



EuroMed Rights
EuroMed Droits
الأورو-متوسطية للحقوق



Pays « sûrs » : Un déni du droit d'asile

AEDH / EuroMed Droits / FIDH
Mai 2016

INTRODUCTION

Le 9 septembre 2015, la Commission européenne a relancé le débat sur la création d'une liste européenne commune de « pays d'origine sûrs »¹.

Qualifier un pays d'origine comme « sûr » signifie que la situation des droits humains y est, présumée satisfaisante, encadrée par un État de droit et que les individus n'y subissent pas de persécutions.

« 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 telle que définie à l'article 9 de la directive 2011/95/UE, ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne ».

(Annexe I, directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale).

La notion de « pays d'origine sûr » trouve sa base juridique communautaire, en 2005, dans la première directive « procédure »², une notion maintenue au moment de la révision de la directive en 2013. En application de cette directive, les demandeurs d'asile venant de pays « sûrs » peuvent n'avoir droit qu'à une procédure d'examen accélérée de leur dossier (art. 23.4). La transposition de la directive dans les législations nationales s'est traduite par l'adoption par plusieurs États membres de listes de pays considérés comme sûrs selon des critères qui leur étaient propres. Certains membres ont adopté de telles listes récemment dans le cadre des mesures élaborées dans le contexte de la crise des politiques migratoires que l'UE traverse depuis plusieurs mois.

La question de l'adoption d'une liste européenne commune a régulièrement été évoquée au cours des dernières années, notamment lors des travaux sur les directives « procédure » (2005 et 2013), mais plusieurs États membres se sont opposés à l'idée d'une liste unique et commune et préféraient conserver un système de listes nationales.

L'objectif de la Commission est, cette fois-ci, d'aboutir à l'adoption d'une liste « commune » de sept pays que tous les États membres seraient obligés de respecter. Son but est de contribuer à harmoniser la mise en œuvre du système d'asile européen et d'améliorer son « efficacité » en dissuadant les demandes « indues » ou « abusives » et en facilitant et accélérant les renvois de demandeurs d'asile déboutés pour demandes « manifestement infondées » (cf. infra p. 8 et seq.).

¹ Commission européenne, Proposition de règlement établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_regulation_of_the_ep_and_council_establishing_an_eu_common_list_of_safe_countries_of_origin_en.pdf

² Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005L0085>
En fait, le concept est antérieur : lors de l'adoption du traité d'Amsterdam en 1997, l'Espagne, par la voix de José Manuel Aznar, a obtenu que « toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un État membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible par un autre État membre ». Cette réserve conduisant à présumer « sûrs » tous les États membres de l'UE a été reprise dans le protocole no 6 du traité – surnommé « **protocole Aznar** ». Seule la Belgique a refusé de le ratifier.

Le texte de ce nouveau règlement est actuellement en négociation entre le Conseil de l'UE (qui réunit les représentants des Etats membres de l'UE) et le Parlement européen. S'il est adopté, il prendra effet sous vingt jours et sera dès lors applicable à tous les États membres, sans besoin de transposition en droit national.

Les sept pays considérés comme « sûrs » par le projet de règlement sont : **l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine (FYROM), le Kosovo, le Monténégro, la Serbie et la Turquie**. Tout comme les listes nationales, cette liste peut évoluer, et **d'autres pays pourraient être ajoutés dans le futur**.³

Depuis l'apparition du concept de « pays d'origine sûr », nos organisations s'opposent à son utilisation dans l'application du droit d'asile. Nul ne peut garantir qu'un pays est sûr pour tous ses ressortissants. En outre, comme le précise le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), *« l'application de cette notion empêchant a priori tout un groupe de personnes en quête d'asile d'obtenir le statut de réfugié, (elle) serait incompatible avec l'esprit, sinon la lettre, de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés »*⁴ et notamment au principe de non-discrimination en raison de la nationalité.

Cette opposition porte également sur le fait que l'usage d'une **procédure spécifique – accélérée –**, et la présomption qui préside à l'examen du dossier du requérant, rompent le principe d'égalité devant la loi et rendent la procédure essentiellement biaisée.

S'il faut admettre que l'usage d'une liste « commune » mettrait fin à la discrimination entre demandeurs selon leur pays d'arrivée dans l'UE, elle ne mettrait pas fin à l'inégalité de droits entre demandeurs selon leur origine. Cela ne suffit donc pas à justifier le projet de règlement proposé par la Commission.

³ Commission européenne, *Une liste UE des pays d'origine sûrs*, 2015, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_fr.pdf

⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Note générale sur la notion de pays et sur le statut de réfugié*, EC/SCP/68 - Sous-Comité protection, 26 juillet 1991 - <http://www.unhcr.fr/4b30a589e.html>

1 – LE CONCEPT EUROPEEN DE SÛRETÉ

L'examen d'une demande d'asile suppose, selon le droit européen, la prise en considération de plusieurs éléments définis dans la directive « qualification » de 2011 (2011/95/UE) : parmi ces éléments figurent la situation générale dans les pays d'origine et, éventuellement, dans les pays par lesquels la personne a transité.⁵

⇒ Éléments de contexte

L'émergence du concept de sûreté dans le débat européen date du début des années 1990 face à l'augmentation du nombre de demandes d'asile enregistrées dans les Etats membres.

