

Edito Newsletter ADDE juin 2013 n°88

Pays d'origine sûrs : pas de réfugié Rom dans mon jardin

Le terme Rom renvoie à l'une des composantes des groupes nomades ou d'origine nomade en Europe, à savoir les tziganes - l'autre groupe étant constitué des voyageurs. Originaires du nord-ouest de l'Inde, les tziganes se subdivisent eux-mêmes en plusieurs groupes, parmi lesquels les Roms (implantés en Europe balkanique, centrale et orientale)¹. Il faut cependant d'emblée souligner que les Roms forment une réalité particulièrement disparate, sous l'angle de la langue, des coutumes, de la religion, de la condition socio-économique, etc., et que par ailleurs, nombre de personnes vues comme telles ne se reconnaissent pas dans cette désignation. Le terme « Rom » doit dès lors être utilisé avec circonspection². Dans cet éditorial, nous souhaitons revenir sur une question particulière, soit la protection internationale de personnes d'origine Rom en provenance des Balkans pour solliciter l'asile en Belgique.

On se rappellera que les lois du 19 janvier 2012 et du 15 mars 2012³, adoptées dans l'urgence, ont modifié la loi sur le séjour, en intégrant dans le paysage de l'asile, le concept de « pays d'origine sûr ».

La réforme s'appuyait sur la directive européenne « procédure »⁴, selon laquelle « *un aspect essentiel pour l'appréciation du bien-fondé d'une demande d'asile est la sécurité du demandeur dans son pays d'origine. Lorsqu'un pays tiers peut être considéré comme un pays d'origine sûr, les États membres devraient pouvoir le désigner comme tel et présumer qu'un demandeur donné y est en sécurité, sauf si celui-ci présente des éléments sérieux en sens contraire* » (considérant 17).

La directive dégage des critères communs permettant de désigner des pays d'origine sûrs au niveau national - faute d'avoir pu se mettre d'accord sur une liste commune⁵ - en vue de soumettre ces catégories à des procédures d'examen prioritaires ou accélérées. Elle prescrit une série de mesures contraignantes dans la détermination des pays concernés, que les Etats sont tenus de respecter scrupuleusement, s'agissant de restrictions à un droit fondamental.

Ces conditions sont reprises à l'annexe II de la directive « procédure » qui précise 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.*

Pour réaliser cette évaluation, il est tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle le pays offre une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants:

- a) les dispositions législatives et réglementaires adoptées en la matière et la manière dont elles sont appliquées;*
- b) la manière dont sont respectés les droits et libertés définis dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques et/ou la convention contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, paragraphe 2, de ladite convention européenne;*
- c) la manière dont est respecté le principe de non-refoulement au sens de la convention de Genève;*
- d) le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés ».*

1 A. Reyniers, « Ces gens qui dérangent, en Belgique comme ailleurs en Europe », in *Les Roms face au droit en Belgique*, FUNDP, La Chartre, 2012, p. 8.

2 Voyez à ce sujet M. Olivera, « La question Rom, critique d'une figure imposée », *Migrations magazine*, numéro 6, p. 32.

3 MB, respectivement, 27 février 2012 et 30 mars 2012. Voyez L. Leboeuf, « Les pays sûrs en droit belge de l'asile.- Le « pays d'origine sûr », « pays tiers sûr » et « premier pays d'asile » dans la loi de 1980 et la jurisprudence du conseil du contentieux des étrangers », *RDE*, n° 168, 2012, p. 193 et s.

4 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.

5 Voyez Statewatch : « EU divided over list of "safe countries of origin" – Statewatch calls for the list to be scrapped », September 2004, <http://www.statewatch.org/news/2004/sep/safe-countries.pdf>. Voyez également l'arrêt CJCE, 6 mai 2008, aff. C-133/06, *Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne*, qui annula dans la directive les dispositions conférant compétence au Conseil pour établir cette liste. A noter que la refonte de la directive procédure n'a pas repris la possibilité de définir une liste commune minimale (Council of the European Union, Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) [First reading] - Analysis of final compromise text with a view to agreement, 7434/13 ASILE 10 CODEC 629).

Initialement, la liste belge a été fixée par arrêté royal du 26 mai 2012⁶, sur avis du CGRA, et est en vigueur depuis le 30 mai 2012. Elle comporte 5 pays des Balkans (Albanie, Bosnie-Herzégovine, ARYM, Kosovo, Serbie, Monténégro) et l'Inde. Pour les ressortissants de ces pays, la loi belge permet au CGRA de présumer les demandes d'asile comme non fondées et de les rejeter dans un délai de 15 jours. Ce mécanisme réduit sensiblement la possibilité pour les demandeurs de rechercher des preuves alors que l'exigence en est accrue pour renverser la présomption, de faire les constats médicaux éventuellement nécessaires, de bénéficier de l'aide juridique, etc. Les décisions qualifiées de « non prise en considération » sont ensuite uniquement susceptibles d'un recours non suspensif en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers. Il en découle que, pendant l'examen du recours, à l'objet particulièrement limité, les personnes ne bénéficient ni du droit de séjour, ni du droit à l'accueil, contrairement aux autres demandeurs d'asile.

La détermination des pays de Balkans comme pays d'origine sûrs est directement liée à la libéralisation des visas vis-à-vis de ces pays⁷ et au souhait des autorités européennes⁸ et nationales⁹ de limiter la venue de ceux qu'ils qualifient de « faux » demandeurs d'asile, à savoir essentiellement des personnes d'origine Rom. La Commission souligne en effet que « *Le faible degré d'intégration des communautés locales, surtout d'origine rom, reste un important facteur de motivation pour la grande majorité des « faux » demandeurs d'asile. Les principales raisons de leur départ demeurent économiques, et s'expliquent par les avantages financiers qu'ils associent à une demande d'asile dans certains États membres de l'Union* ».

Ces positions politiques et institutionnelles interpellent. D'une part parler de « faux » demandeur d'asile est absurde. On est demandeur d'asile ou on ne l'est pas. Il n'y a pas de « faux » demandeur d'asile mais éventuellement des demandes d'asile qui sont rejetées. Ensuite, donner à penser que les populations Rom ne pourraient obtenir la protection en tant que réfugié est totalement erroné sur le plan du droit de l'asile et renforce la stigmatisation des personnes concernées. Ainsi, la persécution dans le cadre de l'asile peut consister en une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soit suffisamment graves pour affecter un individu d'une manière à constituer une violation grave des droits fondamentaux¹⁰, les droits économiques et sociaux n'étant nullement exclus. En outre, tant les rapports d'ONG que les condamnations à Strasbourg témoignent des exactions graves et répétées (violences policières, crimes xénophobes, ségrégation, privation de logement décent, d'accès aux soins de santé, à l'emploi et à l'enseignement, etc.) dont sont victimes des Roms à travers l'Europe¹¹. Des Roms originaires de certains de ces pays se voient dès lors régulièrement reconnaître en Belgique la qualité de réfugié¹².

Il n'en est pas moins certain que la liste des pays sûrs est un obstacle majeur et injuste pour des Roms ayant vécu l'accumulation de persécutions et d'exactions, et donc particulièrement vulnérables, qui seront peu à même d'affronter les contraintes d'une interview en procédure accélérée. La précarité ainsi créée pour ces réfugiés, qui perdent leur droit à l'accueil dès le premier refus, rend beaucoup plus difficile également en pratique l'introduction de recours devant la juridiction d'appel.

6 MB, 1^{er} juin 2012.

7 Depuis le 19 décembre 2009, les citoyens de Macédoine, Monténégro et Serbie disposant d'un passeport biométrique, peuvent se rendre sans visa dans les États de l'Union européenne, sur base du règlement 539/2001. Les citoyens d'Albanie et de Bosnie-Herzégovine bénéficient de ce droit aux mêmes conditions depuis le 15 décembre 2010. Voyez également le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil Troisième rapport de suivi de la libéralisation du régime des visas concernant les pays des Balkans occidentaux conformément à la déclaration de la Commission du 8 novembre 2010, Bruxelles, le 28.8.2012, COM(2012) 472 final, p. 16.

8 Voyez le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *op. cit.*

9 On se rappellera que les secrétaires d'Etat successifs à l'asile et l'immigration, M. Wathelet, et M^{me} De Block, s'étaient rendus en Serbie afin de sensibiliser les autorités à la prévention de l'immigration illégale et aux demandes d'asile abusives. Voyez C. Vallet, « Demandeurs d'asile Roms : la Serbie sous pression », in *Alter échos, Roms de Serbie : le jeu dangereux de la Belgique*, N° 357, 29 mars 2013, p. 6.

10 Art. 9.1.b., directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

11 Voyez V. Van Der Plancke, « Les Roms et Gens du voyage au sein du Conseil de l'Europe : une attention réellement soutenue, des changements réels attendus », in *Les Roms face au droit en Belgique*, FUNDP, La Charte, 2012, p. 65 et s.

12 Selon les statistiques du CGRA, en 2012, sur 775 demandes de kosovares, il y a eu 55 reconnaissances, 2 protections subsidiaires et 179 non prise en considération. En ce qui concerne les Albanais, ces chiffres sont respectivement de 1096, 123, 3 et 126. Pour les Serbes, respectivement de 552, 28, 1, et 149. Il faut noter que ces chiffres de reconnaissance ne tiennent pas compte des décisions d'octroi de la protection au niveau du CCE. Cependant, il semblerait que le nombre de non prise en considération sur les trois premiers mois de 2013 soit en augmentation...

En se basant sur le pourcentage de reconnaissance de réfugiés d'origine albanaise et kosovare, l'auditeure du Conseil d'Etat amenée à rendre un avis sur le recours en suspension introduit par les ONG contre la liste, estimait que le moyen pris de « *ne pas avoir correctement appliqué l'article 57/6/1 (...) en inscrivant le Kosovo et l'Albanie sur la liste (...)* » est un moyen sérieux¹³. Il est aussi choquant de constater que la Belgique a intégré l'Albanie et la Kosovo sur sa liste, quoique ce deux pays ont été supprimés de la liste française, eu égard notamment aux violences auxquelles sont exposées certaines catégories de leur population¹⁴. Le recours en suspension vient toutefois d'être rejeté à défaut de préjudice grave et difficilement réparable¹⁵. Alors que le recours en annulation reste pendant, un arrêté royal publié dès le lendemain de l'arrêt réitère une nouvelle liste identique à la première¹⁶...

Isabelle Doyen, *Directrice ADDE a.s.b.l.*

13 G/A.205.613/XI-19103, avis écrit.

14 Conseil d'Etat français, 26 mars 2012, requêtes n° 349174, 149356, 349357, 349653, 3501189, RDE, n° 167, 2012, p. 29.

15 CE, n° 223.472, 14 mai 2013.

16 L'[arrêté royal du 7 mai 2013](#) portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs, *MB*, 15 mai 2013.

Voyez le communiqué de presse des ONG : <http://www.cire.be/thematiques/asile-et-protection/842-communique-de-presse-22-mai-2013-le-gouvernement-confirme-la-liste-des-pays-surs-mauvaise-pratique-et-politique-hypocrite>