

I. Edito

L'Albanie sur la liste des pays sûrs : jamais 3 sans 4 !

Le 7 mai dernier, le Conseil d'État rendait un 3^{ème} arrêt annulant la présence de l'Albanie sur la liste des pays d'origine sûrs¹.

Une semaine plus tard, un nouvel arrêté royal établissant la liste des pays d'origine sûrs reprenait l'Albanie dans la liste². Cet arrêté royal ignore les enseignements de la jurisprudence du Conseil d'Etat dont il ne mentionne pas, dans son exposé des motifs, le 3^{ème} arrêt.

Pour rappel, l'article 57/6/1, al. 4, de la loi sur le séjour³ prévoit que cette liste est mise à jour annuellement. La liste est établie sur proposition conjointe du ministre compétent pour l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et du ministre des Affaires étrangères, après obtention de l'avis du Commissaire général aux réfugiés et apatrides. L'évaluation de ce caractère sûr est fondée sur différents critères établis par la loi, et doit reposer sur une série de sources d'information parmi lesquelles d'autres Etats membres de l'Union européenne, l'UNHCR, le Conseil de l'Europe, et d'autres ONG.

Les demandeurs d'asile ayant la nationalité d'un pays repris dans la liste voient leur demande entachée d'une présomption de non fondement, à moins qu'il ressorte clairement de leurs déclarations que la demande de protection est fondée. Si tel n'est pas le cas la demande n'est pas prise en considération par le CGRA. Cette disposition permet dès lors d'accélérer le traitement des demandes d'asile des personnes originaires de ces pays, qui doivent être examinées dans un délai de 15 jours⁴, et ne font l'objet que d'un examen sommaire. Le principe de la liste des pays sûrs et la procédure accélérée au CGRA ont été avalisés par la Cour constitutionnelle, qui a toutefois indiqué qu'il appartenait au CGRA de prendre en compte la situation des personnes vulnérables, comme les mineurs étrangers non accompagnés, lors de l'examen⁵.

La décision de non prise en considération impacte également le recours ouvert à son encontre. Si, initialement, le recours se limitait à un contrôle de légalité dépourvu d'effet suspensif, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 janvier 2014⁶ a donné lieu à une évolution sensible sur cette question. En effet, il avait considéré qu'en ce qu'il n'a aucun effet suspensif et ne permet pas la prise en compte d'éléments nouveaux, le recours en annulation – ou la demande en suspension – introduit à l'encontre d'une décision de non prise en considération n'est pas un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une loi du 10 avril 2014 était dès lors venue modifier l'article 39/2, de la loi sur le séjour, en vue de rendre le recours à la fois suspensif et de plein contentieux⁷. Toutefois, dans cette hypothèse, le législateur a maintenu un élément dérogoratoire au droit commun dans le sens où le délai de recours est réduit à 15 jours, plutôt que 30 jours⁸.

Dans les trois arrêts d'annulation précités, la haute juridiction se fondait sur les statistiques annuelles du CGRA, selon lesquelles le taux de reconnaissance du statut de réfugié pour ce pays était élevé, pour estimer que l'Albanie ne pouvait être considérée comme un pays d'origine sûr.

L'exposé des motifs de l'arrêté royal du 11 mai 2015 confirme que le pourcentage de protection pour les demandeurs d'asile en provenance d'Albanie « reste relativement élevé » en 2014, soit 12,9 % des demandes⁹.

1 CE, n° 231.157, 7 mai 2015, annulant l'arrêté royal du 7 mai 2013, publié ci-dessous ; CE, n° 228.902, 23 octobre 2014, annulant l'arrêté royal du 7 mai 2013 ; CE, n° 2218.901, 23 octobre 2014, annulant l'arrêté royal du 26 mai 2012, RDE, n° 180, p. 579.

2 Arrêté royal du 11 mai 2015 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, *M.B.*, 15 mai 2015, vig. 15 mai 2015, ci-après, rubrique législation.

3 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifiée par la loi du 19 janvier 2012.

4 Il s'agit d'un délai d'ordre, donc non contraignant. Notamment, CCE, n° 110.693, 26 septembre 2013.

5 CC, n° 107/2013, 18 juillet 2013, point B.12.3. et B.12.4, RDE, n° 174, p. 503.

6 CC, n° 1/2014, 16 janvier 2014, RDE, n° 176, p. 41.

7 Voyez S. Datoussaid, H. Gribomont, S. Sarolea (sous la dir. de), *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive procédures*, Louvain-la Neuve, décembre 2014, p. 43.

8 Art. 39/57, §1^{er}, 2°, de la loi sur le séjour.

9 Ce pourcentage reflète le nombre de décisions accordant le statut de réfugié ou la protection subsidiaire par rapport au nombre total de décisions (y compris les décisions de refus de prise en considération dans le cadre de demandes multiples mais à l'exclusion des décisions de prise en considération dans le cadre de demandes multiples).

Néanmoins, conformément à l'avis du CGRA, il revient sur des arguments en partie déjà invoqués et réfutés par la haute juridiction, pour estimer que l'Albanie peut être maintenue sur la liste.

Le pourcentage de reconnaissances ne serait pas cité comme critère d'évaluation dans l'article 57/6/1, de la loi sur le séjour. Or, le Conseil d'Etat a par trois fois déjà estimé que les critères énoncés à l'article 57/6/1 pour qualifier un pays d'origine sûr ne sont qu'exemplatifs et non exhaustifs, et que le nombre de personnes provenant d'un pays déterminé auxquelles le statut de réfugié est accordé est donc un critère pertinent. C'est pour le moins interpellant que l'Etat belge décide de nier un élément somme toute assez objectif, soit le nombre des personnes qu'il a lui-même décidé de protéger sur une année. De plus, paradoxalement, l'exposé des motifs pointe ce taux de reconnaissance élevé, malgré le système de pays d'origine sûr, comme indicatif qu'une analyse individuelle en profondeur est toujours réalisée¹⁰. A suivre cette position, on voit d'autant moins ce qui justifie de maintenir l'Albanie sur la liste : si les demandes d'asile de nombreux albanais sont finalement traitées selon la procédure ordinaire, pourquoi s'entêter à considérer l'Albanie comme un pays d'origine sûr avec les risques de non-prise en considération de demandes d'asile fondées que cela comporte ?

Ce critère ne serait pas un bon indicateur car le pourcentage peut dépendre de toute une série de facteurs fortuits qui ne sont pas nécessairement représentatifs ou pertinents. Quelques cas de vendetta pourraient ainsi donner lieu à un nombre relativement élevé de décisions reconnaissant le statut de réfugié. De nouveau, le Conseil d'Etat a précisé que la circonstance que nombre de décisions favorables soient justifiées par des faits de vendetta ne relativise en rien l'importance du nombre de reconnaissances. Pour la juridiction, la circonstance que les personnes protégées soient apparentées n'enlève aucune pertinence au constat selon lequel de nombreux albanais éprouvent un réel besoin de protection.

La situation en Albanie se serait considérablement et durablement améliorée de sorte que les conclusions des deux premiers arrêts du Conseil d'Etat concernant l'Albanie auraient perdu toute leur actualité. Selon l'avis du CGRA, résumé dans l'exposé des motifs, d'importants efforts auraient été fournis par les autorités pour juguler la vendetta. On ne précise toutefois pas si ces efforts ont portés leurs fruits, autrement dit, si la protection mise en place par l'Albanie est effective, alors qu'il s'agit là d'une condition essentielle pour rejeter une demande d'asile au motif que les autorités du pays d'origine protègent contre la persécution¹¹. L'allégation que les arrêts du Conseil d'Etat d'octobre 2013 auraient perdu toute leur actualité est en outre infirmée par l'arrêt du 7 mai dernier, dont l'exposé des motifs ne dit mot.

La liste conserverait un puissant effet dissuasif. C'est sans doute dans cette formule incantatoire et lapidaire que l'on doit voir la motivation politique du maintien de l'Albanie sur la liste, et de l'acharnement de l'exécutif en dépit de trois arrêts du Conseil d'Etat. On peut se demander si la liste a effectivement un effet dissuasif¹², et, si oui, vis-à-vis de quel public, et, en fonction, si cette dissuasion est légitime...

Le ton était donné depuis la déclaration gouvernementale et l'on pouvait craindre une *realpolitik* sans scrupule en matière d'asile et immigration¹³. L'acharnement que nous constatons de la part de l'Etat belge tant dans des dossiers individuels¹⁴, qu'ici, dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, et le mépris des décisions juridictionnelles, ne manque pas d'inquiéter pour le maintien de l'Etat de droit.

De notre point de vue, cet arrêté royal devrait être abrogé. A défaut, son application devrait être écartée par le CCE, en ce qui concerne l'Albanie, et les décisions de non prise en considération annulées pour irrégularité substantielle.

Isabelle Doyen, *directrice ADDE asbl*

isabelle.doyen@adde.be

¹⁰ Il semblerait que dans l'attente des arrêts du Conseil d'Etat, le CGRA ait appliqué le principe de précaution en ne prenant plus de décisions de non prise en considération des dossiers d'Albanie, et en les traitant sur le fond (PV de la réunion de contact du CBAR de novembre 2014, p. 6, pt 24).

¹¹ Art. 48/5, §2, al. 2, de la loi du 15 décembre 1980.

¹² Selon les statistiques disponibles sur le site du CGRA, le pourcentage des demandes émanant de ressortissants albanais était, par rapport au nombre total des demandes, de 3,2% (809 demandes) en 2011 ; 3,1% (667 demandes) en 2012 ; 3,1% (487 demandes) en 2013 ; et 2,8% (481 demandes) en 2014. Si le nombre des demandes diminue légèrement en chiffres absolus, le maintien du pourcentage pourrait indiquer que la diminution des demandes n'est pas nécessairement liée à la présence de l'Albanie sur la liste.

¹³ Isabelle Doyen, « Déclaration gouvernementale : les violations éventuelles des droits des étrangers devront être combattues », Newsletter ADDE, [n° 103 novembre 2014](#).

¹⁴ Voyez Bruxelles (réf.), 8 mai 2015, n°2015/QR/48 publié ci-dessous, où l'avocat dénonce un carrousel mis en place par l'Etat.