

# Liste de pays sûrs ou comment brider la protection internationale?

 Novembre 2011

**CIRÉ**

## Table des matières

Introduction	3
Une liste de pays sûrs pour la Belgique	4
La notion de pays d'origine	4
La liste de pays sûrs en Belgique	4
La détermination des pays sûrs: un exercice difficile	5
Quels pays sûrs dans la liste belge	5
Principales préoccupations de la liste de pays d'origine sûrs	6
Procédure accélérée	7
Charge de la preuve	7
Voie de recours	7
Conclusions	8

Le 8 novembre 2011, le Parlement a adopté dans l'urgence le concept de pays d'origine sûrs. L'idée d'introduire une telle liste de pays sûrs dans la procédure d'asile belge n'était pas nouvelle, en témoignent les nombreuses propositions de loi réformant l'asile déposées en 2010 et 2011 et qui prévoyaient d'introduire une telle liste. L'adoption du concept de pays sûrs a pourtant été impulsée par l'ancien gouvernement en affaires courantes qui a déposé un projet de loi à la Chambre. La récente déclaration de politique générale du gouvernement prévoit d'ailleurs de mettre cette liste en œuvre « sans délai ». L'objectif proclamé de cette mesure : accélérer les procédures, diminuer le nombre de demandes d'asile et sortir de la crise de l'accueil.

Pour le CIRÉ, loin de garantir une diminution claire des demandes d'asile et d'offrir une solution à la crise de l'accueil, une telle liste pose de sérieuses questions quant à la qualité de la procédure d'asile. Certains demandeurs d'asile pourraient en effet se voir exclus de la protection, alors qu'ils en ont réellement besoin.

# Une liste de pays sûrs pour la Belgique

## La notion de pays d'origine sûrs

L'annexe II de la Directive Procédure stipule que :

« Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution [...] ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison de violences indiscriminées dans des situations de conflit armé international ou interne ».

La notion de pays d'origine sûr nous vient du droit européen. Il est important de remarquer que ce concept n'apparaît pas dans la Convention de Genève relative au statut de réfugié. Ainsi, à l'instar des États membres de l'Union européenne considérés comme sûrs, la Directive Procédure<sup>1</sup> permet de désigner un pays tiers cette fois comme étant sûr tant par le Conseil au niveau européen que par un État membre au niveau national. L'Europe ne dispose pourtant pas actuellement d'une liste commune de pays d'origine sûrs. La Belgique, qui n'avait jusque-là pas transposé ce concept, va désormais pouvoir mettre en œuvre cette notion en droit interne. Nous le verrons plus loin, la Directive précise tout de même quels éléments doivent alors être pris en compte par les États membres pour procéder à la désignation d'un pays sûr.

Le recours à la notion de pays d'origine sûr a pour but de permettre un traitement accéléré des demandes d'asile des ressortissants dont le pays se trouve sur la liste des pays sûrs. En effet, la mise en œuvre de ce concept crée une présomption de sécurité dans le chef du pays du demandeur d'asile rendant l'intervention d'une protection internationale impossible puisqu'inutile. Toujours selon la Directive en question, ces demandes d'asile peuvent alors être considérées comme étant infondées pour ce motif.

<sup>1</sup> Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JO n° L 326 du 13/12/2005.

En outre, pour pouvoir appliquer la notion de pays sûr, le demandeur d'asile concerné doit être ressortissant dudit pays ou s'il est apatride, il doit s'agir de son ancien pays de résidence habituelle ET ce demandeur d'asile doit ne pas avoir fait valoir de raisons sérieuses permettant de penser qu'il ne s'agit pas d'un pays d'origine sûr en raison de sa situation personnelle, compte tenu des conditions requises pour prétendre au statut de réfugié.

## La liste de pays sûrs en Belgique : quelle procédure ?

Nouvel article 57/6/1 de la loi des étrangers:

« Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est compétent pour ne pas prendre en considération la demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de l'article 48/3 ou d'obtention du statut de protection subsidiaire au sens de l'article 48/4, introduite par un ressortissant d'un pays d'origine sûr ou par un apatride qui avait précédemment sa résidence habituelle dans ce pays, lorsqu'il ne ressort pas clairement de ses déclarations qu'il existe, en ce qui le concerne, une crainte fondée de persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, tel que déterminée à l'article 48/3, ou des motifs sérieux de croire qu'il court un risque réel de subir une atteinte grave telle que déterminée à l'article 48/4 ».