La liste de pays d'origine sûrs est un moyen de filtrer les demandes présumées authentiques des « fausses demandes d'asile ». **Depuis le départ, la méfiance envers les « faux demandeurs » est un marqueur politique fort de cette initiative.** Le HCR ne s'y est pas trompé et, dès 1991, publie une note qui met en garde contre la manipulation du concept d'asile que peut contenir l'usage de la notion de pays sûr.⁶

En 1992, les Etats membres de l'UE ont adopté une « Résolution sur les demandes manifestement infondées »⁷, appelée aussi la « Résolution de Londres ». La résolution revient sur les risques de saturation du système d'asile en raison des demandes émanant des personnes qui ne sont pas en besoin de protection internationale au détriment de celles et ceux ayant une « véritable » demande d'asile à faire examiner. Les travaux préparatoires à la résolution⁸ évoquent expressément le besoin d'une « résistance collective aux demandes d'asiles non nécessaires dans les Etats membres ».

L'établissement d'une liste de pays « sûrs » est laissé aux Etats membres. La Résolution de Londres annonçait qu'ils visaient à terme l'adoption d'une liste commune.

⇒ Les bases législatives du concept

Si les premiers débats entre les États membres de l'UE remontent au début des années 1990, plusieurs d'entre eux y recouraient déjà avant dans leur législation sur l'asile (ref. 8886/98⁹).

Cette notion a été intégrée à la législation européenne en 2005 dans la directive 2005/58/CE sur les procédures d'asile (dite « directive procédure »). Celle-ci définit les critères qui font qu'un pays peut être qualifié de **sûr** (articles 30 et 31 et annexe I de la directive). La révision de la directive en 2013 a confirmé l'usage de cette notion en déclinant différents principes définis aux articles 35 à 37 (directive 2013/32/UE).

⇒ Critères pour la qualification d'un pays comme « sûr »

La notion de sûreté s'appuie sur l'appréciation de la situation dans un pays et la manière dont ce dernier assure, en droit et en pratique, une protection contre les persécutions et les mauvais traitements.

La notion de persécution est définie dans la directive dite « qualification » (2011/95/UE) dans son article 9 et couvre les actes ou accumulations de diverses mesures suffisamment graves du fait de leur nature ou de leur

⁵ Normes applicables, respect de l'Etat de droit et des libertés individuelles, effectivité des garanties procédurales, droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques.

⁶ Voir note 4

⁷ Conseil de l'Union Européenne, Council Resolution of 30 November 1992 on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, 30 novembre 1992 - <http://www.refworld.org/docid/3f86bbcc4.html>

⁸ Conseil de l'Union Européenne – Groupe Ad Hoc Immigration, Draft Resolution on manifestly unfounded applications, 1992 <http://database.statewatch.org/e-library/1992-pre-021.pdf>

⁹ Conseil de l'Union, *Monitoring the implementation of instruments adopted concerning asylum : Summary report of the Member States' replies to the questionnaire launched in 1997*, 17 juillet 1998 - <http://database.statewatch.org/e-library/199808886jhasg1wp1036.pdf>

caractère répété pour constituer une violation grave des droits fondamentaux¹⁰ de l'homme

- Les violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles;
- Les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires discriminatoires en soi ou mises en œuvre d'une manière discriminatoire;
- Les poursuites ou sanctions disproportionnées ou discriminatoires;
- Le refus d'un recours juridictionnel se traduisant par une sanction disproportionnée ou discriminatoire;
- Les poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire en cas de conflit ;
- Les actes dirigés contre des personnes en raison de leur genre ou contre des enfants.

La situation doit être examinée régulièrement et un pays doit être retiré de la liste si les critères ne permettent plus de le qualifier de « sûr ». La définition contenue dans la directive « procédure » impose des seuils de respect des droits extrêmement élevés ce qui est justifié par le fait que cette appréciation joue dans l'évaluation de la demande de protection d'une personne qui dit craindre pour sa vie, sa dignité et le respect de ses droits.

Les États candidats à l'adhésion à l'Union européenne doivent remplir les critères posés par la directive « procédure », en plus des « critères de Copenhague »¹¹. Cinq des sept pays figurant sur la liste de la Commission sont actuellement candidats à l'adhésion.

⇒ Pays d'origine « sûrs » vs. pays « tiers sûrs »

Il est important de ne pas confondre « pays d'origine sûr » et « pays tiers sûr ». Un « pays tiers sûrs » est un pays hors UE par lequel le demandeur d'asile a transité et où il peut être renvoyé, car l'État membre considère que la demande d'asile aurait dû y être enregistrée. La demande d'asile n'est donc pas examinée par l'État membre mais par le dit « pays tiers sûr ». La Commission envisage d'ailleurs de faire adopter une liste commune de « pays tiers sûrs » afin d'harmoniser cette notion au niveau européen.

« Un pays tiers ne peut être considéré comme un pays tiers sûr (...) que:

a) s'il a ratifié la convention de Genève sans aucune limitation géographique et s'il en respecte les dispositions;

b) s'il dispose d'une procédure d'asile prévue par la loi; et

c) s'il a ratifié la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et s'il en respecte les dispositions, notamment les normes relatives aux recours effectifs.

(...) Le demandeur est autorisé à contester l'application du concept de pays tiers européen sûr au motif que le pays tiers concerné n'est pas sûr dans son cas particulier.”

(Article 39(2) de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale)

Selon l'article 38 de la directive procédure, un pays de transit ne peut être qualifié de sûr que si les autorités ont « **la certitude** » que le demandeur n'aura à craindre ni pour sa vie, ni pour sa liberté en raison de son appartenance (race, religion, nationalité, groupe social particulier, opinions politiques, sexe ou orientation sexuelle). Les autorités doivent aussi s'assurer de l'absence d'atteinte grave aux droits du demandeur, de risque de torture, de traitements cruels, inhumains ou dégradants ou de refoulement vers un pays où il

¹⁰ Pour évaluer cela, les États membres doivent, conformément à la directive procédure, se fonder sur : l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en la matière et leur application; les droits et libertés définis dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), le pacte international relatif aux droits civils et politiques, et la convention contre la torture, le respect du principe de non-refoulement au sens de la convention de Genève de 1951 ; l'efficacité du système de sanctions contre les violations de ces droits et libertés.

¹¹ Les critères d'adhésion, ou « critères de Copenhague » (définis lors du Conseil européen de Copenhague, en 1993) sont les conditions essentielles que tous les pays candidats doivent remplir pour devenir membres de l'Union européenne.

http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_fr.htm

pourrait être persécuté ou exposé à un risque de violation de ses droits humains. Enfin, la personne doit pouvoir obtenir le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève dans l'État en question. Cela signifie que la législation nationale du « pays tiers sûr » doit permettre à un individu de faire examiner sa demande d'asile dans le respect de toutes les garanties procédurales établies selon le droit international, y compris le droit à un recours effectif, d'obtenir le statut de réfugié et de jouir des droits inscrits dans la Convention de Genève, notamment des droits économiques et sociaux.

Il faut, par ailleurs, qu'un **lien de connexion raisonnable** existe entre le demandeur et le pays de transit vers lequel il est renvoyé. Le demandeur peut contester la validité de ce lien de connexion et le fait que le pays en question n'est pas sûr au vu de sa situation personnelle devant une autorité indépendante. L'appel contre la décision d'irrecevabilité de la demande d'asile a un effet suspensif. Dans l'attente de la décision de l'autorité compétente, l'individu ne peut donc pas être renvoyé vers le pays de transit considéré comme sûr.

⇒ Un concept à géométrie variable fondé sur des critères ambigus

Au niveau des Etats membres, force est de constater que la sélection des pays et leur inscription sur les listes nationales de « pays d'origine sûrs » se fait généralement d'une manière très opaque. **Les procédures nationales et les sources utilisées pour cette sélection sont rarement rendues publiques et la société civile est très rarement consultée.**

En 2015, selon la Commission européenne, 12 Etats membres ont établi une telle liste : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, République Tchèque, Danemark, France, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Malte, Royaume-Uni, Slovaquie.

La proposition d'une liste européenne commune est censée se fonder principalement sur les listes nationales déjà existantes, et donc codifier une pratique déjà « commune ». L'analyse de ces 12 listes nationales révèle cependant d'importantes disparités :

- Le nombre total de pays reconnus comme « sûrs » par listes nationales varie de un pour l'Irlande à 23 pour Malte.
- Aucun pays n'est reconnu unanimement comme « sûr » par ces 12 pays
- Les pays retenus pour la liste européenne commune ne font pas l'unanimité non plus, puisque la Bosnie-Herzégovine ne figure que dans 9 des 12 listes tout comme la Macédoine (FYROM) et le Monténégro, l'Albanie et la Serbie dans 8, le Kosovo dans 6 et la Turquie dans une seule liste.

De plus, **la transposition de la notion même de « sûreté » diffère** selon les pays. Par exemple, le concept de l'absence systématique et générale de persécution ou de menace sérieuse de persécutions a été interprété différemment par les législateurs nationaux, notamment sur la question du genre. Là où la France pose clairement un principe d'uniformité pour toute personne (homme et femme), le Royaume-Uni, lui, n'aborde pas la question dans sa législation, ce qui lui permet de faire une distinction en fonction du sexe pour certains États et de considérer par exemple la Gambie ou le Ghana comme des « pays d'origine non sûrs » pour les femmes.

Les **procédures pour élaborer ces listes nationales divergent aussi grandement** puisque les organes pour désigner les pays comme « sûrs » ainsi que la possibilité de contester ou contrôler ces désignations ne sont pas les mêmes selon les pays. On note également que des pays « entrent » parfois dans une liste pour en ressortir quelques mois plus tard et, éventuellement, y être ensuite réintroduits. Par exemple, en France, le Kosovo a été introduit dans la liste des « pays d'origine sûrs » en décembre 2013 avant d'en être retiré en octobre 2014 après un recours de la part d'associations de défense des droits devant le Conseil d'Etat ; Les pouvoirs publics ont fait fi de cette décision et réintroduit le Kosovo sur la liste en octobre 2015. Un recours devant le Conseil d'Etat a été à nouveau engagé. Si la possibilité de réexaminer la situation dans les différents

pays peut être perçue comme positive, les critères utilisés et les sources sur lesquelles les autorités nationales s'appuient pour prendre ces décisions restent flous et non transparents. Cette opacité peut par ailleurs poser un problème d'insécurité juridique pour les demandeurs d'asile puisque leur traitement est susceptible de varier en fonction de la période à laquelle leur demande est déposée/traitée, sans qu'ils sachent pourquoi.

L'opacité et les incohérences entourant la procédure de désignation d'un pays comme « sûr », conduisent à s'interroger sur les éventuelles **motivations politiques** sous-jacentes à l'établissement de ces listes. Les motivations peuvent être également pragmatiques. Ainsi, le choix de la Bulgarie de faire de l'Arménie et la Turquie des « pays sûrs » est-il vraisemblablement motivé, entre autres, par une volonté de se prémunir contre un risque accru d'immigration des ressortissants de ses deux pays voisins.

L'exemple le plus probant de cette manipulation du concept de sûreté est sans aucun doute la démarche actuelle de la Commission européenne qui cherche à établir la Turquie comme « pays d'origine et tiers sûr » au niveau européen alors que la situation en matière de droits humains en Turquie est la pire qu'ait connue le pays depuis plusieurs décennies¹². Il semble que dans ce cas précis, L'UE ne prenne nullement en compte le respect par la Turquie des « critères de Copenhague », ni des critères établis par les directives « procédure », « qualification » et « retour ». Cette manœuvre, qui s'inscrit dans le cadre de la politique migratoire européenne actuelle et notamment de l'accord conclu en mars 2016 avec la Turquie, vise surtout à rendre possible le renvoi des migrants et demandeurs d'asile arrivés en Europe vers la Turquie.

Le HCR avait pourtant prévenu dès 1991 que « Cette notion suscite une autre préoccupation, à savoir que, comme l'expliquent souvent les Etats, on peut l'invoquer pour encourager la démocratisation dans les pays d'origine. **Du point de vue du Haut-Commissaire, il ne convient pas de se servir du droit d'asile pour promouvoir la "normalisation" dans certains pays.** Cela revient à politiser un processus qui procède essentiellement de considérations humanitaires»¹³.

Le fait de considérer la sûreté générale d'un pays ne permet d'ailleurs pas de prendre en compte de manière adéquate **les situations particulières**, notamment celles de personnes issues de groupes minoritaires, qui peuvent faire face à des discriminations spécifiques dans des pays où le reste de la population est pourtant généralement en « sécurité ». La situation des minorités Roms, *lesbiennes*, *gays*, bisexuels, trans- ou intersexe (LGBTI), ou les violences policières à l'encontre de certains groupes de population pour des raisons d'appartenance politique ou socio-culturelle sont des exemples probants, y compris au sein de l'UE, de **l'impossibilité de considérer un pays comme sûr a priori et de l'absence de pertinence de cette notion** (voir les fiches pages associées à cette note).

Cet argument a d'ailleurs été soulevé par plusieurs institutions en réaction à la proposition de la Commission. Dernièrement, l'Agence des *droits fondamentaux* de l'UE (FRA)¹⁴ a réagi à la proposition de la Commission en insistant sur la nécessité de garantir une attention particulière aux personnes issues de groupes minoritaires qui risquent plus particulièrement de faire face à des discriminations si elles sont renvoyées. Le Comité économique et social européen avait, le 10 décembre 2015¹⁵, appelé à ce que le concept de « pays d'origine sûr » ne soit pas appliqué pour les pays où des cas d'atteinte à la liberté de la presse, au pluralisme politique, ou des cas de persécutions en fonction du sexe ou de l'orientation sexuelle ou contre des minorités nationales, ethniques, culturelles ou religieuses ont été recensés. **Les procédures accélérées auxquelles les personnes provenant des pays considérés comme « sûrs » seraient soumises ne fournissent pas des garanties suffisantes d'examen de ces situations particulières.**

12 EuroMed Droits & FIDH (2016) Mission de solidarité aux défenseurs des droits humains en Turquie
<http://euromedrights.org/fr/publication/mission-de-solidarite-aux-defenseurs-des-droits-humains-en-turquie/>

13 Voir 4

14 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), 4 fundamental rights issues to consider in EU safe countries list, 6 avril 2016 - <http://fra.europa.eu/en/press-release/2016/4-fundamental-rights-issues-consider-eu-safe-countries-list>

15 Comité économique et social européen, Avis du Comité économique et social européen sur la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune, 10 décembre 2015 - <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.rex-opinions.37224>

2 – LIMITATIONS À L'ACCES AU DROIT D'ASILE

⇒ Les inquiétudes du HCR

Le concept de « sûreté » a des conséquences sur la façon dont les demandes sont examinées en **limitant les garanties procédurales acquises à toute personne en besoin de protection internationale**. L'application de cette notion est donc discriminatoire et dangereuse pour les demandeurs d'asile. Dès 1991, le HCR alertait sur ce risque :

« Appliquer la notion de « pays sûr » au pays d'origine revient à empêcher automatiquement les nationaux de pays considérés comme sûrs d'obtenir l'asile ou le statut de réfugié dans les pays d'accueil, ou tout au moins, à considérer leur demande avec la présomption qu'ils n'ont pas droit au statut de réfugié, présomption qu'il leur appartient, non sans difficultés, de lever» .¹⁶

Le Haut-Commissariat considérait toutefois à l'époque que si les garanties procédurales étaient maintenues à toutes les étapes de la procédure, alors l'usage systématisé de cette notion ne devait porter aucun préjudice au demandeur d'asile, mais faciliter un traitement plus rapide des dossiers. L'analyse du HCR souligne ici le risque intrinsèque que la notion de « pays sûr » représente pour **l'égalité des demandeurs d'asile durant procédure**.

Des années d'analyse de pratiques dans différents Etats membres démontrent que **l'application du concept de « sûreté » joue en défaveur d'un grand nombre de demandeurs d'asile durant la procédure, voire les exclut de celle-ci**¹⁷.

⇒ Présomption de non admissibilité de la demande d'asile : une charge de la preuve plus lourde

L'UE a ainsi mis en place un système accéléré de traitement des demandes d'asile des ressortissants d'un « pays d'origine sûr » (article 31 (8) (B) de la directive « procédure »). La justification est de permettre un examen rapide de la demande d'asile via des **procédures dites « accélérées »**.

L'objectif affiché de la liste des « pays d'origine sûrs » est d'identifier plus rapidement les personnes dont la demande d'asile est infondée. La demande peut même être qualifiée de « manifestement » infondée, comme le précise l'article 32 (2) de la directive « procédure », introduisant une présomption d'absence de fondement de la demande et faisant reposer sur le demandeur une **charge supplémentaire de la preuve**¹⁸ de son besoin de protection internationale. Le présumé est en effet dans ce cas, que la personne ne fuit pas un risque de persécution compte tenu de la situation dans son pays d'origine. Cette présomption peut conduire l'Etat examinateur à questionner la fiabilité et la véracité des éléments avancés par le demandeur ce qui peut résulter en un traitement inéquitable de la demande.

Parmi les 12 Etats membres qui possèdent des listes nationales de « pays d'origine sûrs », 10 d'entre eux

¹⁶ Voir 4

¹⁷ Immigration Law Practitioners' Association (ILPA), Analysis and Critique of Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (30 April 2004), July 2004 www.ilpa.org.uk; Coordination Française pour le Droit d'Asile, Il n'existe pas de pays sûr, 13 avril 2005 <http://cfda.rezo.net/procedures/com-13-04-05.html>

¹⁸ Agence des Droits Fondamentaux de l'UE (2016) Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning an EU common list of safe countries of origin http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-opinion-safe-country-of-origin-01-2016_en.pdf

(l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, Malte, la République Tchèque, le Royaume Uni et la Slovaquie) considèrent que la demande d'asile d'un ressortissant d'un de ces pays **est a priori manifestement infondée**¹⁹. En plus d'introduire une présomption d'absence de fondement de la demande, la notion de « demande manifestement infondée » a d'autres conséquences procédurales. Si, après examen, la demande de la personne est rejetée et que cette dernière fait appel, **l'appel ne sera pas suspensif** et la personne sera renvoyée vers son « pays d'origine sûr » dans l'attente de la décision en appel (voir ci-dessous), ce qui rend ce droit de recours ineffectif en pratique.

La liste de « pays d'origine sûr » et les procédures accélérées qui en découlent reviennent à **inverser la présomption à l'encontre du demandeur**. Présumer les demandes de ressortissants de « pays d'origine sûr » comme manifestement infondées revient à les disqualifier *a priori*. La notion de pays « d'origine sûr » est donc une notion discriminatoire et qui fait reposer la charge de la preuve sur le demandeur, en rendant l'exercice de son droit d'asile beaucoup plus difficile en pratique.

A cet égard, la Commission Nationale Consultative sur les droits de l'Homme française recommande depuis 2001 la suppression de la notion de « **pays d'origine sûr qui, instituant une inégalité de traitement entre les demandeurs d'asile, n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention de Genève** qui dispose que « les Etats contractants appliqueront les dispositions de cette Convention sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine »²⁰.

Une liste pour faciliter les expulsions ?

Il est important de souligner l'articulation, dans l'esprit et dans sa mise en œuvre, entre la notion de « pays d'origine sûr » et la notion de retour dans le pays d'origine. Bien qu'aucune référence explicite ne soit faite dans la proposition de la Commission sur les mesures de retours des demandeurs d'asile dont la demande est rejetée, la stratégie de l'UE sur la politique de retour, publiée le même jour que la proposition de la liste de pays d'origine sûrs, précise que :

« Une politique de retour efficace requiert l'existence d'un système d'asile fonctionnel pour garantir que les demandes d'asile infondées conduisent au renvoi rapide de la personne du territoire européen ».

Plan d'action de l'UE sur le retour, 9 septembre 2015, p.5²¹

⇒ **Pas d'appel suspensif : le principe de non-refoulement remis en cause**

L'**effet suspensif d'un recours** (directive « procédure », article 46 (5)) contre le rejet de la demande d'asile est une garantie clef de l'effectivité du droit au recours et du respect du principe de non-refoulement puisque, sauf accord du demandeur, celui-ci ne peut être éloigné ou refoulé de force du territoire tant que le recours n'a pas été dûment examiné. La directive « procédure » permet toutefois de ne pas appliquer de recours suspensif pour les personnes dont la demande a initialement été considérée comme infondée voire manifestement infondée.

¹⁹ Rapports AIDA (Asylum Information Database) 2015 - <http://www.asylumineurope.org/reports>; République Tchèque, Acte sur l'Asile du 11 Novembre 1999 - <http://bit.ly/1YiAqTc> Site internet du Service de l'Immigration Danoise - https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/asylum_process/more_about_applying_asylum.htm; République Slovaque, Acte sur l'Asile du 20 juin 2002 - <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=44a2a04b4&skip=0&query=slovakia%20asylum>

²⁰ Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Avis relatif aux travaux de l'Union européenne sur l'asile et au Sommet de Laeken, 23 novembre 2001 - http://www.cncdh.fr/sites/default/files/01.11.23_avis_travaux_eu_sur_lasile.pdf

²¹ Commission européenne, Plan d'action de l'UE sur le retour, 9 septembre 2015, p.5 - http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_eu_action_plan_on_return_en.pdf

Le Comité des Nations Unies contre la torture s'est exprimé en mai 2010 à ce sujet en rapport avec la nature non suspensive du recours dans les procédures accélérées (« prioritaire ») en France. Selon le Comité :

« Le demandeur peut donc être renvoyé vers un pays où il risque la torture, et ce avant que la Cour nationale du droit d'asile ait pu entendre sa demande de protection (...) le Comité n'est pas convaincu que la procédure prioritaire offre des garanties suffisantes contre un éloignement emportant un risque de torture (art. 3).» Le Comité a recommandé que la France « instaure un recours suspensif pour les demandes d'asile placées en procédure prioritaire. »²²

De même, plusieurs jugements de la Cour européenne des droits de l'Homme convergent vers un questionnement du bien-fondé de l'absence de recours suspensif à tous les stades de la demande d'asile²³. Il en résulte que l'utilisation du principe de « sûreté » n'offre pas des garanties suffisantes de respect des garanties procédurales fondamentales du droit d'asile, telle que la nécessité d'un recours effectif et donc d'un appel à effet suspensif, ni du principe indérogeable du non-refoulement.

⇒ Procédures accélérées ou expéditives ?

Les procédures accélérées ne sont pas censées porter préjudice à l'examen individuel de la demande d'asile, en vertu des principes inscrits dans la directive « procédure » (considérant 30). En revanche, face aux enjeux actuels et aux difficultés des autorités nationales d'examiner les demandes d'asile dans un délai conforme aux directives, l'adoption d'une liste commune de pays « sûrs » fait craindre la légitimation de procédures expéditives, sur le territoire et aux frontières de l'Union européenne.

Le risque que ces procédures « expéditives » instaurent des garanties procédurales amoindries est d'autant plus grand que les pratiques divergent énormément selon les pays, et ce malgré les volontés d'harmonisation au niveau européen. Une liste commune de « pays d'origine sûr » ne résoudra pas la question de l'hétérogénéité des procédures d'asile au sein de l'Union européenne.

Malgré la tentative d'harmonisation du Régime d'Asile Européen Commun, les délais des procédures d'évaluation de demandes d'asile (accélérées ou non) sont toujours très différents selon les Etats membres. Certaines procédures accélérées peuvent ne durer que quelques jours (Malte, Bulgarie, Royaume Uni, Espagne) ou deux semaines (France), un mois (Pologne) ou trois mois (Grèce et Suède), alors que d'autres Etats comme l'Italie et la Hongrie et l'Italie n'ont pas de procédure accélérées et que certains ne les pratiquent qu'à leurs frontières (Espagne).

⇒ Irrecevabilité : refuser l'accès à l'asile au sein de l'UE

Une demande d'asile jugée irrecevable permet de ne pas examiner celle-ci au fond, mais également de renvoyer le demandeur vers son pays d'origine voire vers un pays tiers qualifié de « sûr ». Cela signifie que les demandes d'asile émises par des personnes venant d'un « pays tiers sûr » pourront être considérées **irrecevables**, ainsi que le prévoit l'article 33(2)c de la directive procédure. L'appel du rejet de la demande d'asile au motif d'irrecevabilité est non suspensif.

Ce point constitue une violation des principes d'examen de la demande d'asile, *a fortiori* lorsqu'il est potentiellement applicable à un pays comme la Turquie, qui ne reconnaît le statut de réfugié qu'aux personnes issues d'un pays européen²⁴, ou dans lequel même les personnes bénéficiant d'un statut de

²² Comité contre la torture, Observations finales du Comité contre la torture - France, 26 avril - 14 mai 2010 - <http://bit.ly/1QXg3VU>

²³ Par ex. Cour européenne des droits de l'homme, Affaire I. M. c. France, Strasbourg, 2 février 2012 - <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/CAT.C.FRA.CO.4-6.pdf>

²⁴ «Le Gouvernement turc maintient les dispositions de la déclaration qu'il a faite en vertu de la section B de l'article premier de la Convention relative au statut des réfugiés, selon laquelle il n'applique la Convention qu'aux personnes qui sont devenues des réfugiés

protection internationale ne jouissent pas de l'ensemble des droits garantis par la Convention de Genève notamment de certains droits économiques et sociaux, et peuvent même voir leur vie menacée (cf. assassinats de réfugiés de Syrie en Turquie en 2015 et 2016)²⁵.

De plus, selon la directive « procédure », un lien de connexion doit être établi entre le demandeur et le pays tiers en question : la personne ne peut être renvoyée dans un pays avec lequel elle n'a aucun lien. Ce lien doit être « raisonnable » sans plus de détail ; ce qui confère à l'État membre un pouvoir d'interprétation important et lui permet, ainsi, d'en avoir une interprétation restrictive.

Par ailleurs, la notion de « pays tiers sûr » permet d'estimer a priori qu'un demandeur d'asile est plus légitime à déposer une demande d'asile dans un pays par lequel il a transité qu'au sein de l'Union européenne.

3 – L'AGENDA EUROPÉEN SUR LA MIGRATION

La proposition de la Commission d'un règlement établissant une liste de « pays d'origine sûrs » a été divulguée le 9 septembre 2015. Annoncée dès le 13 mai 2015 comme une des mesures phares de l'Agenda européen sur la migration²⁶, elle est censée être un élément de réponse aux naufrages de plus en plus nombreux en Méditerranée et aux urgences en termes d'accueil et de gestion de l'arrivée de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés en Europe.

La liste est présentée comme un « outil essentiel de soutien à l'examen rapide des demandes susceptibles d'être infondées » (considérant 3).

⇒ Des consultations lacunaires

Dès le mois de juillet 2015, le Conseil de l'UE a indiqué son intérêt pour l'élaboration d'une liste de pays sûrs, ce qui a enjoint le Bureau Européen d'Appui à l'Asile (EASO) à organiser une réunion avec des experts venus des différents Etats membres le 2 septembre 2015. Le consensus semble avoir émergé autour d'une liste regroupant les différents candidats à l'UE situés dans les Balkans : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, l'ex-république yougoslave de Macédoine (FYROM), le Monténégro et la Serbie.

A l'initiative de la Commission européenne, la Turquie a été ajoutée à la liste proposée, bien que ce pays ne soit reconnu comme sûr que par la Bulgarie pour le moment.

Cette consultation des Etats membres s'est accompagnée d'une collecte d'information sur les différents pays visés, notamment des rapports du Service Européen d'Action Extérieure de l'UE, d'EASO, du HCR, du Conseil de l'Europe « ainsi que d'autres organisations internationales pertinentes »²⁷.

Il n'est pas excessif de considérer que la société civile a donc été exclue des consultations et que seules les instances « officielles » européennes ou internationales ont été prises en considération.

par suite d'événements survenus en Europe, ainsi que la réserve qu'il a formulée au moment de la ratification et selon laquelle aucune disposition de cette Convention ne peut être interprétée de façon à accorder aux réfugiés plus de droits que ceux reconnus aux citoyens turcs en Turquie », Protocole relatif au statut des Réfugiés conclu à New York le 31 janvier 1967

http://www.unhcr.ch/fileadmin/unhcr_data/Protocole-de-new-york-1967.pdf

²⁵ Al Jazeera, "Syrian journalist shot by ISIL in Turkey dies", 13 avril 2016 <http://www.aljazeera.com/news/2016/04/syrian-journalist-shot-isil-turkey-dies-160413074030033.html>

²⁶ Commission européenne, Mieux gérer les migrations dans tous leurs aspects: un agenda européen en matière de migration, 13 mai 2015 - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_fr.htm

²⁷ Voir NBP No.1

Cette opacité et cet empressement ont été constatés par la rapporteure du Parlement européen Sylvie Guillaume (S&D)²⁸ qui a demandé de repousser l'évaluation de la liste de pays proposés en annexe afin d'attendre de nouvelles évaluations de la situation dans ces sept pays par l'EASO. Elle a, en outre, proposé des consultations plus systématiques de ressources venant de la société civile pour l'élaboration et l'actualisation de la liste commune.

En outre, cette façon de procéder **contredit les recommandations de l'agence EASO** qui insiste sur l'importance « de chercher les sources les plus larges possibles qui reflètent des opinions divergentes sur un problème ou un événement, car cela contribuera à garantir l'obtention et la présentation d'une vision équilibrée dans le rapport [d'information sur le pays d'origine] »²⁹.

Le Comité économique et social de l'Union européenne, consulté par le Parlement, la Commission et le Conseil sur ce projet de Règlement, a d'ailleurs considéré, dans son opinion à propos de la proposition de la liste des « pays d'origine sûrs », qu'il était « nécessaire d'établir un mécanisme permettant aux organisations de défense des droits humains, avec les bureaux des défenseurs des droits et les comités économiques et sociaux, d'initier la procédure d'amendement de la liste »³⁰.

⇒ **Les critères de la Commission pour identifier les pays « sûrs »**

Le préambule du règlement proposé par la Commission fait explicitement référence aux critères communs prévus par la directive « procédure » pour établir une liste de « pays d'origine sûrs » au niveau national. Ces mêmes critères sont cités comme référence pour évaluer si un pays doit être retiré de la liste (article 3).

Toutefois, ces critères posent question et ne reflètent pas véritablement le seuil d'exigence de respect des droits prévu dans la définition de la directive, comme si le fait que ces Etats soient engagés dans un processus d'adhésion à l'UE en faisait des pays « sûrs ».

⇒ **Critiques d'une appréciation restrictive de la situation des droits dans les pays listés**

La Commission semble se fonder sur une **évaluation trop restrictive des violations des droits**. Un certain nombre d'éléments contenus dans la directive « qualification », pourtant socle du droit d'asile européen, ne sont pas pris en compte.

Ces lacunes n'ont pas échappé au Comité Economique et Social européen qui, rappelant la nécessité d'assurer l'accès à un recours suspensif aux fins de la pleine application de la directive procédure, considère que les indicateurs mis en avant par la Commission « **n'évaluent pas convenablement les critères établis dans l'annexe I de la directive procédure, par exemple en omettant la mise en œuvre de la loi et le respect des droits humains, ou l'absence de persécution ou de violations graves pour des motifs qui déterminent l'éligibilité à la protection internationale** ».

De plus, si la Commission européenne mentionne un certain nombre de violations des droits qui se produisent dans chacun des pays proposés dans la liste, le texte les présente comme restant isolés dans des situations individuelles précises.

Il convient de préciser que les cas de violation et de discrimination mentionnés relèvent de discriminations

²⁸ Parlement européen, Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU, 13 avril 2016 - <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-576.958&format=PDF&language=EN&secondRef=01>

²⁹ Bureau d'Appui Européen pour l'Asile (EASO), Country of Origin Information report methodology, 2012 - http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/coireportmethodologyfinalayout_en.pdf

³⁰ Voir 15

fondées sur l'appartenance à un groupe particulier : journalistes, opposants politiques, personnes LGBTI, minorité ethnique, groupes vulnérables, personnes étrangères. **Le simple fait que la Commission relève de telles violations remet en question le principe de sûreté qu'elle compte appliquer à ces pays**

La Commission part du principe que le fait d'être partie à la Convention européenne des droits de l'Homme ouvrant la voie à un recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme constitue, en soi, une garantie de protection des droits fondamentaux suffisante de l'effectivité du système de recours et de réparation en cas de violation des droits.

Il est faux de considérer qu'un faible taux de condamnation d'un pays devant la CEDH prouve qu'il s'y produit peu de violations des droits. Cela est d'autant plus inexact que certains pays peuvent tenter de limiter l'accès à un recours effectif devant la Cour européenne des droits de l'Homme ; c'est l'avis de certaines victimes des attaques au parc de Gezi à Istanbul (Turquie) en 2013 qui considèrent que leur recours devant la Cour Constitutionnelle turque n'avait pas été effectif³¹ en raison des faiblesses de l'Etat de droit et de l'impartialité de la justice en Turquie.

Cet argument statistique est également limité lorsqu'il s'agit de se fonder sur les chiffres d'admissibilité à la demande d'asile pour décider si un pays est « sûr » ou non. Les tendances statistiques ne peuvent remplacer une compréhension approfondie du système d'asile et des motivations des rejets des demandes d'asile ; c'est particulièrement vrai pour les ressortissants des pays des Balkans dont les demandes d'asile sont très fréquemment considérées comme abusives sans que cela soit toujours le cas. Ce préjugé est également présent dans les analyses de risques concernant les Balkans Occidentaux menées par l'agence européenne Frontex qui semblait déceler une « saisonnalité des demandes d'asile des populations rom comme stratégie de survie »³².

Enfin, on peut questionner fortement la notion « d'absence de refoulement » qui ne semble pas devoir être associée avec la ratification et l'application effective de la Convention de Genève. Or, le fait qu'une personne ne soit pas refoulée d'un pays ne signifie pas que son droit de demander l'asile, d'obtenir le statut de réfugié et de jouir des droits afférents sera garanti. Par ailleurs, des cas de refoulement et d'empêchement d'entrer sur le territoire ont été documentés depuis certains pays listés par la Commission³³.

³¹ Hürriyet Daily News 'Relatives of Gezi Park victims appeal to ECHR', 11 octobre 2013 -

<http://www.hurriyetaidailynews.com/relatives-of-gezi-park-victims-appeal-to-echr.aspx?pageID=238&nID=56118&NewsCatID=339>

³² Frontex Western Balkan Annual Risk Analysis, 2012, p.29

http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2012.pdf

³³ Amnesty International, *Turkey: illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaws in EU-Turkey deal*, 1 Avril 2016

<https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>

Human Rights Watch, *Serbia: Police abusing migrants, asylum-seekers*, 15 avril 2015 <https://www.hrw.org/news/2015/04/15/serbia-police-abusing-migrants-asylum-seekers>

Amnesty International (2015) *Europe's Borderlands – Violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary* https://www.amnestyusa.org/sites/default/files/ser-mac_migration_report_final.compressed.pdf

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Aucun pays ne peut être considéré comme absolument « sûr » pour toutes et tous. L'utilisation de la notion de « sûreté » implique un abaissement des garanties procédurales qui porte préjudice à la qualité de l'examen de la demande, et par conséquent aux droits et à la sécurité des demandeurs d'asile auxquels elle s'applique. Il s'agit donc d'une notion contradictoire avec la Convention de Genève et le principe du droit à un recours effectif.

Malgré les avertissements sur ces risques par les organisations internationales, les institutions de défense des droits humains européennes et les organisations non gouvernementales, et en dépit de décisions de justice sans équivoque aux niveaux national et européen (*cf. supra*), la Commission européenne, les Etats membres et le Parlement européen procèdent actuellement à l'examen d'un règlement « sur les pays d'origine sûrs ». **Par souci de rationalisation et d'harmonisation du système européen, l'UE donne ainsi une légitimité institutionnelle à un détournement de la demande d'asile à des fins de contrôle migratoire.**

Ces préoccupations sont particulièrement fortes dans le contexte actuel des expulsions depuis la Grèce vers la Turquie suite à la signature de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie le 18 mars 2016³⁴, et dans le contexte de la fermeture de la « route des Balkans ».

L'hétérogénéité des listes nationales existantes et des procédures montre que **l'appréciation par chaque Etat du degré de « sûreté » d'un pays risque de faire primer des intérêts géopolitiques sur les droits des demandeurs d'asile.**

Au contraire, dans le contexte actuel, il est à craindre que la notion de « pays d'origine sûr » ne renforce l'usage de procédures expéditives qui ne remplissent pas les garanties procédurales requises par la Convention de Genève.

L'AEDH, EuroMed Droits et la FIDH s'opposent à l'usage de la notion de « sûreté » pour décider d'un traitement différent des demandes d'asile. L'utilisation de cette notion conduit les États membres à violer leurs obligations internationales en matière de garanties procédurales et à externaliser leurs responsabilités en matière d'asile. Nos organisations s'opposent à l'adoption de listes communes de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs ».

A minima, il est impératif que toute décision d'établir une liste commune de « pays d'origine sûrs » :

- Soit précédée et accompagnée (évaluation) d'une consultation substantielle et effective de la société civile
- Ne porte aucun préjudice aux garanties procédurales dues à toute personne en besoin de protection internationale, notamment le droit à un recours effectif et donc suspensif

³⁴ Conseil européen, EU-Turkey statement, 18 mars 2016 - <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

REMERCIEMENTS

Nos organisations remercient chaleureusement Suzanne Seiller et Loïc Vasseur pour leur contribution à la documentation et à l'écriture de cette analyse.

Cette analyse a été conjointement réalisée par l'Association européenne pour la défense des droits de l'homme (AEDH), la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) et EuroMed Droits.

**Association européenne pour la
défense des droits de l'homme**

<http://www.aedh.eu/>
info@aedh.eu

**Fédération internationale des
droits de l'homme**

<https://www.fidh.org/fr>
contact@fidh.org

EuroMed Droits

<http://euromedrights.org/fr/>
information@euromedrights.net