



## ● Quelles perspectives pour le concept de « pays d'origine sûrs » au sein de l'Union européenne ?

Le 21 octobre dernier, la Commission européenne (CE) a présenté une proposition d'amendement de la directive procédures. Les modifications proposées suggèrent des changements importants concernant le concept de « pays d'origine sûrs » (POS), son champ d'application et sa mise en œuvre au sein de l'Union européenne.

La disposition relative à l'établissement d'une liste européenne commune est en effet supprimée, alors que les Etats membres conservent la possibilité de maintenir ou d'adopter une liste de pays d'origine sûrs au niveau national. La CE prévoit également de mieux encadrer le processus d'inscription sur les listes nationales de pays sûrs. Elle invite notamment les Etats membres à assurer un suivi régulier de la situation de ces pays. Enfin, la refonte de la directive procédures, proposée par la Commission, introduit des garanties procédurales supplémentaires pour les demandeurs originaires de pays sûrs.

Cette note dresse un état des lieux de la pratique des « pays d'origine sûrs » dans les Etats membres, revient en détail sur les amendements proposés par la Commission et suggère quelques pistes de réflexion.

Forum réfugiés :

- considère que l'abandon de la liste européenne commune envoie un signal négatif sur le processus d'harmonisation des systèmes nationaux d'asile et son achèvement ;
- craint que les propositions de la Commission ne parviennent pas à limiter les divergences actuelles entre Etats membres sur l'interprétation et l'application des POS ;
- remet en cause la pertinence et l'intérêt même du concept. Dans sa proposition d'amendements de la directive procédures, la CE introduit en effet des garanties procédurales majeures qui rapprocheront *de facto* la procédure d'asile des personnes originaires de POS de celle des personnes sous procédure normale ;
- s'interroge sur la cohérence des propositions de la Commission européenne concernant les directives procédures et accueil. N'est-il pas paradoxal de renforcer les garanties procédurales pour les demandeurs en provenance de pays sûrs, alors que, dans le même temps, ces derniers ne pourront pas bénéficier de conditions d'accueil décentes, indispensables au bon déroulement de la procédure ?

## Etat des lieux : une application très hétérogène du concept de « pays d'origine sûrs » au sein de l'Union européenne

Si la notion de pays d'origine sûrs (POS) s'est d'abord développée dans la pratique de certains Etats membres (EM), elle a été inscrite dans le processus d'harmonisation des systèmes d'asile européens avec la directive sur les procédures d'asile<sup>1</sup> en décembre 2005.

Selon ce texte, un pays est réputé « 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<sup>2</sup> ». L'objectif de ce concept est de permettre un traitement prioritaire ou accéléré des demandes d'asile émanant de ressortissants de certains pays qui sont alors considérées comme non fondées. Les conséquences de ce placement en procédure accélérée ou prioritaire se traduisent également en termes d'accès au séjour provisoire ou aux droits sociaux.

La directive prévoit l'élaboration d'une liste de POS européenne commune et ouvre parallèlement la possibilité pour chaque Etat membre de désigner au niveau national une liste propre.

Les EM n'ont jamais réussi à se mettre d'accord sur une liste européenne commune. La directive procédures prévoit que les EM peuvent établir à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement européen, cette liste de pays. Le Conseil avait justifié d'écarter le Parlement de la procédure de décision par le fait que le sujet était sensible et nécessitait d'agir rapidement. Mais, dans un arrêt du 6 mai 2008, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a annulé ces dispositions, estimant que le Conseil avait « excédé les compétences qui lui sont conférées par le traité » européen, qui prévoit une procédure de codécision dans ce domaine. La Cour a souligné que « pour ce qui concerne l'adoption de cette liste de pays d'origine sûrs, ainsi que leurs modifications », les 27 devront respecter la codécision.

Concernant les listes nationales de POS, les pratiques sont très disparates au niveau de chaque Etat membre :

- certains EM n'ont pas estimé nécessaire de dresser une liste nationale comme l'Italie, la Belgique, la Suède, la Grèce, les Pays-Bas ou encore la Bulgarie ;
- d'autres Etats n'ont pas adopté de liste, mais, curieusement, se réservent la possibilité, au cas par cas, de recourir à cette notion et d'examiner de manière accélérée la demande d'asile d'une personne originaire d'un pays réputé sûr : c'est le cas notamment en Espagne, en Finlande, au Portugal ou bien encore en République tchèque ;

---

<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 Etats membres, soit la directive dite procédures.

<sup>2</sup> Voir Annexe II, Désignation comme pays d'origine sûr aux fins de l'article 29 et de l'article 30, paragraphe 1 », dans la directive procédures.

- une dernière catégorie d'EM a officiellement adopté une liste, selon des méthodes qui diffèrent d'un Etat à l'autre (parlement, gouvernement, administration, etc.).
  - En *France* par exemple, cette notion a été introduite dans la loi du 10 décembre 2003 (cf. article L. 741-4, 2° du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) et la première liste adoptée dès juin 2005. En application de l'article L.722-1 du même code, c'est le conseil d'administration de l'OFPRA qui fixe la liste des pays considérés, au niveau national, comme sûrs. La liste en vigueur comprend les 15 Etats suivants : Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Géorgie, Ghana, Ile Maurice, Inde, Madagascar, Mali, Macédoine (ARYM), Mongolie, Sénégal, Tanzanie, Ukraine. Par décision du 13 février 2008, le Conseil d'Etat, statuant sur un recours de Forum réfugiés contre la décision du 16 mai 2006 du conseil d'administration de l'OFPRA établissant une liste complémentaire de cinq pays d'origine sûrs, a annulé partiellement cette seconde liste en procédant au retrait de l'Albanie et du Niger.
  - Le *Luxembourg* a une liste plus courte qui présente quelques similitudes avec la liste française. Selon un Règlement grand-ducal du 21 décembre 2007, l'Albanie, le Bénin (pour les hommes), la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Croatie, le Ghana (pour les hommes), la Macédoine (ARYM), le Mali (pour les hommes), le Monténégro, le Sénégal et l'Ukraine sont considérés comme des POS.
  - Au *Danemark*, le service de l'Immigration a adopté, après consultation du *Danish Refugee Council*, une liste regroupant l'Albanie, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Ghana, la Fédération de Russie (à l'exception des Tchétchènes ou des Russes de confession juive), le Kosovo (à l'exception des minorités), la Macédoine (ARYM), la Moldavie, la Mongolie, le Monténégro, le Niger, le Sénégal, la Serbie, la Tanzanie. A cette liste s'ajoutent également des pays tels que les Etats de l'UE, la Norvège, la Suisse, l'Islande, le Canada, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, les Etats-Unis ou bien encore le Japon.
  - Le *Royaume-Uni* compte sur sa liste des pays européens : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Serbie-Kosovo et Ukraine ; des pays africains : Afrique du Sud, Ile Maurice, Gambie (pour les hommes seulement), Ghana (idem), Kenya (idem), Liberia (idem), Malawi (idem), Mali (idem), Nigeria (idem) et Sierra-Leone (idem) ; des pays asiatiques : Inde, Mongolie ; mais aussi, et c'est le seul, des pays américains : Bolivie, Brésil, Equateur, Jamaïque et Pérou. Le Bangladesh et le Sri Lanka ont été retirés de cette liste suite à une action contentieuse en avril 2005 et décembre 2006.
  - L'*Irlande* compte seulement deux pays inscrits en 2004, la Croatie et l'Afrique du Sud, les autres pays initialement inscrits sur la liste irlandaise ont depuis rejoint l'Union européenne.
  - La même situation prévaut en *Allemagne*. La liste des POS compte les nouveaux Etats membres, ainsi que deux pays d'Afrique : le Ghana et le Sénégal.

Ce tour d'horizon succinct d'une dizaine d'EM démontre une application hétérogène et souvent incohérente des POS. La première différence notable entre pays européens

tient au nombre de pays considérés comme sûrs : par exemple, deux pays en Irlande contre quinze en France ou encore vingt-quatre au Royaume-Uni.

Une seconde divergence se rapporte aux pays réputés sûrs : certains ont inscrit des pays comme les Etats membres de l'UE, les États-Unis, l'Australie, le Canada ou bien encore le Japon, alors que d'autres ont adopté des listes dites utiles, avec des pays d'origine de « flux » de demandeurs d'asile significatifs. Il est également inquiétant que l'Albanie fasse partie des listes anglaise, danoise ou luxembourgeoise, alors que la France l'en a retiré au regard de la situation des droits de l'homme. A l'inverse, seule la France a inscrit sur sa liste la Géorgie. La Géorgie a été inscrite sur la liste française en 2005 dans le contexte post-« révolution des roses » qui avait insufflé, en son temps, un réel espoir démocratique. Mais dès 2006, la situation s'est détériorée pour atteindre son paroxysme à l'été 2008, lors du conflit avec l'Ossétie du Sud et la Russie. La France n'a pas cru bon pourtant de suspendre (même provisoirement) son placement sur la liste.

Enfin, certains pays n'hésitent pas à cibler pour un POS un groupe particulier de personnes (selon l'origine, la confession ou, plus souvent, le genre) pour lesquelles la procédure d'examen de la demande d'asile sera accélérée.

## **Amendements proposés par la Commission européenne sur la directive procédures (21 octobre 2009)**

La proposition vise à réexaminer certains éléments du concept de « pays d'origine sûr », notamment en supprimant la notion de liste commune minimale de pays d'origine sûrs (cf. suppression, dans son intégralité, de l'article 29 de l'actuelle directive : « Liste commune minimale de pays tiers considérés comme pays d'origine sûrs »).

Dans sa proposition, la Commission européenne (CE) maintient la possibilité pour les Etats membres de désigner au niveau national des pays d'origine sûrs. Elle consolide néanmoins les normes objectives communes relatives à leur établissement. La directive procédures a en effet posé deux définitions du « pays d'origine sûr ». La première, détaillée en annexe II de la directive, précise qu'un pays peut être considéré comme 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 ». Il est également précisé les éléments devant être pris en compte pour l'évaluation du degré de protection offert par les pays contre la persécution et les mauvais traitements ; la directive s'intéresse à la réglementation en vigueur dans les pays, mais aussi à la réalité de son application. La seconde définition (visée à l'article 30(2) et 30(3)) pose les conditions selon lesquelles les EM peuvent maintenir des listes de pays sûrs, en vigueur avant le 1<sup>er</sup> décembre 2005 (date de l'adoption de la directive). La définition des pays sûrs y est en tout point semblable à celle donnée dans l'annexe II, à la différence près que n'est pas reprise la condition de l'absence de « menace en raison de violences indiscriminées dans des situations de conflit armé international ou interne ». Les EM ont ainsi pu conserver des listes de POS comportant des pays où sévissaient des conflits armés. La CE, dans sa

proposition, a décidé de retirer cette seconde définition pour ne conserver que la première donnée en annexe II.

Dans le nouvel article 33 relatif à la désignation par un Etat membre de pays tiers comme pays d'origine sûrs, la CE propose aussi quelques éléments de cadrage destinés à favoriser une application plus cohérente de la notion de POS. Il s'agit tout d'abord de « sécuriser » aussi bien en amont qu'en aval le processus de désignation de pays comme pays d'origine sûrs. La directive actuelle comprend déjà une disposition concernant les sources d'information à utiliser par les EM lorsqu'ils déterminent si un pays est un pays d'origine sûr. Un des objectifs du futur Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA) étant de rassembler les informations sur les pays d'origine, c'est en toute logique que la CE a inséré le BEA comme une des sources d'information à consulter également par les EM (cf. article 33(3) de la proposition). La proposition prévoit également qu'après désignation, la situation dans les pays d'origine considérés sûrs devra faire l'objet d'un « examen régulier » (cf. article 33(2)).

Outre ce meilleur cadrage du processus de désignation, la Commission européenne limite aussi le champ d'application du concept des POS. La proposition supprime en effet la précédente disposition permettant aux Etats membres de désigner une partie du territoire ou une catégorie de personnes comme sûre.

Enfin, les amendements proposés visent à offrir aux demandeurs en provenance de pays d'origine sûrs des garanties procédurales supplémentaires. La proposition abandonne, en particulier, la possibilité de ne pas prévoir d'entretien individuel en cas de procédure accélérée, ce qui concerne au premier chef les demandeurs en provenance de POS. Elle prévoit également, dans le cas de demandes infondées, un effet suspensif automatique des recours contre les décisions de première instance. Ainsi, l'article 41(1)(a)(i) de la proposition stipule que:

*« Les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'une protection internationale disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction contre les actes suivants :*

*a) une décision concernant leur demande de protection internationale y compris :*

*i) les décisions considérant comme infondée une demande pour ce qui est du statut de réfugié et/ou du statut conféré par la protection subsidiaire [...] ».*

Selon la Commission européenne, les modifications proposées devraient déboucher sur une application plus cohérente de la notion de POS, se fondant sur des exigences matérielles communes, des révisions régulières de la situation dans les pays considérés comme sûrs et des garanties de procédure appliquées de la même façon dans tous les EM ayant opté pour ce dispositif.

## **Propositions de la Commission européenne : l'intérêt et la cohérence même du concept de « pays d'origine sûrs » en question**

La Commission européenne, en proposant de supprimer l'idée d'une liste européenne et en maintenant les listes nationales, a fait un choix pragmatique, mais, semble-t-il, hasardeux...

### **L'abandon de la liste communautaire ou le signe d'un recul de l'harmonisation européenne**

Avec la suppression de la notion de liste européenne de POS, la CE prend en quelque sorte acte de l'échec répété des EM à se mettre d'accord sur une liste commune minimale. Outre les tensions qu'une telle liste pourrait poser en termes de relations internationales, des flux, des approches et des enjeux diplomatiques divergents expliquent en partie pourquoi les EM n'ont jamais été capables de se mettre d'accord sur une liste commune. De manière pragmatique également, la Commission prend en compte l'arrêt de la CJCE du 6 mai 2008 qui risque de rendre encore plus difficile l'adoption de cette liste. La décision de la CJCE a en effet conclu que la procédure de codécision devrait s'appliquer lors de l'adoption et/ou de la modification de toute liste commune.

Mais cet amendement, proposé par la CE, paraît aller contre l'objectif d'une procédure européenne commune. L'ensemble des modifications proposées par la CE vont dans le sens d'une harmonisation européenne des systèmes nationaux d'asile, seule cette disposition semble faire l'objet d'un traitement à part et privilégie l'option nationale sur l'europpéenne.

### **Vers une harmonisation des pratiques au niveau national ?**

Dans sa proposition de refonte de la directive procédures, la CE a fait le choix de maintenir les listes nationales de POS malgré les nombreuses incohérences observées (en termes de nombre de pays, de critères appliqués, de pays sur les listes nationales). Elle a cependant souhaité mieux encadrer le processus de désignation de POS au niveau national et limiter son champ d'application.

La directive actuelle comprend déjà des critères communs d'identification de pays comme pays d'origine sûrs. La pratique au niveau national démontre néanmoins à quel point le concept de POS est utilisé de façon hétérogène par les EM. Dans ce contexte, nous regrettons que la proposition de la CE n'encadre pas plus strictement les procédures d'adoption des listes nationales. La CE aurait pu inclure, par exemple, une disposition obligeant les EM à motiver leurs décisions lorsqu'un pays est désigné comme sûr, au regard notamment des informations disponibles sur ce pays et des sources consultées. Dans la proposition également, le paragraphe instaurant un « examen régulier » de la situation dans les pays tiers désignés comme sûrs (article 33(2)) n'offre malheureusement aucune précision quant au mode opératoire ou à la périodicité de ce suivi. Il aurait été souhaitable que la CE rende obligatoire pour les EM la production d'un rapport de suivi écrit, qui viendrait, entre autres, justifier le maintien des pays sur les listes de POS. Ainsi, si Forum réfugiés se réjouit des efforts de la CE pour mieux encadrer les procédures de désignation de POS au niveau national, il est toutefois regrettable que ces propositions n'aient pas été plus ambitieuses. Il est

probable en effet que les amendements proposés n'aient qu'un impact très limité sur la pratique des POS dans les EM et ne permettent pas de rapprocher les interprétations et applications aujourd'hui divergentes.

### La question des garanties procédurales

Dans la pratique, la notion de « pays d'origine sûrs » autorise une réduction des garanties procédurales et des droits des demandeurs d'asile de ces pays pendant le temps de la procédure d'asile. Dans sa proposition, la CE prévoit l'obligation pour les EM de procéder à un entretien individuel et l'effet suspensif des recours. Si Forum réfugiés ne peut que saluer ces amendements, des interrogations subsistent.

Le concept des POS a été initialement prévu afin de « prévenir le détournement des procédures d'asile » en présumant du caractère infondé de certaines demandes d'asile formulées par des ressortissants de « pays où il n'existe pas de risque sérieux de persécution »<sup>3</sup>. La notion de pays sûrs permet ainsi d'accélérer les procédures, prévenir ou réduire l'accumulation de cas en suspens et aider à déterminer quels sont les cas à traiter expéditivement. En rapprochant *de facto* les délais de procédure pour les demandeurs en provenance de POS, placés en procédure prioritaire, et les autres demandeurs suivant la procédure dite normale, la pertinence même d'une liste de pays sûrs n'est-elle pas remise en cause ?

Il est regrettable également que la CE n'ait pas assorti ces amendements de meilleures conditions d'accueil pour les demandeurs, placés en procédure prioritaire ou accélérée, dans sa proposition de refonte de la directive accueil, présentée en décembre 2008. Le nouvel article 3 précise en effet que le champ d'application de la directive est limité aux seuls demandeurs d'asile « autorisés à demeurer sur le territoire »<sup>4</sup>. Les demandeurs en provenance de pays sûrs, placés en procédure prioritaire, ne peuvent ainsi pas bénéficier des droits visés par la directive accueil. En privant certains demandeurs du droit à une assistance matérielle, l'objectif visé est de rendre la procédure de demande d'asile moins attractive. Dans les faits, l'absence d'assistance précipite les demandeurs d'asile dans la précarité. N'est-il pas alors paradoxal d'envisager des garanties procédurales supplémentaires pour les demandeurs originaires de pays sûrs, tout en ne prévoyant pas pour eux de meilleures conditions d'accueil au cours de la procédure ?

---

<sup>3</sup> OFPRA, Rapport d'activité 2006, p. 13.

<sup>4</sup> Commission européenne, Proposition de Directive du Parlement européen et du conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, COM (2008) 815 final/2, 9.12.2008. Disponible sur Eur-Lex : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:FR:PDF>.