11/2011 : Point positif : l'ADSR note l'incident : le D.A appelle sa femme dans les toilettes ! Egalement, à la fin de l'audition, il lui demande s'il a quelque chose à ajouter. Points négatifs : pas de récit libre !

Notification décision 26/04/11 : même remarque que d'autres dossiers : détailler motivation.

19. DOSSIER 318-03CO1172

Entretien de recours le 05 Juin 2012

Dépôt des recommandations : 24 oct. 2012, soit 4 mois et demi après l'audition.

Audition : remarque positive (+) : l'agent de protection coche les questions posées dans rubrique « explication de la procédure ». Le DA évoque un trou de mémoire de son mari : voir possibilité de médecins travaillant avec ONPRA qui attesteraient de problèmes éventuels de santé. Oubli de demander au DA s'il n'a pas quelque chose à ajouter !

20. DOSSIER 318-02CO0796

Arrivée au Burundi : novembre 2011

Dépôt demande d'asile : le 30/01/2012

Entretien demande d'asile : 03/02/2012

Recommandations ONPRA pour admission au statut : 31/05/2012

Reconnaissance du statut de réfugié : 05/06/2012

Dossier qui aurait du bénéficier d'une priorité de la part de l'agent DSR. Il a mis trois mois à rédiger sa recommandation.

A cause des menaces, cette personne est peut-être en danger même au Burundi. Le HCR est-il au courant de ce dossier ? Le D.A fait un récit libre avec détails mais de sa propre initiative (disons en répondant à une question). Ce qui implique le besoin de laisser les D.A parler. Je ne trouve pas la décision et/ou la notification de la décision CCER

21. DOSSIER 318-09CO0804

Arrivée au Burundi : mai 2009

Demande d'asile : 18/08/2009

Date entretien DSR : 10/03/2011

Recommandation ONPRA de rejet de la demande pour cause d'exclusion : 01/03/2012, une année après l'audition.

Refus à cause des clauses d'exclusion : il était agent de renseignement CNDP.

Position discutable car l'exclusion, c'est quand la personne est soupçonnée d'avoir concrètement commis les crimes visés par la loi et les textes internationaux.

Refuser le statut au demandeur principal et l'accorder aux membres de sa famille pose problème. Par principe, le statut des membres de la famille suit celui du demandeur principal. En outre, l'asile à une personne implique la réunification familiale. Cette personne devrait bénéficier d'un statut dérivé. Elle resterait disponible pour toute enquête judiciaire ultérieure en relation avec des crimes de guerre supposés dans la région concernée.

Le CI pourrait aussi être considéré comme un ex-combattant. Les ex-combattants peuvent avoir droit à la protection internationale après une procédure particulière.

Il est cependant étonnant de voir que le CI raconte presque avec fierté son appui à une rébellion, d'où la nécessité d'une démobilisation préalable à toute demande d'asile. Où en est le dossier ?

22. DOSSIER 318-12CO1027

Délais de traitement normaux.

L'interview est désordonnée et mal rapportée.

Dossier difficilement exploitable parce que l'analyse de la demande est absente.

D'où un problème de tenue des dossiers.

Il aurait été intéressant de savoir pourquoi le DA n'est pas allé demander asile en Ouganda, plus proche de sa résidence, ou au Rwanda, territoire par où il est passé.

Le D.A pose un problème nécessitant une réponse sur le champ, ce que l'ADSR ne fait pas : « problème de sécurité si je croise les agents de l'ordre ou si je suis malade ». Il fallait le tranquilliser qu'ils ne peuvent pas inquiéter un demandeur d'asile qui a un document l'attestant. Idem pour problème de santé ou des partenaires du HCR réagissent au besoin.

Pas de question finale.

Pas de notification/décision ONPRA. Donc pas de commentaire à ce sujet.

23. DOSSIER 318-12CO0238

Date d'arrivée au Burundi : 06/02/2012

Date ouverture du dossier 07/02/2012

Date entretien DSR : 22/02/2012

Date clôture dossier par ONPRA : 01/03/2012

Audience CCER : 07/03/2012

Dossier bien analysé en procédures accélérées. L'agent de l'ONPRA oublie très souvent de demander aux DA pourquoi ils ne demandent pas asile au RWANDA. Est-ce une question superflue ?

Audition 22/2/12 : Question d'identité : en cas de perte sur sol burundais, chercher à savoir si le demandeur d'asile a déclaré la perte.

24. DOSSIER 319-12CO1364

Date d'arrivée au Burundi/ 09/07/2012

Dépôt demande d'asile : 20/08/2012

Entretien : 10/10/2012

Date de dépôt recommandations à la CCER :

25. DOSSIER ONPRA No 318-11CO1260.

Dossier d'une dame dont le mari aurait été dans la même situation que le D.A.

Le statut de réfugié lui est logiquement reconnu pour motif de persécution pour motifs politiques imputés. Cependant, les informations sur le pays d'origine que l'agent n'a pas pu recouper avec d'autres sources auraient pu l'être par la chef de l'unité qui, elle, connaissait le cas du DA. Il y a donc ici un problème de diffusion et d'échange de l'information au sein de la structure DSR ONPRA.

Audition : cfr remarque générale : canevas !

Je ne vois pas la date du dépôt de demande d'asile pour vérifier les délais ; Pour le reste, s'agissant d'une reconnaissance, pas de remarque particulière. Audition du 10/10/2012 : mêmes observations que dans d'autres dossiers. Non suivi du canevas. Et notamment manque la question finale. Pas de notification.

26. DOSSIER 318-CO0293

Audition DSR : 13/03/2013

Recommandation ONPRA : 05/08/2013, soit 5 mois après l'audition.

Dossier bien traité, sauf que les délais du travail de l'Agent ONPRA sont anormalement longs.

Audition : cfr remarques générales : canevas !

Décision sur fond : circonstances semblent justifier reconnaissance.

Autre remarque : il a fait du retard à déposer sa demande d'asile. Cela est consigné dans la loi et doit entraîner l'irrecevabilité. Epouse et enfants étant déjà reconnus réfugiés, l'analyse du dossier doit être comme une simple formalité pour voir s'il n'y a pas de clauses d'exclusion. Et surtout vérifier le lien de famille. Je ne trouve pas suffisamment de questions en ce sens, et notamment revenant sur les déclarations de l'épouse. Cela étant, son profil justifie en lui-même la reconnaissance de la qualité de réfugié.

27. DOSSIER 318-09C00243

Entretien de recours : 02/08/2011

Défense devant CE : 28/02/2012, 4 mois après entretien

Dossier rejeté en 1^{ère} Instance parce que la DA aurait menti sur son lieu d'origine.

La CCER a été compréhensif. ONPRA a recommandé la reconnaissance du statut.

28. DOSSIER 318-01C00235

Arrivée au BURUNDI : 26/02/2001

Audition DSR : 11/01/2010

Notification Décision CCER : 19/07/2010 soit 6 mois après décision

Dépôt recours : 29/07/2010

Note recours : 16/05/2011, soit 10 mois après le dépôt du recours

Entretien de recours : 02/08/2011, soit Une année après le rejet CCER

Défense devant CE : 19/09/2011 ; 1,5 mois après entretien

Décision de rejet définitif, la région du Katanga n'étant pas considérée comme connaissant des troubles dangereux pour la requérante.

Et maintenant, peut-elle réintroduire sa demande ?

29. 308-09C00250

Entretien de recours 15/11/2010

Défense devant CE : 02/02/2012, soit 13 mois après entretien

Décision de reconnaissance du statut malgré recommandation négative ONPRA

On ne peut retourner en province du Maniema, parce que entourée par des régions en guerre. Cet argument aurait pu prévaloir aussi auprès de l'agent DSR.

30. DOSSIER 318-09C00579

Arrivée au BURUNDI : 2000

Enregistrement demande d'asile : 2009

Audition DSR : 26/05/2009

Décision CCER : 29/07/2009

Notification. 27/04/2011, soit 21 mois après décision CCER

Note recours : 16/11/2011

Entretien de recours : 03/04/2012

Défense devant CE : 10/05/2012 1 mois après entretien ; délais ok

Reconnaissance du statut

31. DOSSIER 308-09C00714

Arrivée au BURUNDI : 2005

Enregistrement demande d'asile Accélérée : 29/06/2009

Audition DSR : 03/07/2009

Décision CCER : 25/08/2009

Notification. 03/01/2011 soit 16 mois après décision CCER

Dépôt recours : 13/01/2011

Note recours : 31/08/2011 soit 7 Mois après recours

Entretien de recours : 02/11/2012

Défense devant le CR : 12/04/2012 soit 5 mois après entretien.

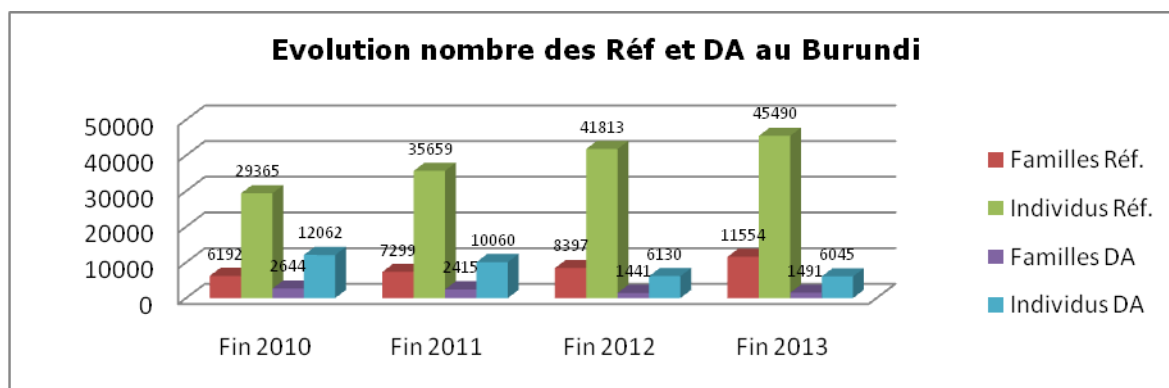
32. DOSSIER (318-04c01695)

Audition : pas éléments suffisants dans dossier ; Décision telle que notifiée : la motivation n'aborde pas la question centrale des 'motifs de la crainte'. Les mensonges au sujet de la composition de la famille peuvent être un indice de crédibilité du récit mais ne suffisent pas.

ANNEXE 3 : STATISTIQUES DE L'ASILE AU BURUNDI

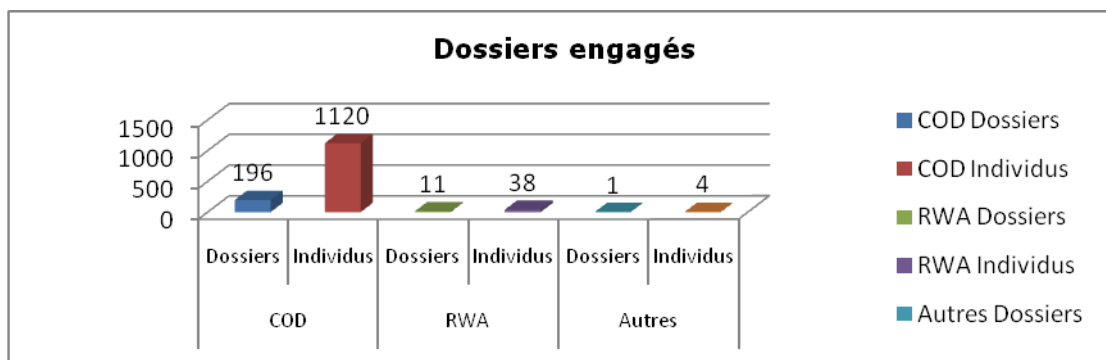
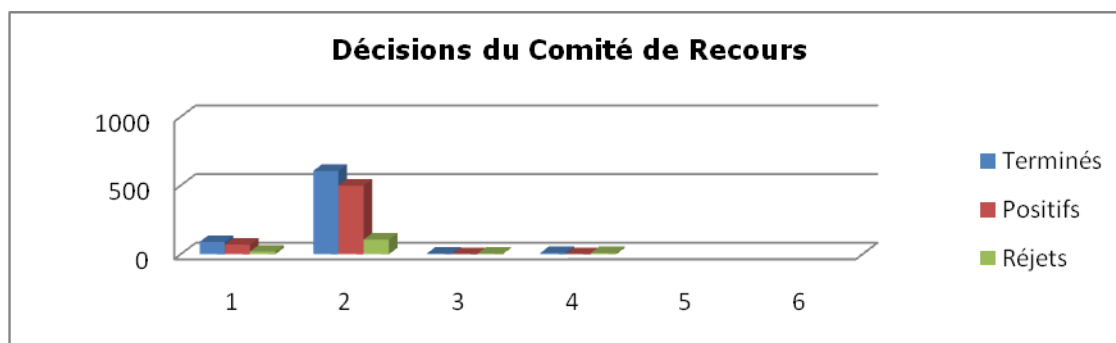
Voir détails dans l'extrait de la base des données.

Année	Réfugiés		Demandeurs d'Asile	
	Familles	Individus	Familles	Individus
Fin 2010	6192	29365	2644	12062
Fin 2011	7299	35659	2415	10060
Fin 2012	8397	41813	1441	6130
Fin 2013	11554	45490	1491	6045



Situation des recours

Recours	COD		RWA		Autres		Total	
	Dossiers	Individus	Dossiers	Individus	Dossiers	Individus	Dossiers	Individus
Engagés	196	1120	11	38	1	4	208	1162
Terminés	90	606	5	10			95	616
Positifs	70	499	1	1			71	500
Rejets	20	107	4	9			24	116
Encours	106	514	6	28	1	4	113	546



Contribuez à un monde plus équitable en soutenant la justice et la défense des droits humains.

WWW.ASF.BE

Avec le soutien de



UNHCR
United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés