



● Pays d'origine sûrs : la nécessité de mettre en place une méthodologie de classement et de révision

Le législateur a chargé le conseil d'administration de l'OFPRA (CA) d'adopter la liste des pays d'origine sûr (POS), qui pour être considérés comme tel doivent « *veiller au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (article L.741-4, 2° Ceseda).

Le juge constitutionnel avait, sur ce point, précisé que le conseil d'administration arrêterait la liste des pays répondant à ladite définition « *au vu de leur situation effective* » (Décision n°2003-485 DC du 4 décembre 2003, §32).

La première liste adoptée en 2005 classait comme POS les pays suivants : Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Géorgie, Ghana, Inde, Mali, Mongolie, Maurice, Sénégal et Ukraine. La seconde liste adoptée en 2006 ajoutait l'Albanie, la Macédoine, Madagascar, le Niger et la Tanzanie.

Les deux listes ont fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Les décisions qui en découlent, notamment la seconde qui retire l'Albanie et le Niger, sont riches d'enseignements quant aux critères d'appréciation pour considérer qu'un pays répond aux caractéristiques de la définition du POS.

Forum réfugiés considère qu'il serait préjudiciable de penser que ces décisions valident définitivement l'inscription des pays qui figurent toujours sur la liste. Le conseil d'Etat s'étant prononcé à la date d'adoption des listes et ces dernières ayant déjà plus de 3 ou 4 ans d'ancienneté, leur réexamen en tout état de cause s'impose¹.

Au-delà, Forum réfugiés croit que le CA doit se donner **une méthodologie d'inscription, de révision voire de retrait de la liste des POS.**

En s'inspirant notamment des décisions du conseil constitutionnel et du conseil d'Etat, le CA doit pouvoir **dégager des critères d'appréciation plus précis du caractère sûr d'un pays d'origine.** A cet égard, l'appréciation du CA doit **s'appuyer sur des sources d'informations de qualité.**

Par ailleurs, il serait opportun de **mettre en place des mécanismes d'évaluation à périodicité régulière, mais aussi de retrait en urgence,** de ladite liste. En effet, ainsi que l'actualité a pu nous le rappeler notamment en Géorgie, la dégradation de la situation sécuritaire de certains des pays dits sûrs ne saurait être ignorée.

¹ Récemment, la cour des comptes et le commissaire européen aux droits de l'homme ont recommandé une révision de la liste.



Dégager des critères d'appréciation plus précis du caractère sûr d'un pays

La définition posée par le législateur propose des caractéristiques certes acceptables mais au demeurant très floues. Pour être sûr, le pays d'origine concerné doit « *veiller au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* » (article L.741-4, 2° Ceseda).

Si le juge constitutionnel a pu préciser que ces caractéristiques s'appréciaient « **au vu de la situation effective** » prévalant dans ledit pays, c'est surtout le juge administratif qui a pu donner des points de repère plus clairs.

Le recours contre la première liste portait principalement sur les incidences du concept de POS, lequel avait en définitive déjà été validé par le conseil constitutionnel. Aussi, s'agissant de l'appréciation faite par le CA de l'OFPRA de la situation prévalant dans lesdits pays, le conseil d'Etat s'est limité à considérer que le CA n'avait pas méconnu les critères posés par la loi en retenant des pays autres que ceux de l'OCDE et a jugé qu'en se basant sur les informations dont disposait l'OFPRA à la date à laquelle il s'est prononcé, le CA n'avait pas inexactement apprécié la situation des pays retenus (CE, 5 avril 2006, n°284706 et 284711). Dans cette première décision, la motivation tend à faire penser que le Conseil d'Etat n'a pas procédé à un contrôle pays par pays de l'appréciation faite par l'OFPRA.

La seconde décision (CE, 13 février 2008, n°295443) est dès lors plus riche d'enseignements et plus fidèle aux observations du conseil constitutionnel.

En effet, le conseil d'Etat a non seulement examiné, même succinctement, la situation pays par pays des 5 Etats alors inscrits sur la seconde liste, mais elle a, en censurant la décision du CA et en retirant l'Albanie et le Niger de la liste, précisé les critères que ce dernier est supposé suivre pour considérer qu'un pays est sûr.

Selon une lecture *a contrario* de la décision, pour considérer qu'un pays est sûr, **il ne s'agit pas seulement de constater les « progrès accomplis » mais de s'assurer de la « stabilité du contexte politique et social »².**

Cette motivation rappelle à des commentaires formulés par le Haut commissariat aux réfugiés lors de l'élaboration de la Directive européenne dite Procédures³. Il convient de rappeler ici que le HCR précisait alors : « *que des points de repère clairs ont besoin d'être développés en ce qui concerne le moment où un pays peut être inclus dans la liste. Il ne devrait pas être possible d'inclure un pays lors que le potentiel de conflit reste encore considérable* ».

² Considérant [...] qu'en revanche, il ressort des pièces du dossier que, **en dépit des progrès accomplis**, la République d'Albanie et la République du Niger ne présentaient pas, à la date de la décision attaquée, **eu égard notamment à l'instabilité du contexte politique et social propre à chacun de ces pays**, les caractéristiques justifiant leur inscription sur la liste des pays d'origine sûrs au sens du 2° de l'article L. 741-4 de ce code ;

³ Commentaires provisoires du HCR sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres. Voir ses commentaires à l'article 30.

Dans le cadre de la révision de la liste que le CA s'apprête à réaliser en vue du maintien ou du retrait de certains pays, voire de l'inscription éventuelle de nouveaux pays, il serait opportun que cette instance définisse les critères d'appréciation qu'elle prend en considération.

En se basant sur la définition du législateur, sur les décisions du conseil constitutionnel et du conseil d'Etat ou encore sur les commentaires du HCR, pourraient notamment être prises en compte les **caractéristiques minimales** suivantes : le nombre d'années écoulées depuis la survenance d'un éventuel conflit ; la pacification globale de la région concernée ; l'existence ou la persistance de troubles ou tensions internes voire d'un conflit armé sur une portion du territoire ; l'existence ou la persistance de violences politiques, ethniques ou religieuses ; les allégations crédibles, répétées et non punies de torture et de traitements cruels, inhumains ou dégradants ; l'influence de la corruption, etc.

Se baser sur une méthodologie de recherche spécifique

L'OFPRA a participé à l'élaboration de lignes directrices communes à l'UE pour le traitement de l'information sur les pays d'origine⁴. Si ces principes communs ont été définis afin d'améliorer la qualité de la prise de décision dans le cadre du régime d'asile européen commun, ils devraient également permettre d'évaluer le caractère sûr d'un pays en vue de son inscription sur la liste.

A cet égard, il convient de se reporter à un ensemble d'informations relevant de sources fiables, croisées, équilibrées, vérifiables et transparentes. Ces sources doivent permettre d'appréhender les risques de persécution et le niveau de protection étatique au sein d'un pays donné.

L'application des normes de qualité définies dans le cadre des lignes directrices pour la sélection des sources et des informations impose le respect des critères suivants :

- **Pertinence des informations** : l'OFPRA doit être en mesure d'évaluer la réalité de la situation sécuritaire, politique, sociale et au regard des droits humains dans le pays concerné. Comme préconisé par la directive Procédures (article 30§4), l'OFPRA doit pouvoir rassembler les informations qui permettent de s'assurer de la situation sur le plan juridique, de l'application et du respect de la législation ainsi que de la situation politique générale.

- **Fiabilité et équilibre des sources** : l'OFPRA doit s'appuyer sur un large éventail de sources. Il s'agit de se baser sur des sources gouvernementales émanant des autorités françaises mais également d'autres Etats membres (les disparités d'appréciation entre Etats membres disposant d'une liste de POS ne sauraient à cet égard être ignorées). Il s'agit aussi, comme le propose l'article 30§5 de la directive

⁴ Projet ARGO JLS/2005/ARGO/GC/03, *Lignes directrices communes à l'UE pour le traitement de l'information sur les pays d'origine*

Procédures, de prendre en considération des informations émanant du HCR, mais aussi du conseil de Europe ou encore d'organisations non gouvernementales reconnues pour leur sérieux et leur professionnalisme.

- **Exactitude et actualité des informations** : l'OFPPRA doit suivre au plus près les événements susceptibles de remettre en cause le caractère sûr d'un pays d'origine en produisant une évaluation régulière et actualisée de la situation politique générale et du respect des droits humains.

- **Transparence et traçabilité des sources** : l'OFPPRA doit pouvoir justifier de manière exhaustive le placement d'un pays sur la liste des POS. Les sources utilisées doivent être rendues publiques et accessibles, afin d'être, le cas échéant, discutées.

Créer des instruments de surveillance des POS

Au-delà de l'application des critères et des sources utilisées lors de l'élaboration de la liste, l'OFPPRA doit être attentif à toute évolution sécuritaire ou politique significative dans les pays dits sûrs.

Un **outil d'évaluation et de surveillance spécifique** doit alors être instauré pour s'assurer que la situation prévalant dans un pays fait penser qu'il n'y a pas de risque sérieux de persécution.

Un rapporteur ou une commission ad-hoc pourrait être désigné pour collecter et analyser l'information nécessaire à l'évaluation de la situation d'un pays.

Placée sous le contrôle du CA, cette **commission ad hoc ou cellule de veille** pourrait représenter les différentes institutions figurant au conseil d'administration, et plus particulièrement les services de recherche de l'OFPPRA.

Il serait souhaitable qu'une telle instance soit **ouverte à des personnalités expertes** de la société civile.

Les **informations récoltées pourraient être transmises en amont de tout CA**, voire, plus régulièrement si la situation l'exige, à l'ensemble des administrateurs, afin que ces derniers se tiennent en alerte.

Enfin, l'OFPPRA devrait pouvoir élaborer et publier un **rapport annuel d'évaluation** de la situation prévalant dans chacun des pays considérés comme sûr.

Adopter des mécanismes de classement, de révision et de retrait adaptés

Une méthode d'inscription appropriée

Lorsqu'il s'agit de classer un pays sur la liste des POS, le conseil d'administration doit évidemment **se baser sur les critères qu'il aura pu définir et sur un éventail de source de qualité.**

Vu les incidences procédurales et sociales d'une telle décision pour les demandeurs d'asile, il serait dangereux en effet de ne se prononcer qu'au regard de la seule utilité de cette décision sur les flux de demande d'asile.

Il ne paraît pas possible que le CA puisse décider en une seule séance du caractère « sûr » d'un pays. **Deux séances semblent en effet le minimum** requis pour débattre de la question et procéder au vote.

En amont de la séance du CA, le rapporteur (cellule ou commission ad hoc) créé à cet effet, transmettrait aux administrateurs toute la documentation pertinente pour nourrir leur réflexion et les préparer à la discussion.

Lors de la réunion du CA, **des partenaires institutionnels et associatifs, ou encore des experts, pourraient être invités et auditionnés par les administrateurs.** En effet, l'article R722-1 du Ceseda prévoit que « *le CA peut inviter toute personne concernée par l'ordre du jour à assister à ses délibérations* ».

Enfin, l'éventualité d'inscriptions supplémentaires ne saurait se faire à l'infini. Pour rester pertinente et apporter toutes les garanties de classement et de révision nécessaires, la liste des POS ne saurait être qu'**une liste courte.**

Un examen régulier de la liste

Sur la base des travaux réalisés par le rapporteur ou la commission ad hoc, le CA de l' OFPRA pourrait **valider le rapport annuel d'évaluation** suggéré plus haut et d'en tirer les éventuelles conséquences en termes de révision, et ce, une fois par an.

Comme pour l'inscription de la liste, des intervenants experts pourraient le cas échéant être invités pour nourrir les débats sur la base de l'article R722-1 du Ceseda.

Un mécanisme souple de révision ou de suspension en urgence de la liste

L'actualité récente en Géorgie par exemple a pu démontrer la nécessité de prévoir un **mécanisme permettant la prise en compte des changements soudains, et vraisemblablement durables, dans un pays donné.**

Sur la base des informations transmises par le rapporteur ou la cellule de veille pour permettre aux administrateurs de se tenir « en alerte » sur toute évolution significative, **le président doit pouvoir convoquer le CA** si cela lui semble nécessaire. Par ailleurs, il convient de rappeler que le CA peut également se réunir **à la demande d'au moins quatre de ses membres** (R 722-3). Pour cette raison, il est essentiel que les actualisations soient transmises à l'ensemble des membres de CA.

A l'occasion de ces séances exceptionnelles, **sans être sur-réactif, l'opportunité de suspendre ou de retirer ledit pays de la liste doit être examinée.**