La Belgique a donc adopté dans son droit la notion de pays sûr. Ainsi, comme c'est déjà le cas pour les ressortissants européens, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) sera désormais compétent pour ne pas prendre en considération une demande d'asile d'un ressortissant d'un pays tiers considéré comme d'origine sûr. Cette décision doit intervenir dans un délai de 15 jours ouvrables. Il s'agit donc d'une procédure accélérée qui instaure une présomption dite "réfragable" c'est-à-dire qui peut être réfutée par une preuve contraire. C'est le demandeur d'asile qui a la charge d'apporter la preuve. Ce dernier doit prouver

« clairement » que, malgré les apparences, son pays n'est pas sûr et qu'il craint avec raison d'y être persécuté ou d'y subir une atteinte grave.

Si la demande n'est pas prise en considération par le CGRA, le recours ouvert contre la décision sera un recours en annulation au Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE). Tel que prévu dans le projet de loi, ce recours ne sera pas suspensif et ne sera qu'un simple recours de légalité contrairement au recours de plein contentieux, suspensif automatiquement, du CCE prévu en matière d'asile. Toujours selon une procédure accélérée, le CCE devra rendre un arrêt dans les deux mois. La liste de pays sûrs n'a pas encore été élaborée de sorte que le concept n'est pas encore mis en œuvre dans la pratique. Par ailleurs, les dispositions ayant trait à la voie de recours sont actuellement analysées par le Sénat, en vertu de la procédure bicamérale intégrale<sup>2</sup>.

Par ailleurs, en vertu de la Directive Procédure, il revient aux États de prévoir des règles et modalités supplémentaires. Ainsi, le droit belge prévoit que la liste de pays sûrs sera déterminée par Arrêté royal délibéré en Conseil des ministres sur base d'une proposition conjointe du Ministre en charge et du Ministre des Affaires étrangères et ce, après avoir reçu l'avis du CGRA. La liste sera révisable au moins une fois par an.<sup>3</sup>

### La détermination des pays sûrs : un exercice difficile

Une fois le concept adopté, encore faut-il déterminer quels pays vont figurer sur la liste de pays sûrs. Or, cet exercice est loin d'être évident. Pour désigner quel pays peut être considéré comme sûr, la définition et les critères de la Directive Procédure doivent être strictement appliqués. Ainsi, les États membres doivent tenir compte de la situation sur le plan juridique, de l'application de la législation et de la situation politique générale dans le pays tiers concerné. Par ailleurs, lorsqu'ils désignent un pays comme sûr, les États membres doivent s'appuyer sur un éventail de sources d'information, y compris des informations émanant d'autres États membres, du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales compétentes.<sup>4</sup>

Le fait qu'il n'y ait jamais eu de liste européenne commune et que les listes élaborées par certains États membres au niveau national diffèrent fortement les unes des autres prouve qu'il n'est pas aisé de déterminer à l'avance quels sont les pays d'origine sûrs. Ainsi, les trois pays membres (

2 Voyez le texte adopté en séance plénière le 24 novembre 2011, DOC 53 1913/001 et transmis au Sénat, 5-1364/1, 2011-2012.

3 Nouvel article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980, non encore publié.

4 Article 30 §§4 et 5 de la Directive Procédure.

France, Allemagne, Royaume-Uni) de l'Union européenne qui ont publié leur liste de pays sûrs ne mentionnent qu'un seul pays commun: le Ghana et ce, parfois uniquement pour les demandeurs d'asile masculins.

Il est intéressant de noter que la proposition amendée de refonte de la Directive Procédure de la Commission européenne supprime la possibilité pour le Conseil européen d'établir des listes de pays d'origine sûrs<sup>5</sup> mais maintient par contre cette faculté dans le chef des États membres, ce qui sape dès lors l'objectif d'harmonisation porté par la Directive et démontre le manque de pertinence de ce concept.<sup>6</sup>

### Quels pays sûrs dans la liste belge ?

La procédure belge reprend pour l'essentiel les termes de la Directive Procédure.<sup>7</sup> Comme nous l'avons signalé, la liste de pays sûrs n'est pas encore élaborée. Quels pays sont pressentis pour figurer sur cette liste ? D'après les déclarations de l'ex-Secrétaire d'État à la politique d'asile et de migration, Melchior Wathelet, il s'agirait avant tout des pays des Balkans car, selon ses déclarations dans la presse, ces ressortissants ont peu de chance de se voir reconnaître l'asile.

Depuis l'an passé, en conséquence directe de la levée des visas pour certains pays des Balkans, nous voyons des campagnes menées notamment par les autorités belges dans ces régions pour dissuader les ressortissants originaires des Balkans de venir en Belgique. Nous constatons pourtant qu'un certain nombre des demandeurs d'asile provenant de ces pays, Kosovo y compris, sont issus de minorités ethniques et ont de bonnes raisons a priori de se déclarer "réfugié" dans un autre pays. Alors que le principe de non-discrimination est généralement consacré dans les législations des pays des Balkans occidentaux, dans la pratique, les discriminations et atteintes aux droits fondamentaux dont sont victimes ces minorités, en particulier les Roms,

5 Commission of the European Communities, Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection, COM(2011) 319 final, 1 June 2011, p. 57.

6 Dans ce sens, voyez : ECRE, Comments on the European Commission Amended Proposal to recast the Asylum Procedures Directive, September 2011, p. 31.

7 Notons que dans la définition belge, le terme « jamais » de la phrase « [...] d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution [...] » ne figure pas dans la définition belge. La définition reprend les termes du texte de la Directive Procédure en anglais qui n'utilise pas ce qualificatif : « [...]there is generally and consistently no persecution [...] ».

ne sont pas rares.<sup>8</sup> Pour ces raisons, et à titre d'exemple, le Kosovo ne pourrait pas, selon nous, faire partie d'une telle liste quand bien même il constitue le 5<sup>ème</sup> pays de demandeurs d'asile et que le taux de reconnaissance n'est pas excessivement élevé. En effet, pour les 11 premiers mois de 2011, pas moins de 134 Kosovares ont obtenu le statut de réfugié en Belgique<sup>9</sup>. Ainsi, des personnes y sont persécutées et n'y sont effectivement pas protégées. Cela prouve bien que le Kosovo ne peut pas être considéré comme « sûr » puisqu'il ne respecte pas de manière générale et constante les droits fondamentaux. Malgré cela, un de nos pays voisins, la France, considère actuellement le Kosovo comme étant un pays d'origine sûr.<sup>10</sup>

Les listes ne semblent donc pas faciles à établir et n'offrent par ailleurs aucune garantie d'une diminution des demandes d'asile. Selon un rapport du UNHCR de 2010, on constate en Grèce, pays qui applique le principe de liste de pays sûrs, que le nombre de demandes d'asile de ressortissants issus de pays figurant sur cette liste a doublé de 2007 à 2008. L'année suivante, près de 35% de ces demandes bénéficiaient d'un statut de protection. Ce qui remet en question l'application de critères de détermination, et souligne la nécessité de réviser de manière régulière et transparente les listes de pays sûrs.

### Principales préoccupations de la liste de pays d'origine sûrs

Le concept de pays sûrs pose réellement question, tant au niveau des principes qu'en ce qui concerne l'effet que cette rigine mesure peut avoir en pratique.

Tout d'abord, nous appelons à la plus grande prudence concernant la mise en œuvre du principe de pays d'origine sûre car le droit de quitter son pays et le droit de rechercher une protection internationale sont des droits fondamentaux garantis par plusieurs textes internationaux qui lient

<sup>8</sup> Voir la lettre le 26 octobre 2011 envoyée à la Commissaire en charge des Affaires Intérieures, Cecilia Malmström, « Ongoing human rights concerns in relation with your requests to the countries of the Western Balkans to stop the influx of asylum seekers in the European Union » rédigée par une série d'associations européennes de défense des étrangers et des populations Roms dont Chachipe a.s.b.l., <http://romarights.wordpress.com/2011/10/27/visa-issues-eu-risks-credibility-as-human-rights-actor-press-release/>

<sup>9</sup> Il s'agit des décisions rendues en première instance par le CGRA.

<sup>10</sup> Voyez: [http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml\\_id=276&dtid\\_id=11](http://www.ofpra.gouv.fr/index.html?xml_id=276&dtid_id=11), mis à jour le 09/12/2011. Notons par ailleurs que la France appliquait déjà le concept avant 2005 et a pu, en vertu de la Directive Procédure, garder ses propres critères moins contraignants.

la Belgique.<sup>11</sup> Par ailleurs, la Convention de Genève de 1951 pose dans son article 3 un principe de non-discrimination dans le traitement des réfugiés sur la base notamment de la nationalité et a fortiori dans le traitement des demandeurs d'asile.<sup>12</sup>

Ensuite, le facteur de sécurité d'un pays ne devrait jamais être évalué de manière générale et abstraite. Le besoin de protection d'un individu peut toujours être motivé par des raisons individuelles, indépendamment de considérations générales qu'il doit pouvoir faire valoir. À cette fin, une audition et un examen approfondi doivent à tout le moins avoir lieu.

Par ailleurs, les critères de désignation d'un pays sûr semblent strictement liés au respect des droits fondamentaux. En pratique, cependant, les gardes-fous posés par la Directive ne semblent pas suffisants car les États ne s'accordent pas entre eux sur les pays qui peuvent être considérés comme « sûrs » en matière d'asile. À cet égard, nous ne devons pas sous-estimer le caractère politique voire diplomatique de la désignation d'un pays comme pouvant figurer sur une liste de pays « sûrs ». Ainsi, comme le préconise le UNHCR, la procédure de détermination devrait être totalement transparente. La liste doit être rendue publique et déposée au Parlement afin que celui-ci puisse exercer un contrôle. L'information sur laquelle on se base pour déterminer la sécurité d'un pays doit également être publiée. Les sources pour évaluer le degré de sécurité d'un pays donné doivent être diverses et une attention particulière doit être portée aux minorités. L'avis du CGRA, administration indépendante et centrale en matière d'asile, doit être pris en compte puisqu'il s'agit de la seule instance d'asile qui dispose de l'expertise permettant d'évaluer la sécurité d'un pays.<sup>13</sup> Il n'est dès lors pas envisageable d'imposer une liste de pays sûrs au CGRA. Le CGRA devrait, en tout état de cause, pouvoir prendre en considération les demandes d'asile de ressortissants d'un pays figurant sur la liste. En outre, cette liste devrait être révisable facilement en cas de crise qui éclate ou d'évolutions négatives qui apparaissent de façon graduelle dans un pays.

Enfin, en cas d'application du concept de pays d'origine sûr, des garanties fondamentales au niveau de la procédure

<sup>11</sup> Article 12 du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 ; article 2 du Protocole 4 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, fait à Rome, le 4 novembre 1950.

<sup>12</sup> L'article 3 de la Convention de Genève le 28 juillet 1951 prévoit : « Les États contractants appliqueront les dispositions de cette Convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine ».

<sup>13</sup> Le CGRA dispose en effet du CEDOCA (Centre de documentation et de recherche).

doivent exister.<sup>14</sup> L'idée d'une procédure accélérée avec potentiellement moins de garanties pour une catégorie de demandeurs d'asile pourrait être discriminatoire et contraire à l'esprit protecteur de la Convention de Genève de 1951. À cet égard, nous souhaitons mettre en lumière certains points importants.

### Procédure accélérée

Le CIRÉ est favorable à une procédure d'asile rapide et de qualité dans laquelle une décision est prise dans un délai raisonnable. Cependant, si la Belgique décide de traiter de manière accélérée les demandes d'asile des ressortissants qui sont originaires de pays « sûrs », il doit être garanti dans tous les cas que ces demandes feront l'objet d'un examen au fond, approfondi et individuel permettant ainsi au demandeur d'asile de renverser la présomption selon laquelle son pays est sûr.<sup>15</sup>

La législation belge prévoit une procédure de prise en considération de la demande dans les 15 jours au CGRA. Compte tenu de la charge de travail actuelle au CGRA<sup>16</sup>, un tel délai semble être trop court et risque de ne pas pouvoir être tenu. Bien qu'il s'agisse simplement d'un délai d'ordre, une des conséquences directes pourrait être que les demandes soient rejetées plus rapidement tout en s'appuyant sur une motivation plus courte et stéréotypée, sans véritable examen individuel au fond. Cela pourrait donc amoindrir le niveau de qualité actuel de la procédure d'asile belge, surtout pour les demandeurs d'asile vulnérable.

### Charge de la preuve

Le demandeur d'asile originaire d'un pays sûr aura une charge de la preuve plus lourde sur ses épaules : non seulement, il sera considéré par les instances comme n'ayant a priori pas besoin de protection internationale mais, en plus, il devra convaincre qu'il est malgré tout clairement persécuté ou victime d'atteintes graves. Nous craignons que la procédure prévue alourdisse la charge de la preuve à un point tel qu'il ne soit plus possible pour le demandeur de renverser la présomption qui pèse en sa défaveur.

<sup>14</sup> Voir également les préoccupations et recommandations suivantes que nous soutenons pleinement : UNHCR, Commentaires préliminaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet des amendements au projet de loi Doc 53 1825/001 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et concernant l'introduction de la notion du pays d'origine sûr dans la procédure d'asile, 16 novembre 2011.

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> Au 1er décembre 2011, la charge de travail au CGRA s'élevait à 13.595 dossiers.

Le renversement de la charge de la preuve imposé à une seule catégorie de demandeurs d'asile, est selon, nous incompatible avec les principes d'égalité et de non-discrimination contenus dans la Constitution.<sup>17</sup>

### Voie de recours

Tel que prévu par les auteurs du projet de loi, la décision de non prise en considération par le CGRA n'est susceptible que d'un recours en annulation devant le CCE. Pourtant, il conviendrait de permettre un recours, certes éventuellement accéléré, mais effectif tant en fait qu'en droit c'est-à-dire un réexamen indépendant sous la forme d'un recours suspensif de plein contentieux au CCE comme cela doit être le cas en matière d'asile<sup>18</sup>. Un recours en annulation au CCE, qui est uniquement un recours en droit, n'offre dès lors pas, selon nous, les garanties imposées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme en sur base des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). Par ailleurs, cette différence de traitement avec les autres catégories de demandeurs d'asile pourrait également être considérée comme discriminatoire par la Cour constitutionnelle belge. Enfin, si le demandeur d'asile voit sa demande non prise en considération en première instance puis ne bénéficie ni d'un recours effectif contre cette décision ni d'une réelle possibilité de suspendre son ordre de quitter de territoire, il y a un risque que ce dernier multiplie les procédures et introduise des demandes multiples, ce qui va à l'encontre de l'objectif d'efficacité des auteurs du projet de loi.

<sup>17</sup> Sur ce point, voyez la note du Professeur Dirk Vanheule, Protection en droit en cas de l'application du principe du pays d'origine sûr, du 20 novembre 2011.

<sup>18</sup> Sous peine de violer le principe de droit international de non-refoulement prévu à l'article 33 de la Convention de Genève de 1951.

# Conclusion

Nous l'avons vu, adopter une liste de pays sûrs au niveau national ne s'improvise pas. La définition et les critères pour désigner un pays comme « sûr » en matière d'asile doivent être ceux liés au respect des droits fondamentaux strictement posés par le droit européen. Et déterminer à l'avance les pays qui peuvent être considérés comme "sûrs" est loin d'être un exercice évident. Le fait que les listes de pays sûrs actuelles élaborées par certains États européens diffèrent fortement les unes des autres démontre le caractère non pertinent de cet outil.

L'utilisation d'une telle liste n'offre par ailleurs aucune garantie d'une diminution des demandes d'asile. Il suffit de regarder le trio de tête inchangé des pays dont sont originaires les demandeurs d'asile ces 11 derniers mois en Belgique : l'Afghanistan (11,1%) ; la Guinée (8,4%) ; l'Irak (7,8 %)<sup>1</sup>. Des pays que l'on ne pourra en tout état de cause qualifier de « sûrs » compte tenu des atteintes aux droits fondamentaux et de la situation sécuritaire désastreuse.

L'instauration d'une liste de pays sûrs pour résoudre la crise de l'accueil est un mauvais argument pour toucher au principe du droit d'asile.

Dans les cas où la Belgique ferait face à un nombre anormalement élevé de demandeurs d'asile de certains pays d'origine, sans qu'il n'y ait de raisons d'asile manifestes, nous recommandons de recourir à un traitement prioritaire, dans des délais raisonnables, mais avec toutes les garanties d'un traitement individuel et de qualité qui s'imposent. Or, cette possibilité de traiter un certain nombre de demandes d'asile prioritairement est déjà prévue dans la loi.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Chiffres du CGRA, [http://www.cgra.be/fr/binaries/Statistiques\\_asile\\_novembre\\_2011\\_Externe\\_tcm126-155219.pdf](http://www.cgra.be/fr/binaries/Statistiques_asile_novembre_2011_Externe_tcm126-155219.pdf)  
<sup>2</sup> Art.52/2 de la loi du 15 décembre 1980.



# Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 23 associations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

## Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Association pour la Défense du Droit des Étrangers (ADDE)
- Amnesty International
- Cap Migrants
- Caritas International
- Centre d'Éducation Populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivial
- Croix-Rouge Francophone de Belgique (Département Accueil des Demandeurs d'Asile)
- CSC Bruxelles - Halle - Vilvoorde
- Équipes Populaires
- FGTB de Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit Refugee Service (JRS) – Belgium
- Justice et Paix
- Médecins du Monde
- Mentor-Escale
- Le Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)
- Le Mouvement Ouvrier Chrétien
- Présence et Action Culturelles
- Point d'appui
- Service Social de Solidarité Socialiste (SESO)
- Service Social Juif

## CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80 | 1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles



FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES