

60 ANS DE LA CONVENTION DE GENÈVE

RECOMMANDATIONS SUR BASE D'UNE ANALYSE DE LA PRATIQUE BELGE
ET DU CADRE INTERNATIONAL ET EUROPÉEN

COLOPHON

Éditeur responsable

Els Keytsman
Vluchtelingenwerk Vlaanderen
Rue Gaucheret 164
1030 Bruxelles

Rédaction

Jessica Blommaert et Claudia Bonamini

Supervision

Kathelijne Houben et Charlotte van der Haert

Remerciements à

Jennifer Addae, Rein Anthonissen, Hanne De Valck,
Malou Gay, An Maes, Laurence Vanpaeschen et Femke
Vogelaar

Mise en page

Els Sallets

Date de sortie

Juin 2012

Dit rapport is ook beschikbaar in het Nederlands.

Avec le soutien du Fonds européen pour les réfugiés, de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Vlaamse Overheid. Ce projet existe grâce au soutien du Fonds Européen pour les Réfugiés.



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Met steun van de
Vlaamse overheid



Cette publication est également téléchargeable sur le site internet du CIRÉ (www.cire.be), de Vluchtelingenwerk (www.vluchtelingenwerk.be) et du CBAR (www.cbar-bchv.be).

À l'occasion du soixantième anniversaire de la Convention de Genève, nous avons étudié l'évolution de la définition de réfugié en droit belge, et plus particulièrement l'influence qu'a eue la Directive Qualification sur celle-ci. Nous avons également profité de cette étude pour poser des constats quant aux éléments positifs et négatifs retenus dans la Directive Qualification par rapport au droit international des réfugiés, et pour souligner les lignes de force et faiblesses de la pratique d'asile belge. Cette analyse étudie les différentes composantes de la définition de réfugié.

Notre analyse est illustrée de nombreux exemples issus de la pratique. Nous espérons donc faire de cette étude un outil pratique pour les personnes qui s'engagent sur le terrain pour la protection des réfugiés.

Ce texte constitue la synthèse d'une étude étendue. Nous nous concentrons ici sur les lacunes existantes dans la loi et dans la pratique des instances d'asile et formulons, dans un second temps, des recommandations afin de solutionner ces problèmes. Les recommandations sont émises à l'attention des instances d'asile et des décideurs politiques.

Nous souhaitons préciser que dans cette étude, nous avons uniquement analysé l'application de la Convention de Genève en Belgique sans nous pencher sur les procédures d'asile elles-mêmes.

1. Évolution de la définition des cinq motifs de persécution

Article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980:
(...)

¶ 4. Dans le cadre de l'appréciation des motifs de persécution, les éléments suivants doivent être pris en considération:

- a. la notion de "**race**" recouvre, entre autres, des considérations de couleur, d'origine ou d'appartenance à un groupe ethnique déterminé;
- b. la notion de "**religion**" recouvre, entre autres, le fait d'avoir des convictions théistes, non théistes ou athées, la participation à des cérémonies de culte privées ou publiques, seul ou en communauté, ou le fait de ne pas y participer, les autres actes religieux ou expressions d'opinions religieuses ainsi que les formes de comportement personnel ou communautaire fondées sur des croyances religieuses ou imposées par celles-ci;
- c. la notion de "**nationalité**" ne se limite pas à la citoyenneté ou à l'inexistence de celle-ci, mais recouvre, entre autres, l'appartenance à un groupe soudé par son identité culturelle, ethnique ou linguistique, par ses origines géographiques ou politiques communes, ou par sa relation avec la population d'un autre État;
- d. un groupe doit être considéré comme un certain **groupe social** lorsque, entre autres:
 - ses membres partagent une caractéristique innée ou des racines communes qui ne peuvent être modifiées, ou encore une caractéristique ou croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et
 - ce groupe a une identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante;
- e. la notion "**d'opinions politiques**" recouvre, entre autres, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de persécution visés à l'article 48/5 et à leurs politiques ou méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du demandeur.

En ce qui concerne les cinq motifs de persécution retenus dans la Convention de Genève (race, religion, nationalité, appartenance à un groupe social et opinion politique),

la Directive Qualification a eu comme effet positif, en termes de sécurité juridique, de stipuler une définition de ceux-ci dans la Loi de 1980. Par contre, l'appréciation large retenue dans ces définitions était déjà acquise dans la jurisprudence belge, de sorte que la Directive Qualification n'a pas eu de vraie influence sur le droit belge à ce niveau-là. Les définitions retenues par le législateur belge sont même plus larges que celles de la directive, de par l'insertion des termes «entre autres» avant chaque exemple donné dans la définition, soulignant le caractère simplement exemplatif de celles-ci.

Cette approche inclusive du législateur belge est notamment visible dans la transposition de la définition potentiellement restrictive du **groupe social** donnée par la Directive Qualification. La directive suppose une approche cumulative des deux composantes de la définition du groupe social. Le membre d'un groupe social devrait donc partager une caractéristique innée ou des racines communes qui ne peuvent être modifiées et ce groupe devrait avoir une identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme différent par la société environnante. Ainsi, les femmes ou les homosexuels peuvent constituer un groupe social déterminé. Le législateur belge a corrigé l'approche plus sévère de la directive par l'introduction des termes «entre autres» avant la mention des deux composantes. La volonté du législateur de continuer à appliquer les deux approches de façon alternative a été comprise par les instances d'asile qui continuent à le faire, comme nous le montre la jurisprudence.

Toutefois, dans notre analyse, des faiblesses liées à l'interprétation des situations ayant trait à un de cinq motifs de la Convention de Genève ont été soulignées. Ainsi, dans certains cas, les instances d'asile ont considéré que si la personne cachait le motif pour lequel elle risquait d'être persécutée, il n'y aurait pas de persécution et dès lors, pas de besoin de protection internationale contre la persécution. Par exemple, en cas de conversion religieuse, plusieurs décisions n'octroient pas le statut de réfugié dès lors que la personne peut vivre sa foi de façon discrète sans risque. Ces décisions exigent en quelque sorte du demandeur d'asile de cacher le motif pour lequel il craint d'être persécuté et cela nous semble en contradiction avec l'esprit protecteur de la Convention de Genève.

RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES D'ASILE BELGES

- Continuer à développer une approche large et évolutive des différents motifs de persécution.
- Ne plus considérer qu'une personne n'a pas besoin de protection internationale sur base du constat qu'elle n'est pas persécutée parce qu'elle cache le motif (son orientation sexuelle, sa religion...) qui peut être la raison de la persécution.

LES AGENTS DE PERSÉCUTION

Article 48/5 de la loi du 15 décembre 1980:

§ 1er. Une **persécution** au sens de l'article 48/3 ou une atteinte grave au sens de l'article 48/4 peut émaner ou être **causée par**:

- a. l'État;
- b. des partis ou organisations qui contrôlent l'État ou une partie importante de son territoire;
- c. des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs visés aux points a et b, y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder la protection prévue au §2 contre les persécutions ou les atteintes graves.

Concernant les **agents de persécution**, la Directive Qualification a eu l'effet positif d'entériner une solution retenue dans plusieurs États membres, et notamment en Belgique, à savoir la reconnaissance des agents de persécution non étatiques. Puisque cette interprétation progressiste était déjà acquise dans la jurisprudence belge, l'influence de la Directive n'est pas déterminante sur cette question, au-delà d'une consécration légale favorisant une meilleure sécurité juridique.

Cependant, dans la pratique nous avons dû constater que le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) tentait, dans certains cas, de ne pas reconnaître l'agent de persécution non étatique (par exemple: milices, clans, réseaux criminels, communautés locales ou familiales), tant avant, qu'après la transposition de la directive, se faisant néanmoins systématiquement casser par les juridictions en appel.

RECOMMANDATION POUR LE CGRA

- **Arrêter de continuer à rejeter dans certains cas des demandes de protection au prétexte que la crainte de persécution ou d'atteinte grave est le fait d'un agent non étatique.**

LES ACTEURS DE PROTECTION

Article 48/5 de la loi du 15 décembre 1980:

(...)

§ 2. La **protection peut être accordée par**:

- a. l'État, ou
- b. des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'État ou une partie importante de son territoire.

La protection, au sens des articles 48/3 et 48/4, est généralement accordée lorsque les acteurs visés à l'alinéa 1er prennent des mesures raisonnables pour empêcher les persécutions ou les atteintes graves, entre autres lorsqu'ils disposent d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constitutifs de persécution ou d'atteinte grave, et lorsque le demandeur a accès à cette protection.

Pour déterminer si une organisation internationale contrôle un État ou une partie importante de son territoire et y fournit une protection, au sens des articles 48/3 et 48/4, il est tenu compte, entre autres, de la réglementation européenne prise en la matière.

La Directive Qualification a eu une influence certaine sur la définition des **acteurs de protection**. Nous pouvons déplorer le fait qu'elle a étendu dans la loi belge la liste des potentiels acteurs de protection au-delà des autorités étatiques d'un pays, à «des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'État ou une partie importante de son territoire». Plusieurs décisions des chambres néerlandophones du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE), utilisant cette nouvelle possibilité, et considérant par ailleurs, manifestement, que la liste des acteurs de protection n'est pas exhaustive, se réfèrent à de simples ONG actives dans un pays pour refuser la protection. Ceci est néanmoins en contradiction avec la jurisprudence majoritaire du CCE.

Par ailleurs, la Directive Qualification a eu l'effet positif de voir entérinée dans la loi belge une définition du **contenu de la protection** requise dans le pays d'origine. Le législateur belge a cependant repris la définition de la directive, ambiguë en ce sens qu'elle stipule qu'il existe une protection dès lors que l'État «prend des mesures raisonnables» pour protéger la victime, sans néanmoins préciser que cette protection doit être effective et durable. Si, de manière générale, la jurisprudence belge considère que cette protection doit être effective, certaines décisions isolées font cependant peser sur le demandeur d'asile une charge de preuve plus lourde, dès lors qu'il doit prouver que les mesures raisonnables invoquées par le CGRA pour considérer

que la protection interne existe n'aboutissent en fait pas à une protection effective et durable. L'article 7 (2) de la Directive Qualification Refonte prévoit par contre explicitement que la protection offerte doit être effective et durable afin de rendre la protection internationale non nécessaire.

RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES D'ASILE BELGES

- Ne pas faire usage de la nouvelle possibilité offerte de reconnaître qu'une protection peut être assurée par d'autres acteurs de protection que les États, seuls responsables en droit international.
- S'il est tout de même fait usage de cette possibilité, reconnaître des acteurs non étatiques de protection uniquement dans un cadre très strict où ces acteurs exercent en réalité un rôle similaire à celui de l'État.

RECOMMANDATIONS AU LÉGISLATEUR BELGE

- Supprimer dans la loi, s'agissant de la liste des potentiels acteurs de protection, la référence aux «partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'État ou une partie importante de son territoire».
- Affirmer et préciser dans la loi que la liste des acteurs de protection entérinée par la Directive Qualification est une liste exhaustive. C'est d'ailleurs ce que prévoit explicitement la Directive Qualification Refonte (2011/95/UE) en son article 7 (1).
- Affirmer et inscrire dans la loi, sans ambiguïté possible, que le fait que les acteurs de protection prennent des mesures raisonnables de protection n'est suffisant que pour autant que celles-ci aboutissent à une protection effective et durable, ce qui est dorénavant prévu par la Directive Qualification Refonte.

LES ACTES DE PERSÉCUTION

Article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980:
(...)

§ 2. Les actes considérés comme une **persécution** au sens de l'article 1 A de la Convention de Genève doivent:

- a. être suffisamment graves du fait de leur nature ou de leur caractère répété pour constituer une violation des droits fondamentaux de l'homme, en particulier des droits auxquels aucune dérogation n'est possible en vertu de l'article 15.2 de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; ou
- b. être une accumulation de diverses mesures, y compris des violations des droits de l'homme, qui soit suffisamment grave pour affecter un individu d'une manière comparable à ce qui est indiqué au point a.

Les actes de persécution précités peuvent entre autres prendre les formes suivantes:

- a. violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles;
- b. mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en œuvre d'une manière discriminatoire;
- c. poursuites ou sanctions disproportionnées ou discriminatoires;
- d. refus d'un recours juridictionnel se traduisant par une sanction disproportionnée ou discriminatoire;
- e. poursuites ou sanctions pour refus d'effectuer le service militaire, en particulier en cas de conflit lorsque le service militaire supposerait de commettre des crimes ou d'accomplir des actes relevant des clauses d'exclusion visées à l'article 55/2, § 1er;
- f. actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe ou contre des enfants.

§ 3. Il doit y avoir un lien entre les actes de persécution et les motifs de persécution.

Concernant la définition des **actes de persécution**, la Directive Qualification a, à nouveau, eu l'effet positif de consacrer une définition dans la loi belge. Cette définition combine une approche générale, permettant une constante évolution de celle-ci, et une approche empirique et exemplative. Dans la liste exemplative des divers actes de persécution, le législateur belge a apporté une nuance importante à la liste de la directive en ce qui concerne les déserteurs et les insoumis. En ajoutant «en particulier» devant les termes «en cas de conflit»,

le législateur belge n'a pas repris l'interprétation restrictive finalement retenue dans la Directive Qualification. Conformément aux principes du *Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés* (HCR), le droit belge, y compris la jurisprudence postérieure à la transposition de la directive, continue donc de permettre qu'une personne qui refuse d'effectuer son service militaire pour d'autres raisons que celle de ne pas vouloir accomplir des actes relevant des clauses d'exclusion, puisse être reconnue réfugiée. C'est notamment le cas pour les objecteurs de conscience.

Au-delà de la sécurité juridique créée par la consécration légale de cette définition, la Directive Qualification n'a cependant pas eu d'effet déterminant sur le droit belge, en ce sens que les actes de persécution reconnus suite à la transposition de la directive l'étaient déjà avant de manière progressiste et évolutive. Ainsi, dans la jurisprudence belge, divers cas d'actes s'apparentant à des violations des droits de l'homme ont été reconnus comme des persécutions (viol, torture, emprisonnement arbitraire, mutilations génitales, discriminations graves). Ce fut également le cas d'actes ne constituant pas en soi une persécution, mais dont l'accumulation pouvait avoir un effet équivalent. Comme le souligne le Guide de procédures et critères du HCR (ci-après, Guide des procédures), il faut cependant veiller à ce que la définition des actes de persécution ne se résume pas à la violation grave d'un droit fondamental: la ligne directrice pour évaluer les actes de persécution doit plutôt être la référence au fait que la vie dans le pays d'origine est devenue intolérable pour la personne qui demande la protection internationale. Par exemple, la discrimination peut être une persécution lorsque les mesures discriminatoires ont des conséquences graves pour la personne, mais également lorsque des mesures discriminatoires qui ne sont pas graves en elles-mêmes provoquent cependant chez la personne «un sentiment d'appréhension et d'insécurité quant à son propre sort».

RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES D'ASILE BELGES

- Continuer à développer une approche progressiste et évolutive des actes de persécution.
- Veiller à ce que la définition des actes de persécution ne se résume pas à la violation grave d'un droit fondamental. Dans la droite ligne du HCR, la pierre angulaire afin d'évaluer si un acte est un acte de persécution doit être la référence au fait que la vie dans le pays d'origine est devenue intolérable pour la personne qui demande la protection internationale.

L'ALTERNATIVE DE FUITE INTERNE

Article 48/5 de la loi du 15 décembre 1980:
(...)

§ 3. Il n'y a pas lieu d'accorder la protection internationale lorsque, dans une partie du pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'on peut raisonnablement attendre du demandeur qu'il reste dans cette partie du pays.

Dans ce cas, l'autorité compétente doit tenir compte, au moment où elle statue sur la demande, des conditions générales prévalant dans le pays et de la situation personnelle du demandeur.

C'est le mérite de la Directive Qualification de donner une base légale à la notion d'**alternative de fuite interne**. Ce concept n'est pas inclus en tant que tel dans la Convention de Genève, mais l'existence ou l'absence d'une alternative de fuite interne est une question importante dans la détermination du besoin de protection internationale. On présume que si une personne en recherche de protection peut trouver un endroit sûr dans une autre partie de son pays d'origine, il n'y a alors pas besoin de lui accorder la protection internationale. Elle a en effet une alternative à l'intérieur de son pays d'origine. Le HCR a émis des lignes directrices en ce qui concerne l'application de la notion d'alternative de fuite interne. Pour savoir si une alternative de fuite interne existe, les instances d'asile doivent vérifier si cette partie dans le pays d'origine est accessible en pratique et en toute sécurité. Aussi, il faut être certain que la personne n'y sera effectivement pas persécutée. En outre, il doit être raisonnable d'attendre que la personne pourra s'y établir. Pour cela, les instances d'asile doivent vérifier que la personne pourra y mener une vie normale. La situation personnelle et le profil de la personne concernée – son âge, son genre, sa santé... –, les liens familiaux et les liens ethniques ou culturels sont, entre autres, des éléments dont on doit tenir compte pour déterminer si oui ou non une alternative de fuite interne existe.

Ce concept était déjà systématiquement appliqué en droit d'asile belge et ce, avant la transposition de la Directive Qualification. Il ressort de notre analyse que la transposition de la directive n'a pas eu d'influence sur la pratique belge. Pourtant, nous constatons aussi que le CGRA, dans certains cas, attend que le demandeur d'asile prouve l'absence d'alternative de fuite interne, alors qu'en réalité il revient aux instances d'asile de prouver qu'il y a une alternative de fuite interne en pratique. Les circonstances personnelles des demandeurs d'asile ne sont pas toujours prises en compte entièrement et le concept de 'liens familiaux' est parfois interprété de

manière trop large. Avoir des contacts avec la famille dans une autre partie du pays où le demandeur n'habite plus depuis 20 ans ne signifie pas nécessairement qu'il existe une alternative de fuite interne.

RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES D'ASILE BELGES

- **Ne pas inverser la charge de la preuve de l'alternative de fuite interne: la mission de prouver qu'il existe une alternative de fuite interne repose sur les instances d'asile.**
- **Plus tenir compte du profil personnel du demandeur lors de la recherche d'une possibilité de fuite interne.**
- **Être prudent avec l'application large du concept de 'liens familiaux' lors de la recherche de l'existence d'une alternative de fuite interne. Le fait d'avoir de la famille dans une autre partie du pays est un élément pour déterminer s'il y a une alternative de fuite interne en pratique, mais n'est pas suffisant. Encore faut-il qu'on puisse attendre raisonnablement que la personne concernée pourra mener une vie normale dans cette autre partie du pays.**

PAYS TIERS SÛRS, PAYS D'ORIGINE SÛRS ET PREMIER PAYS D'ASILE

Article 57/6/1 de la loi du 15 décembre 1980:

*Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est compétent pour ne pas prendre en considération la demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de l'article 48/3 ou d'obtention du statut de protection subsidiaire au sens de l'article 48/4, introduite par un ressortissant d'un **pays d'origine sûr** ou par un apatride qui avait précédemment sa résidence habituelle dans ce pays, lorsqu'il ne ressort pas clairement de ses déclarations qu'il existe, en ce qui le concerne, une crainte fondée de persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, tel que déterminée à l'article 48/3, ou des motifs sérieux de croire qu'il court un risque réel de subir une atteinte grave telle que déterminée à l'article 48/4.*

*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 de manière durable, il n'y est pas recouru à la persécution au sens de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, telle que déterminée à l'article 48/3, ou des motifs sérieux de croire que le demandeur d'asile court un risque réel de subir une atteinte grave telle que déterminée à l'article 48/4. Pour réaliser cette évaluation, il est tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle il est offert une protection contre la persécution et les mauvais traitements, grâce aux éléments suivants:*

- les dispositions législatives et réglementaires adoptées dans le pays et la manière dont elles sont appliquées;*
- la manière dont sont respectés les droits et libertés dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou la Convention contre la torture, en particulier les droits pour lesquels aucune dérogation ne peut être autorisée conformément à l'article 15, § 2, de ladite Convention européenne;*
- le respect du principe de non-refoulement;*

d. le fait qu'il dispose d'un système de sanctions efficaces contre les violations de ces droits et libertés.

L'évaluation d'un pays d'origine sûr doit reposer sur une série de sources d'information parmi lesquelles, en particulier, des informations d'autres États membres de l'Union européenne, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales pertinentes.

Sur proposition conjointe du ministre et du ministre des Affaires étrangères et après que le ministre a obtenu l'avis du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, le Roi détermine, au moins une fois par an, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, la liste des pays d'origine sûrs. Cette liste est communiquée à la Commission européenne.

La décision visée à l'article 1er est motivée en mentionnant les circonstances propres à la demande et doit être prise dans un délai de quinze jours ouvrables.

Les notions de **pays tiers sûrs**, de **pays d'origine sûr** et de **premier pays d'asile**, bien qu'issues de la Directive Procédure et non pas de la Directive Qualification, constituent des concepts importants, notamment parce qu'ils peuvent être utilisés pour traiter la demande d'asile de manière accélérée en la considérant comme irrecevable ou infondée. La Directive Procédure fixe les conditions devant être remplies pour qu'un pays tiers puisse être considéré comme premier pays d'asile, pays tiers sûr ou pays d'origine sûr. Ainsi, un pays peut être considéré comme le premier pays d'asile si le demandeur d'asile y est reconnu réfugié et peut encore se prévaloir de cette protection ou y jouit, à un autre titre, d'une protection suffisante et, dans les deux cas, peut y être réadmis. Un pays tiers est considéré comme sûr si: le demandeur d'asile ne craint pas d'y être persécuté en raison d'un des cinq motifs de la Convention de Genève, il y est protégé contre le refoulement et il pourra y solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et en bénéficier. Enfin, 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.

Encore récemment, aucune de ces trois notions n'étaient transposées en droit belge. En novembre 2011, la Belgique

a décidé d'intégrer en droit belge la possibilité d'appliquer une procédure accélérée pour les ressortissants venant d'un pays d'origine considéré comme «sûr». Ce qui est entré en vigueur au moment de la rédaction du rapport¹. Désormais, le CGRA pourra ne pas prendre en considération une demande d'asile d'un ressortissant d'un pays tiers considéré comme d'origine sûr dans un délai très court de 15 jours.

Cette transposition nous inquiète. Certains demandeurs d'asile pourraient en effet se voir exclus de la protection, alors qu'ils en ont réellement besoin, notamment du fait de l'alourdissement de la charge de la preuve qui pèse sur eux et de la non effectivité du recours. En effet, il s'agira d'une procédure accélérée qui instaure une présomption «réfragable» postulant que le demandeur d'asile dont le pays figurera sur la liste n'a pas besoin de protection internationale. Le demandeur d'asile devra, le cas échéant, prouver «clairement» que malgré les apparences, son pays n'est pas sûr pour lui et qu'il craint avec raison d'y être persécuté ou d'y subir une atteinte grave. Notons également que le recours ouvert contre la décision de non prise en considération sera un recours en annulation au CCE et donc un simple recours de légalité². Ce recours n'est pas suspensif en soi. Cela signifie que pendant l'examen du recours, la personne pourrait en principe être renvoyée dans son pays d'origine et qu'elle ne bénéficiera pas d'accueil. Elle peut toutefois, dans certaines circonstances, introduire une demande en suspension de l'ordre de quitter le territoire (OQT). Le CCE ne pourra dès lors pas réformer la décision de non prise en considération du CGRA et ne pourra que l'annuler le cas échéant. Dans la mesure où elle n'est pas encore en application, il est trop tôt pour savoir quel effet l'utilisation d'une liste de pays d'origine sûrs aura sur la pratique des instances d'asile belges. Gageons que la qualité du traitement opéré par les instances belges se maintienne à cet égard.

Quant aux deux autres concepts, comme l'a rappelé le CCE, les notions de premier pays d'asile ou pays tiers sûrs n'ont actuellement pas de fondement en droit belge et ne peuvent pas être appliquées. Pourtant, les instances semblent continuer à appliquer, parfois indirectement, les notions de premier pays d'asile et de pays tiers sûr lorsque le demandeur d'asile a été reconnu réfugié dans un autre pays ou lorsque le demandeur d'asile a séjourné longuement dans un autre pays.

¹ Voyez l'article 9 de la Loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 16 février 2012.

² Voyez sur ce point les articles 2 et 3 de la Loi du 15 mars 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, M.B., 30 mars 2012.

RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES D'ASILE BELGES

- Si cela s'avère utile ou nécessaire, recourir à un traitement prioritaire tel que prévu par la loi du 15 décembre 1980 plutôt qu'à une liste de pays d'origine sûrs, mais avec toutes les garanties d'un traitement individuel et de qualité qui s'imposent. À cet égard, la charge de la preuve doit être équilibrée et la présomption réfragable doit véritablement pouvoir être renversée par le demandeur d'asile le cas échéant.
 - S'il est recouru à une liste de pays d'origine sûrs, veiller à toujours permettre au demandeur d'asile dont le pays d'origine se trouve sur la liste de faire valoir individuellement sa crainte d'être persécuté, et accorder la protection internationale le cas échéant.
 - Ne pas appliquer – même indirectement – les concepts de premier pays d'asile et de pays tiers sûrs, ces derniers n'ayant aucun fondement légal en droit belge à ce jour. Le besoin de protection devant s'examiner exclusivement par rapport au pays dont le demandeur a la nationalité, ou au pays de sa résidence habituelle s'il est apatride comme le pose strictement la Convention de Genève.
-

RECOMMANDATIONS AU LÉGISLATEUR BELGE

- Instaurer un recours de pleine juridiction et suspensif de plein droit au CCE contre une décision de non prise en considération émise par le CGRA à l'encontre d'un demandeur d'asile provenant d'un pays d'origine sûr.
-

LE RÉFUGIÉ SUR PLACE

D'après la Convention de Genève, une personne ne peut être reconnue réfugiée que si elle «se trouve hors du pays dont elle a la nationalité» ou, si elle est apatride, «hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle». Pourtant, le Guide des procédures précise non seulement qu'il n'est pas nécessaire que le demandeur d'asile ait quitté son pays parce qu'il craignait d'être persécuté, mais également que cette crainte peut naître après qu'il ait quitté son pays et résidé à l'étranger pendant un certain temps. Concrètement, cette situation apparaît dans deux cas de figure, soit en raison d'événements survenus dans le pays d'origine après le départ de la personne, soit par le propre fait de celle-ci notamment en raison de ses actes après sa fuite. La Directive Qualification reprend ces deux hypothèses. Cette notion n'a pas été transposée dans le droit interne. Toutefois, la Loi de 1980 était déjà interprétée comme incluant cette notion. Le CCE utilise cette notion, comme le faisait auparavant la Commission Permanente de Recours des Réfugiés (CPRR). Pour les deux juridictions, la crédibilité de la crainte semble très clairement renforcée lorsque les activités menées après le départ du demandeur constituent la prolongation d'activités entamées dans le pays d'origine. Elles évaluent également si les activités en question sont de nature à impliquer une réaction négative des autorités du pays d'origine pouvant entraîner un risque de persécution. À cette fin, le caractère opportuniste de la crainte est évalué. Aujourd'hui, le CCE apprécie ce caractère opportuniste et par là, la crédibilité de la crainte, en deux étapes. Premièrement, il examine si les autorités du pays d'origine connaissent ou suspectent les activités du demandeur. Deuxièmement, il recherche comment celles-ci vont les juger ou les interpréter. Ainsi, lorsque les autorités du pays d'origine savent que ces activités sont purement opportunistes, elles ne vont pas poursuivre le demandeur d'asile en cas de retour, puisqu'il ne représente en réalité aucun danger. Pour évaluer si de tels actes suffisent pour établir une crainte fondée de persécution, le HCR recommande dans son Guide d'opérer un examen approfondi des circonstances et de vérifier si les actes sont connus des autorités du pays d'origine et de quelle manière ils pourraient être jugés par elles. À notre sens, seule la réalité de la crainte doit être prise en compte, même si celle-ci a été créée par le demandeur d'asile lui-même, de façon opportuniste.

RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES D'ASILE BELGES

- Veiller, conformément au Guide du HCR, à examiner de manière approfondie les circonstances lorsque le demandeur craint d'être persécuté de son propre fait, et à vérifier si les actes sont connus des autorités du pays d'origine et de quelle manière ils pourraient être jugés par elles.
-

- **Accorder la protection internationale si le risque de persécution est établi, malgré le caractère opportuniste de la crainte.**

RECOMMANDATIONS AU LÉGISLATEUR BELGE

- **Dans un souci d'assurer la sécurité juridique des demandeurs d'asile, la notion de réfugié sur place devrait être inscrite dans la législation belge.**

EXCLUSION

Article 57/6 de la loi du 15 décembre 1980:

Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est compétent:

(...)

5° pour exclure l'étranger visé à l'article 53 du bénéfice du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire sur la base des articles 55/2 et 55/4;

Article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980:

Un étranger est exclu du statut de réfugié lorsqu'il relève de l'article 1er, section D, E ou F de la Convention de Genève. Tel est également le cas des personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes énumérés à l'article 1 F de la Convention de Genève, ou qui y participent de quelque autre manière.

Article 55/4 de la loi du 15 décembre 1980:

Un étranger est exclu du statut de protection subsidiaire lorsqu'il existe des motifs sérieux de considérer:

- a. qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité tels que définis dans les instruments internationaux visant à sanctionner de tels crimes;*
- b. qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies tels qu'ils sont énoncés dans le préambule et aux articles 1 et 2 de la Charte des Nations unies;*
- c. qu'il a commis un crime grave;*

L'alinéa 1er s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes précités, ou qui y participent de quelque autre manière.

Le concept d'**exclusion** concerne trois situations prévues dans la Convention de Genève dans lesquelles une personne qui, en principe, tomberait sous la définition de réfugié se voit pourtant exclue de l'application de la Convention de Genève et, par conséquent, ne voit pas son statut de réfugié reconnu. Dans son Guide, le HCR précise qu'il s'agit respectivement de personnes qui sont déjà sous la protection des Nations unies, de personnes qui n'ont pas besoin de protection, ou de personnes qui ne méritent pas de protection parce qu'elles ont commis des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des crimes graves hors de leur pays de refuge. La Directive Qualification donne une définition plus large que la Convention de Genève en ce qui concerne la possibilité d'exclure des personnes qui n'ont pas besoin de protection. Ainsi, la Directive prévoit également que les personnes qui ont commis un crime grave dans le pays d'asile peuvent être exclues du statut de réfugié. Le législateur belge, lors de la transposition, a seulement fait référence aux dispositions correspondantes de la Convention de Genève, sans reprendre les dispositions plus restrictives de la Directive Qualification. Les clauses qui déterminent l'exclusion du statut de protection subsidiaire ont été reprises littéralement de la Directive Qualification, à l'exception des extensions autorisées de l'exclusion en raison du danger pour la société et l'hypothèse des crimes ordinaires commis dans le pays d'origine. L'interprétation antérieure des clauses d'exclusion de la Convention de Genève par les instances d'asile belges a donc également été confirmée et nous n'avons pas pu constater de changements significatifs dans la jurisprudence.

En ce qui concerne l'exclusion, nous remarquons que 'des raisons sérieuses' de supposer qu'une personne a, par exemple, commis un crime de guerre sont suffisantes pour l'exclure du statut de réfugié. La charge de la preuve pour les instances d'asile lors de l'application d'une cause d'exclusion est donc moins stricte que dans le droit pénal, où la personne est innocente jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie. Nous trouvons cela problématique vu qu'il s'agit de crimes graves, et vu les conséquences sérieuses que cause l'exclusion.

RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES D'ASILE BELGES

- **Tenir compte, lors de l'application d'une clause d'exclusion, des garanties qui s'appliquent dans les affaires pénales, à savoir la présomption d'innocence jusqu'à ce que la culpabilité soit prouvée.**

RETRAIT, CESSATION, SUPPRESSION

En ce qui concerne les dispositions relatives au **retrait**, à la **cessation** et à la **suppression** du statut de réfugié, nous n'avons pas non plus constaté une influence importante de la Directive Qualification sur la loi et la pratique belges. La Directive Qualification confond les concepts de retrait et de cessation et les utilise volontiers comme synonymes. Pourtant, il s'agit bien de deux concepts différents. La cessation se réfère à la cessation du statut de réfugié sur base de l'article 1 (C) de la Convention de Genève, parce que la protection internationale n'est plus nécessaire. Le retrait signifie qu'une décision de reconnaissance du statut de réfugié n'est plus valable parce que la personne n'aurait jamais dû être reconnue comme telle. La loi belge est plus claire en ce qui concerne les concepts de retrait et de suppression. Le terme 'abrogation' est utilisé pour se référer à des situations dans lesquelles la protection n'est plus nécessaire parce que les circonstances dans le pays d'origine ont changé de manière durable, et que la crainte fondée de persécution ou le risque d'atteinte grave n'existent plus. La notion de retrait est appliquée aux situations dans lesquelles la personne n'aurait jamais dû recevoir le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. Malgré cela, ces notions ne sont pas encore clairement définies dans la loi. En outre, ces concepts et les conséquences de leur application sont éparpillés entre différents articles de la loi, ce qui mène à une certaine confusion.

RECOMMANDATIONS AU LÉGISLATEUR BELGE

- **Afin d'éviter la confusion, modifier la loi du 15 décembre 1980 et définir clairement les notions de retrait, cessation et suppression et les usages qui y sont conformes.**
- **Regrouper dans les mêmes articles de la loi la définition de ces notions et les conséquences de leur application.**

LA PROTECTION SUBSIDIAIRE

Article 48/4 de la Loi du 15 décembre 1980:

«§ 1er. Le statut de protection subsidiaire est accordé à l'étranger qui ne peut être considéré comme un réfugié et qui ne peut pas bénéficier de l'article 9ter, et à l'égard duquel il y a de sérieux motifs de croire que, s'il était renvoyé dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, il encourrait un risque réel de subir les atteintes graves visées au paragraphe 2, et qui ne peut pas ou, compte tenu de ce risque, n'est pas disposé à se prévaloir de la protection de ce pays et ce, pour autant qu'il ne soit pas concerné par les clauses d'exclusion visées à l'article 55/4.

§ 2. Sont considérées comme atteintes graves:

- a. la peine de mort ou l'exécution; ou
- b. la torture ou les traitements ou sanctions inhumains ou dégradants du demandeur dans son pays d'origine; ou
- c. les menaces graves contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.»

Bien que notre analyse porte sur l'évolution de la définition de réfugié, nous nous sommes brièvement penchés sur le statut de **protection subsidiaire** puisqu'il s'agit d'une nouveauté essentielle en droit belge, découlant directement de la transposition de la Directive Qualification. La protection subsidiaire a incontestablement eu pour effet d'augmenter, en Belgique, le nombre de bénéficiaires de la protection internationale. Pourtant, il n'en demeure pas moins que des personnes ayant besoin d'une protection risquent encore d'être laissées en dehors du champ d'application de la protection subsidiaire.

La protection subsidiaire est rarement accordée sous (a), parfois sous (b) et souvent sous (c) de l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980.

La protection subsidiaire sous (b) est octroyée dans différentes situations, notamment lorsque des personnes craignent pour leur vie en raison de l'action de groupes criminels et de l'inaction des autorités à les protéger, sans pour autant que cela soit lié à un des motifs de la Convention de Genève. La question demeure encore ouverte de savoir en quoi la protection subsidiaire sous (b) diffère de l'article 3 CEDH qui stipule que «*nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants*». Il n'en demeure pas moins qu'en vertu de la protection subsidiaire sous (b), un

statut juridique et administratif est octroyé à la personne, ce qui n'est pas le cas de la personne qui ne peut être expulsée du territoire en raison de l'article 3 CEDH, mais à laquelle aucun statut n'est cependant accordé.

Concernant la protection subsidiaire sous (c), une nuance fondamentale a été apportée dans la transposition de l'article 15 (c) de la directive puisque n'a pas été reprise l'exigence de devoir être soumis à un risque de «menace individuelle» en cas de violence aveugle. La protection subsidiaire sous (c) est appliquée de manière large par les instances belges pour les pays considérés comme étant en situation de conflit armé. Cependant, le CCE et le Conseil d'État ont rappelé dans plusieurs arrêts que bien que la loi ne prévoit pas que le demandeur doit être menacé «individuellement», il ne suffit pas d'invoquer, de manière générale, la situation de conflit armé prévalant dans son pays. Il faut qu'il établisse un lien avec sa personne. Or, nous avons constaté dans la pratique que l'exigence de preuve de ce lien avec la personne du demandeur, et de preuve de l'origine et de la nationalité des demandeurs de protection, reste souvent élevée.

Notons encore que la définition initialement proposée par la Commission était plus large que celle retenue dans la version finale de la Directive Qualification et transposée par le législateur belge. En effet, elle visait à accorder une protection en cas de violence aveugle, non seulement en cas de conflit armé interne ou international, mais également en cas de violations systématiques et généralisées des droits de l'Homme. Cette définition aurait permis d'atteindre plus certainement l'objectif de la Commission, qui était d'octroyer un statut à toutes les personnes protégées par l'article 3 CEDH notamment. Le législateur belge a par ailleurs décidé de laisser les demandes de protection pour raisons médicales en dehors du champ d'application de la protection subsidiaire, prévoyant pour ces demandes une procédure différente, ce qui a permis à la Cour Constitutionnelle d'établir que, si cela n'était pas en soi discriminatoire, il fallait néanmoins que le principe d'égalité soit respecté entre les deux statuts.

RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES D'ASILE BELGES

- **Appliquer davantage la protection subsidiaire sous (b) lorsque cela s'avère justifié, notamment lorsqu'il existe un risque de violation de l'article 3 CEDH en cas de retour dans le pays d'origine sans que cela soit lié à un des motifs de la Convention de Genève.**
- **Être plus souple dans l'application de la protection subsidiaire sous (c), notamment en ce qui concerne les éléments d'individualité comme la provenance, et diminuer le degré élevé de preuve exigé pour les demandeurs de protection fuyant des violences aveugles en cas de conflit armé.**

2. De quelques faiblesses de la procédure d'asile en Belgique

Nous avons constaté que les instances d'asile belges, dans l'ensemble, appliquaient de manière assez large les concepts du droit des réfugiés. Toutefois, l'établissement des faits et la charge de la preuve posent sérieusement problème en pratique. D'autant plus que l'établissement des faits est une étape cruciale dans l'examen du besoin de protection.

Concernant l'**établissement des faits** et la **charge de la preuve**, le principe qui veut que la charge de la preuve incombe au demandeur est aménagé en vue de mettre en place un réel partage de la charge de la preuve entre le demandeur d'asile et les instances. Ce principe est appliqué dans une certaine mesure par les instances belges, qui ne le reconnaissent cependant pas aussi explicitement que ne le fait le HCR. La preuve est libre, mais des documents matériels doivent si possible être produits afin d'appuyer le récit d'asile. Des documents étrangers peuvent être produits. En pratique cependant, foi leur est rarement accordée par le CGRA, et ce sans nécessairement procéder à un examen supplémentaire de leur authenticité. L'établissement des faits repose donc très souvent uniquement sur les déclarations du demandeur. Conformément aux principes dégagés par le HCR, la Directive Qualification confirme, en son article 4 (5), littéralement transposé en droit belge en 2009, que les faits peuvent s'établir uniquement sur base des déclarations du demandeur. Mais elle pose toute une série de conditions cumulatives afin que ce soit possible, dont certaines sont problématiques, comme par exemple l'obligation pour le demandeur d'asile d'avoir introduit sa demande de protection internationale dès que possible. En effet, cette condition semble peu adaptée à la situation particulière des demandeurs d'asile qui mettent parfois plusieurs mois à oser sortir de la discrétion dans laquelle leur crainte de persécution les avait plongés.

En pratique, la principale cause de refus de protection par le CGRA est le manque de **crédibilité** du demandeur d'asile aux yeux du CGRA. De sorte que la question de la crédibilité apparaît comme le nœud central de l'établissement des faits. Dans ce cadre, un principe essentiel du droit d'asile est le principe du bénéfice du doute, qui veut que, pour autant que la crédibilité générale du demandeur ait pu être établie, même s'il demeure un doute quant à son récit et à son besoin de protection, le statut de réfugié lui soit accordé. Ce principe n'a, malheureusement, pas été explicitement rappelé par la Directive Qualification et la jurisprudence belge ne l'invoque pas à chaque fois qu'elle le pourrait. C'est ainsi que trop souvent, la question de la crédibilité élude la

question du besoin de protection, même s'il est heureux de constater qu'une certaine jurisprudence se développe dans le sens contraire. Dans le même sens, certaines décisions du CCE font état du fait qu'étant donné qu'il ne peut être certain que le demandeur d'asile ne sera pas persécuté en cas de retour, le bénéfice du doute doit lui être accordé, et qu'il doit être reconnu comme réfugié.

La Directive Qualification a par ailleurs eu un effet positif très important en consacrant le principe du renversement de la charge de la preuve en cas de **persécution antérieure**. Le législateur belge a transposé tardivement ce principe dans la Loi de 1980, qui veut que lorsque le demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves, il y a un indice sérieux de crainte qui fait que la protection doit lui être accordée, sauf s'il y a de «bonnes raisons» de penser que cela ne se reproduira plus en cas de retour au pays d'origine, à charge pour les instances de le prouver.

En ce qui concerne l'évaluation de la crédibilité, nous constatons un important obstacle lors de l'examen sur ce qu'on nomme le 'séjour récent' du demandeur d'asile. Les instances d'asile refusent régulièrement une demande de protection parce que le demandeur d'asile ne peut pas démontrer de manière crédible qu'il a séjourné récemment dans un pays ou une région en particulier. S'il n'y a pas de clarté sur le séjour récent, les instances estiment aussi ne pas pouvoir accorder de crédibilité au reste du récit d'asile. Les instances d'asile doivent bien entendu effectuer des recherches sur l'origine d'un demandeur d'asile. Mais nous émettons des réserves concernant l'importance qui est donnée au concept de séjour récent. Ainsi, les instances d'asile orientent leurs recherches sur le passé, alors que l'enquête doit être orientée en premier lieu sur le futur. Les instances d'asile doivent notamment constater si une crainte de persécution apparaît dans l'hypothèse où la personne retournerait dans son pays d'origine, donc dans le futur. L'application de ce concept n'est pas en accord avec la Convention de Genève et semble ne pas prendre en compte un certain nombre de concepts légaux du besoin de protection comme la nationalité, la crédibilité, la crainte ou le risque actuels.

RECOMMANDATIONS AU CGRA

- **Veiller à appliquer pleinement le partage de la charge de la preuve et collaborer activement à l'établissement des faits.**
 - **Ne pas éluder la question essentielle du besoin de protection en cas de doutes, ou s'il subsiste des contradictions sur certains éléments du récit d'asile.**
 - **Ne pas appliquer une présomption irréfragable de non crédibilité sur la totalité du récit d'asile d'un demandeur sur base du fait que ce dernier n'est pas crédible à propos de son séjour récent. Même si le demandeur n'a pas séjourné récemment dans son pays d'origine, il convient de toujours analyser la crainte de persécution future du demandeur d'asile en cas de retour dans le pays dont il a la nationalité, ou où il a sa résidence s'il est apatride.**
-

RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES D'ASILE BELGES

- **Ne pas appliquer de façon cumulative l'ensemble des conditions reprises à l'article 4 (5) de la Directive Qualification pour pouvoir évaluer les faits sur base des seules déclarations du demandeur d'asile.**
 - **Appliquer le principe du bénéfice du doute qui est un principe essentiel du droit d'asile.**
 - **Appliquer le principe du renversement de la charge de la preuve en cas de persécutions antérieures conformément à l'article 4 (4) de la Directive Qualification.**
-

Bien que la Convention de Genève soit un instrument fondamental et toujours actuel en matière de protection internationale et qu'elle ait été complétée par le statut de protection subsidiaire issu de la Directive Qualification, un certain **vide de protection** existe en Belgique.

La procédure d'asile, les définitions mêmes de la protection internationale qui ont leurs limites, et leur interprétation laissent à penser que plusieurs personnes dans le besoin d'une protection internationale, c'est-à-dire des personnes dont les droits fondamentaux ne sont pas sauvegardés dans le pays d'origine, passent encore aujourd'hui, en Belgique, entre les mailles du filet protecteur.

Du point de vue de la procédure, la principale lacune de protection est le fait que, dans la pratique, aucune instance ne s'estime compétente pour examiner le risque de violation de l'article 3 CEDH en cas de retour vers le pays où la personne risque d'être expulsée, de sorte que souvent, cette question n'est pas étudiée. En

effet, si le CGRA considère le récit d'asile comme non crédible, non seulement il n'octroie pas le statut de réfugié ou de protection subsidiaire, mais il n'examine pas systématiquement le risque de violation de l'article 3 CEDH dans le pays d'où la personne déclare provenir, ou vers lequel elle sera renvoyée. Le CCE qui est saisi en plein contentieux de l'appel d'une décision négative du CGRA entérine souvent cette manière de procéder du CGRA.

Quant à l'Office des Étrangers (OE) chargé du retour forcé du demandeur d'asile débouté, il estime que c'est le CGRA qui est seul compétent pour examiner la question du besoin de protection, et ne semble pas examiner automatiquement la question de la violation de l'article 3 CEDH dans le pays vers lequel la personne est expulsée. En cas de recours au CCE, qui statue en annulation contre l'ordre de quitter le territoire délivré par l'OE, celui-ci n'examine pas non plus systématiquement le risque de violation de l'article 3 CEDH.

Par ailleurs, quand un risque de violation de l'article 3 CEDH se pose, ou en cas d'impossibilité pratique de mettre en œuvre l'expulsion, nous constatons que la personne concernée par ce risque est simplement «tolérée» sur le territoire belge, mais qu'aucun statut ne lui est accordé, de sorte qu'elle est laissée dans un «*no man's land*» administratif et juridique. Il ne s'agit pas d'une solution satisfaisante et il est permis de se demander si ce genre de situation ne pourrait pas être considéré comme un traitement inhumain ou, à tout le moins, dégradant, ce qui constitue la base pour un séjour légal, éventuellement de façon provisoire.

De manière générale, l'examen de la crédibilité du demandeur fait par le CGRA, et parfois le manque de collaboration de ce dernier à l'établissement des faits, laisse trop souvent de nombreuses personnes en dehors de toute protection. De la même manière, la procédure formaliste devant le CCE, l'absence de pouvoir d'instruction des juges et les modalités de prise en compte des nouveaux éléments ne permettent pas toujours de reconnaître *in fine* le besoin de protection des demandeurs d'asile.

Enfin, du point de vue de l'interprétation du droit d'asile, il est permis de se demander si les instances pourront faire face à de **nouveaux besoins de protection** qui se poseront à l'avenir en interprétant généreusement les concepts actuellement en vigueur. Il en va ainsi des besoins de protection de personnes fuyant leur pays pour des raisons liées aux catastrophes environnementales, ou des personnes fuyant une situation socio-économique qui ne leur permet pas de vivre dignement dans leur pays d'origine, ou de celles qui fuient une situation de violence généralisée sans que celle-ci ne soit qualifiée de conflit armé.

RECOMMANDATIONS AU LÉGISLATEUR BELGE

- Établir clairement dans la loi le rôle de l'OE, du CGRA et du CCE dans l'examen de l'existence d'un risque de violation de l'article 3 CEDH en cas d'expulsion. Il est fondamental que les instances examinent s'il y a un risque de violation de l'article 3 CEDH en cas de retour. Le législateur pourrait par exemple réintroduire la possibilité d'appliquer une clause de non reconduite le cas échéant.
 - Indiquer clairement que le CCE qui statue en annulation contre un ordre de quitter le territoire doit examiner d'initiative le risque de violation de l'article 3 CEDH.
-

RECOMMANDATIONS AUX INSTANCES D'ASILE BELGES

- Pour le CGRA: donner systématiquement, en cas de non reconnaissance et en attendant une possible modification législative, un avis sur le risque de violation de l'article 3 CEDH en cas d'expulsion vers le pays d'où la personne déclare provenir ou vers le pays d'où elle vient d'arriver.
 - Pour l'OE: faire un contrôle systématique et actuel du risque de violation de l'article 3 CEDH quand il délivre des Ordres de quitter le territoire.
 - Pour le CCE: en annulation contre un Ordre de quitter le territoire, faire systématiquement un contrôle du risque de violation de l'article 3 CEDH.
 - Continuer à développer une interprétation large et évolutive de la protection afin de développer des statuts adaptés pour des nouveaux besoins de protection.
 - Si une violation de l'article 3 CEDH a été constatée, attribuer un statut de séjour légal provisoire en Belgique.
-

RECOMMANDATION POUR LE GOUVERNEMENT BELGE

- Stimuler le débat international autour de nouveaux besoins de protection, comme par exemple ceux des migrants environnementaux, ou ceux des personnes fuyant des situations de violence grave ou de violations généralisées des droits de l'Homme sans que ces situations n'équivalent cependant à un conflit armé interne ou international en droit international humanitaire.
-