

Avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

**rendu sur pied de l'article 57/23 bis de la loi du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers¹**

**relatif à l'application des concepts de 'pays de résidence habituelle' ou 'alternative réelle d'établissement'
dans le cadre de l'examen de demandes d'asile de personnes qui ont une nationalité
mais qui ont ou qui pourraient avoir obtenu une protection dans un autre pays**

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après dénommé HCR) a observé que la jurisprudence du Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après dénommé CCE) n'est pas harmonisée en ce qui concerne les demandes d'asile de personnes qui ont une nationalité mais qui ont ou qui pourraient avoir obtenu une protection dans un autre pays.²

Dans le cadre d'un recours introduit par un demandeur d'asile iraquien dont la nationalité iraquienne n'était pas contestée, l'assemblée générale du CCE a rappelé que « les concepts de "premier pays d'asile" et de "pays tiers sûr" ne trouvent aucun fondement dans la législation et que le CGRA³ ne peut se prévaloir des dispositions des articles 26 et 27 de la Directive Procédure. Ces dispositions n'ont pas été transposées en droit belge et n'ont aucun effet direct. Pareillement, le concept développé par le CGRA lors de l'audience concernant une "alternative réelle d'établissement" ne trouve aucun fondement dans la législation nationale belge, ni dans toute autre disposition internationale ou de droit communautaire ayant un effet direct ou d'applicabilité directe. » (traduction non-officielle)⁴

Ensuite, une jurisprudence a été développée selon laquelle les demandes d'asile de personnes qui ont une nationalité mais qui ont ou qui pourraient avoir obtenu une protection dans un autre pays doivent être analysées « *par analogie avec la situation d'un apatride* »⁵. Par exemple, dans le cadre d'un recours introduit par un demandeur d'asile rwandais qui s'était vu reconnaître la qualité de réfugié au Malawi, le CCE a également rappelé que « *la circonstance que le demandeur d'asile ait séjourné dans « un pays tiers sûr » ou dans un « premier pays d'asile » ou qu'il puisse bénéficier d' « une alternative réelle d'établissement » n'a aucune incidence, dès lors que ces notions n'ont aucun fondement en droit belge.* »⁶ Cependant, dans ce dossier le CCE s'est uniquement prononcé, d'une part, sur la protection du requérant contre le *non-refoulement* au Malawi et, d'autre part, sur les conditions de vie du requérant dans ce pays. Le CCE a considéré que « *la partie requérante n'établit pas qu'elle a quitté son pays de résidence habituelle ou qu'elle en reste éloignée par crainte d'être persécutée au sens de l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980, ni qu'il existe des sérieux motifs de croire qu'elle encourrait, en cas de retour dans ce pays, un risque réel de subir des atteintes graves au sens de l'article 48/4 de la loi du 15 décembre 1980.* »⁷

En considérant que la demande d'asile d'un demandeur d'asile qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié ou qui aurait pu obtenir une protection dans un autre pays, doit s'analyser, non pas par rapport au pays de sa nationalité, mais par analogie avec la situation d'un apatride, le pays tiers devant être considéré comme le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, il semble qu'un critère est ajouté à la définition du réfugié sans qu'aucune référence ne soit faite de la disposition légale du droit belge ou du droit international qui permet un tel

¹ Ci-après dénommée « loi du 15 décembre 1980 ».

² Par exemple CCE, Arrêt n° 45.397 du 24 juin 2010, Arrêt n° 56.654 du 24 février 2011, Arrêt n° 61.020 du 6 mai 2011, Arrêt n° 61.360 du 12 mai 2011, Arrêt n° 64.080 du 28 juin 2011, Arrêts n° 65.597 et 65.598 du 16 août 2011, Arrêt n° 65.700 du 22 août 2011, Arrêt n° 66.961 du 20 septembre 2011, Arrêt n° 68.863 du 20 octobre 2011, Arrêt n° 68.864 du 20 octobre 2011, Arrêt n° 69.174 du 26 octobre 2011, Arrêt n° 70.895 du 29 novembre 2011, Arrêt n° 71.304 du 30 novembre 2011, Arrêts n° 72.696 et 72.697 du 30 décembre 2011, Arrêt n° 72.932 du 10 janvier 2012, Arrêt n° 74.180 du 27 janvier 2012, <http://www.rvv-cce.be>.

³ Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA).

⁴ CCE, Arrêt n° 45 397 du 24 juin 2010, <http://www.rvv-cce.be>, section 4.4 : « *Deze begrippen ["veilig derde land", "eerste land van asiel"] vinden geen grondslag in de interne regelgeving. Evenmin kan de verwerende partij zich te dezen beroepen op het bepaalde in de artikelen 26 en 27 van de procedurerichtlijn. Deze bepalingen zijn niet omgezet in het Belgische recht en hebben geen rechtstreekse werking.*

Ook het door de verwerende partij ter terechtzitting ontwikkelde concept betreffende een "reëel vestigingsalternatief" vindt geen grondslag in de interne Belgische regelgeving, noch in enige andere internationale of gemeenschapsrechtelijke bepaling met rechtstreekse werking of rechtstreekse toepasselijkheid. »

⁵ Par exemple CCE, Arrêt n° 56.654 du 24 février 2011, Arrêt n° 65.700 du 22 août 2011, <http://www.rvv-cce.be>.

⁶ CCE, Arrêt n° 56.654 du 24 février 2011, <http://www.rvv-cce.be>, section 5.5.

⁷ CCE, Arrêt n° 56.654 du 24 février 2011, <http://www.rvv-cce.be>, section 6.5 et 6.6.

raisonnement. Cette jurisprudence soulève plusieurs questions de droit auxquelles le HCR souhaite donner un avis conformément à l'article 57/23bis de la loi du 15 décembre 1980.

Les différentes questions de droit pourraient se formuler comme suit :

- Les autorités d'asile (CGRA et/ou CCE) doivent-elles nécessairement inclure des exigences et des vérifications supplémentaires, telles que la réadmission, la protection efficace du demandeur d'asile et le respect du principe de *non-refoulement*, dans l'examen de la demande d'asile à l'égard du « pays de résidence habituelle » par analogie avec les apatrides?
- La crainte d'être persécuté ou le risque réel de subir des atteintes graves peuvent-ils être évalués par rapport à un pays de séjour précédent (que ce soit un premier pays d'asile ou un pays tiers sûr), quand il n'y a aucun doute sur la nationalité du demandeur d'asile, par voie d'analogie avec la situation des apatrides pour qui l'évaluation se réfère au pays de résidence habituelle?
- Est-il nécessaire de prouver une crainte fondée d'être persécuté ou un risque réel de subir des atteintes graves à l'égard d'un pays qui n'est pas le pays de nationalité?
- Est-ce qu'un demandeur d'asile qui a été reconnu réfugié dans un autre État a un intérêt à demander à ce que le bien-fondé de sa demande d'asile soit examiné par la Belgique ?

Droit communautaire : concepts de « premier pays d'asile » et de « pays tiers sûr »

En effet, il semblerait que l'analyse de demandes d'asile de personnes qui ont une nationalité mais qui ont ou qui pourraient avoir obtenu une protection dans un autre pays « *par analogie avec la situation d'un apatride* » revient à appliquer de manière indirecte les concepts de « premier pays d'asile » et de « pays tiers sûr » prévus aux articles 26⁸ et 27⁹ de la Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres¹⁰ (ci-après

⁸ L'article 26 de la Directive Procédure dispose en ce qui concerne le concept de premier pays d'asile : « Un pays peut être considéré comme le premier pays d'asile d'un demandeur d'asile particulier, si le demandeur :

- a) s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans ce pays et peut encore se prévaloir de cette protection, ou
- b) jouit, à un autre titre, d'une protection suffisante dans ce pays, y compris du bénéfice du principe de *non refoulement*; à condition qu'il soit réadmis dans ce pays.

En appliquant le concept de premier pays d'asile à la situation personnelle d'un demandeur d'asile, les États membres peuvent tenir compte de l'article 27, paragraphe 1. »

⁹ L'article 27 de la Directive Procédure dispose en ce qui concerne le concept de pays tiers sûr : « 1. Les États membres peuvent appliquer la notion de pays tiers sûr uniquement lorsque les autorités compétentes ont acquis la certitude que dans le pays tiers concerné, le demandeur d'asile sera traité conformément aux principes suivants :

- a) les demandeurs d'asile n'ont à craindre ni pour leur vie ni pour leur liberté en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou de leurs opinions politiques;
- b) le principe de *non-refoulement* est respecté conformément à la convention de Genève;
- c) l'interdiction, prévue par le droit international, de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants, y est respectée;
- d) la possibilité existe de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et, si ce statut est accordé, de bénéficier d'une protection conformément à la convention de Genève.

2. L'application de la notion de pays tiers sûr est subordonnée aux règles fixées dans le droit national, et notamment :

- a) les règles prévoyant qu'un lien de connexion doit exister entre le demandeur d'asile et le pays tiers concerné, sur la base duquel il serait raisonnable que le demandeur se rende dans ce pays;
- b) les règles relatives aux méthodes appliquées par les autorités compétentes pour s'assurer que la notion de pays tiers sûr peut être appliquée à un pays particulier ou à un demandeur particulier. Ces méthodes prévoient un examen cas par cas de la sécurité du pays pour un demandeur particulier et/ou la désignation par l'État membre des pays considérés comme étant généralement sûrs;
- c) les règles, conformes au droit international, qui autorisent un examen individuel en vue de déterminer si le pays tiers concerné est sûr pour un demandeur particulier, ce qui, au minimum, permet au demandeur d'attaquer l'application de la notion de pays tiers sûr au motif qu'il serait soumis à la torture ou à des traitements ou des peines cruels, inhumains ou dégradants.

3. Lorsqu'ils exécutent une décision uniquement fondée sur le présent article, les États membres :

- a) en informent le demandeur, et
- b) lui fournissent un document informant les autorités de ce pays que la demande n'a pas été examinée quant au fond.

4. Lorsque le pays tiers ne permet pas au demandeur d'asile d'entrer sur son territoire, les États membres veillent à ce que cette personne puisse engager une procédure conformément aux principes de base et garanties fondamentales énoncés au chapitre II.

5. Les États membres informent régulièrement la Commission des pays tiers auxquels cette notion est appliquée conformément aux dispositions du présent article. »

¹⁰ Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JO L 326 du 13 décembre 2005, <http://eur->

Directive Procédure) sans pour autant vérifier que les garanties prévues dans ces dispositions soient bien remplies (par exemple, si le réfugié peut encore se prévaloir de la protection de ce pays, y compris du bénéfice du principe de *non-refoulement*, et s'il sera réadmis dans ce pays).

Dans ses commentaires sur les projets de Directive Procédure¹¹, le HCR s'est félicité de l'exigence imposée selon laquelle un pays ne peut être considéré comme le premier pays d'asile d'un demandeur d'asile particulier que si la personne qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans un pays peut encore se prévaloir de la protection des autorités de ce pays. Le HCR a cependant noté que la terminologie « protection suffisante » n'a pas été définie et que la possibilité existe que cette terminologie ne constitue pas une garantie suffisante ou ne fixe pas un critère lorsqu'il faut déterminer si un demandeur d'asile ou un réfugié peut être éloigné en toute sécurité vers un premier pays d'asile. Selon le HCR, **la protection doit être efficace et disponible dans la pratique**. Ceci correspond, *inter alia*, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle la protection contre le *refoulement direct* n'est pas suffisante. En effet, le principe selon lequel le *refoulement indirect* d'un étranger laisse intacte la responsabilité de l'Etat contractant, lequel est tenu de veiller à ce que l'intéressé ne se trouve pas exposé à un risque réel de subir des traitements contraires à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en cas de rapatriement, est bien établi dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.¹² Par conséquent, le HCR a recommandé d'utiliser la terminologie « protection efficace » dans la législation nationale et a suggéré l'élaboration de critères explicites conformes aux normes énoncées dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés¹³ et les conclusions de Lisbonne sur la « protection efficace »¹⁴. En outre, la capacité des États à assurer une protection efficace dans la pratique devrait être prise en considération, surtout si un État accueille déjà des populations importantes de réfugiés.¹⁵

Il convient également de souligner que dans l'arrêt '*M.S.S. c. Belgique et Grèce*'¹⁶ la Cour européenne des droits de l'homme a réitéré le caractère absolu de l'article 3 de la CEDH et l'importance de « *prendre en considération la vulnérabilité spécifique du requérant, inhérente à sa qualité de demandeur d'asile, du fait de son parcours migratoire et des expériences traumatiques qu'il peut avoir vécues en amont.* » Dans le même arrêt la Cour a exprimé sa préoccupation essentielle étant « *de savoir s'il existe des garanties effectives qui protègent le requérant contre un refoulement arbitraire, direct ou indirect, vers le pays qu'il a fui [...].* » La Cour insiste également sur « *l'effectivité du recours au sens de l'article 13* » qui « *demande impérativement un contrôle*

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:FR:PDF, p. 13, rectificatif, JO L 236 du 31 août 2006, p. 36.

¹¹ UNHCR, *Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004), 10 February 2005: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/42492b302.pdf>, pp. 34–35; UNHCR, *Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection* (COM(2009)554, 21 October 2009), August 2010: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4c63ebd32.pdf>, pp. 32–33.

¹² Voir, *inter alia*, Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Abdolkhani et Karimnia c. Turquie*, Requête n° 30471/08, 22 septembre 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ab8a1a42.html>, para. 88: « *The Court reiterates in this connection that the indirect removal of an alien to an intermediary country does not affect the responsibility of the expelling Contracting State to ensure that he or she is not, as a result of its decision to expel, exposed to treatment contrary to Article 3 of the Convention (see T.I. v. the United Kingdom (dec.), no. 43844/98, ECHR 2000-III; Salah Sheekh, cited above, § 141).* »; Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Hirsi Jamaa et Autres c. Italie*, Requête n° 27765/09, 23 février 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4507942.html>, para. 146: « *La Cour rappelle le principe selon lequel le refoulement indirect d'un étranger laisse intacte la responsabilité de l'Etat contractant, lequel est tenu, conformément à une jurisprudence bien établie, de veiller à ce que l'intéressé ne se trouve pas exposé à un risque réel de subir des traitements contraires à l'article 3 de la Convention en cas de rapatriement (voir, mutatis mutandis, T.I. c. Royaume-Uni (déc.), no 43844/98, CEDH 2000-III, et M.S.S., précité, § 342).* »

¹³ Ci-après dénommée « Convention de 1951 ».

¹⁴ UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers* (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002), February 2003: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3fe9981e4.pdf>; UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3b36f2fca.pdf>; UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Regional Meetings: Conclusions (Regional Meeting in Budapest, 6-7 June 2001)*, 15 June 2001: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3b36f29b1.pdf>; Comité exécutif du HCR, *Conclusion No. 58 (XL) sur le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée*, 13 octobre 1989, <http://www.unhcr.fr/4b30a26f1d.html>; Comité exécutif du HCR, *Conclusion générale No. 87 (L) sur la protection internationale*, 8 octobre 1999, <http://www.unhcr.fr/4b30a255e.html>.

¹⁵ Cf. également UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, March 2010: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4bab55752.pdf>, pp. 58-60.

¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre), *Affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Requête n° 30696/09, 21 janvier 2011: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ec0e49e2>, paragraphes 223, 232, 251, 286, 293, 298, 342, 354, 387 et 388.

attentif par une autorité nationale », « un examen indépendant et rigoureux de tout grief aux termes duquel il existe des motifs de croire à un risque de traitement contraire à l'article 3 » « compte tenu de l'importance que la Cour attache à l'article 3 et de la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements. »

Il semble donc particulièrement important que les autorités d'asile vérifient systématiquement si les garanties prévues par l'article 26 de la Directive Procédure sont respectées avant de refuser la protection internationale à une personne qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié dans un autre pays.

Il convient également de souligner que les pays où le HCR est impliqué dans la détermination du statut de réfugié en vertu de son mandat ne devraient, en principe, pas être considérés comme des premiers pays d'asile. Souvent le HCR s'engage dans la détermination du statut de réfugié parce que l'Etat n'a ni la capacité de déterminer le statut ni la capacité de fournir une protection efficace. En général, la réinstallation des personnes reconnues comme ayant besoin de protection internationale est requise. Le retour vers ces pays de personnes ayant besoin de protection internationale ne devrait donc pas être envisagé.¹⁷

En ce qui concerne les demandeurs d'asile qui ne se sont pas vu reconnaître la qualité de réfugié dans un autre pays, l'article 27, alinéa 4 de la Directive Procédure stipule : *« Lorsque le pays tiers ne permet pas au demandeur d'asile d'entrer sur son territoire, les États membres veillent à ce que cette personne puisse engager une procédure conformément aux principes de base et garanties fondamentales énoncés au chapitre II. »* Cette disposition reflète en outre le fait que l'application des concepts de « premier pays d'asile » et de « pays tiers sûr » appartient au stade de l'examen de la recevabilité de la demande d'asile, et non au stade de l'examen au fond.

Concernant la condition de réadmission, le HCR recommande que **la législation et la pratique des États membres exigent que l'autorité compétente soit convaincue que le demandeur d'asile sera réadmis par le pays tiers avant de refuser une demande sur base du concept de premier pays d'asile**¹⁸. Si l'autorité compétente ignore l'exigence que le demandeur d'asile sera réadmis dans le 'premier pays d'asile' ou dans le 'pays tiers sûr', il y aurait risques que le demandeur d'asile qui n'est pas réadmis par le pays tiers soit refoulé vers son pays d'origine, constituant ainsi un refoulement indirect. Ceci devrait également valoir, d'une part, dans le cas où les autorités persistent à utiliser le concept de pays de résidence habituelle ou tout autre concept similaire pour des demandeurs d'asile dont la nationalité n'est pas mise en doute, ainsi que, d'autre part, dans des cas similaires où la nationalité de l'intéressé ne peut être clairement établie.

Eu égard à ce qui précède, le HCR recommande que les autorités d'asile belges prennent en considération la question de la réadmission dans le pays où le demandeur d'asile a ou pourrait avoir obtenu une protection auparavant, avant de refuser la protection internationale à la personne concernée. Cette position est d'ailleurs reflétée dans la Directive Procédure, tout comme maintenant repris dans la proposition modifiée de la refonte de la Directive Procédure¹⁹, qui permet l'autorité compétente de considérer un pays comme 'premier pays d'asile' ou comme 'pays tiers sûr' entre autres « à condition qu[e le demandeur d'asile] soit réadmis dans ce pays. »

Dans l'éventualité où les autorités d'asile estimeraient opportun de négocier la réadmission d'un demandeur d'asile dans un pays tiers, ce dernier devrait être autorisé à séjourner légalement sur le territoire pendant le temps nécessaire pour obtenir un accord explicite et individuel. Ceci est indispensable afin d'éviter que des personnes ayant besoin de protection internationale vivent dans un vide juridique qui leur serait préjudiciable.

¹⁷ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, March 2010: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4bab55752.pdf>, p. 59: « Countries where UNHCR is engaged in refugee status determination under its mandate should, in principle, not be considered first countries of asylum. UNHCR often undertakes such functions because the state has neither the capacity to conduct status determination nor to provide effective protection. Generally, resettlement of persons recognized as being in need of international protection is required. The return of persons in need of international protection to such countries should therefore not be envisaged. »

¹⁸ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, March 2010: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4bab55752.pdf>, p. 60.

¹⁹ Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale (Refonte), COM(2011) 319 final, 1 juin 2011 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0319:FIN:FR:PDF>.

Principes généraux du droit international relatif aux réfugiés

Le CCE a relevé à juste titre que la reconnaissance de la qualité de réfugié dans un autre État impose à la Belgique des obligations au regard de l'article 33 de la Convention de 1951 (défense d'expulsion et de refoulement) en vertu duquel « *aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques.* »²⁰

Tel que développé dans l'Avis consultatif du HCR sur l'application extra-territoriale des obligations de *non-refoulement* en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967²¹, le principe de *non-refoulement* constitue la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. Cependant, ce principe n'implique pas, en tant que tel, un droit pour la personne de se voir accorder l'asile dans un État particulier. Il signifie, néanmoins, que lorsque les États ne sont pas disposés à accorder l'asile aux personnes qui recherchent une protection internationale sur leur territoire, ils doivent adopter une ligne de conduite qui ne résulte pas en un renvoi, direct ou indirect, de ceux-ci vers un endroit où leur vie ou leur liberté serait en danger du fait de leur race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou opinion politique. En ce qui concerne la signification des termes « où sa vie ou sa liberté serait menacée », il convient de souligner que ces termes doivent être perçus comme englobant les situations où un réfugié ou un demandeur d'asile

- a) craint avec raison d'être persécuté,
- b) est exposé à un risque réel de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou
- c) est exposé à d'autres menaces contre sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté.²²

Comme également mentionné dans l'Avis précité, le HCR estime que le but, l'intention et le sens de l'article 33(1) de la Convention de 1951 sont sans ambiguïté et établissent une obligation de ne pas renvoyer un réfugié ou un demandeur d'asile vers un pays où il ou elle risquerait une persécution ou tout autre préjudice sérieux, qui s'applique partout où l'État exerce son autorité, y compris à la frontière, en haute mer ou sur le territoire d'un autre État. Il convient de considérer que le droit international des réfugiés et le droit international des droits de l'homme sont des régimes juridiques complémentaires et qui se renforcent mutuellement. Il s'ensuit que l'article 33(1) de la Convention de 1951, qui incarne l'essence humanitaire de la Convention de 1951 et protège les droits fondamentaux des réfugiés, doit être interprété de manière conforme aux développements en droit international des droits de l'homme. Les États sont tenus par leurs obligations de ne pas renvoyer une personne relevant de leur juridiction vers un risque de préjudice irréparable. Selon le HCR, le raisonnement adopté par les Cours et les organes des traités en matière de droits de l'homme dans leur interprétation faisant autorité des dispositions pertinentes en matière de droits de l'homme, est tout aussi pertinente concernant l'interdiction du refoulement relevant du droit international des réfugiés, étant donné la nature similaire des obligations, ainsi que l'objet et le but des traités formant leur fondement juridique.

Dans le passé, le Comité exécutif du HCR a conclu à plusieurs reprises :

« f) Lorsque les réfugiés et les demandeurs d'asile quittent, malgré tout, de façon irrégulière un pays où ils ont déjà trouvé protection, ils peuvent être renvoyés dans ce pays;

i) s'ils sont protégés contre des mesures de refoulement et,

ii) s'ils sont autorisés à y rester et s'ils sont traités conformément aux normes humanitaires de base reconnues jusqu'à ce qu'une solution durable leur soit offerte. Lorsqu'un tel retour est envisagé, l'assistance du HCR peut être sollicitée concernant les dispositions à prendre pour la réadmission et l'accueil des personnes concernées.

g) Il a été reconnu qu'il pouvait y avoir des cas exceptionnels où un réfugié ou un demandeur d'asile puisse légitimement avancer qu'il a des raisons de craindre la persécution ou que sa sécurité physique

²⁰ CCE, Arrêt n° 65.700 du 22 août 2011, <http://www.rvv-cce.be>, section 2.1. Cf. également UNHCR, *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees in the Case Between Mir Isfahani and the Netherlands - Application 31252/03*, May 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/454f5e484.pdf>, paragraphe 41: « To ignore evidence which supports the essence of the claim would be in breach of the 1951 Convention and may, depending on the specific circumstances of the case, lead to a violation of the non-refoulement principle. »

²¹ UNHCR, *Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967*, 26 janvier 2007: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/470ccbb42.pdf>.

²² E. Lauterpacht et D. Bethlehem, « *Avis sur la portée et le contenu du principe de non-refoulement* », dans E. Feller, V. Türk, and F. Nicholson (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 126-185.

ou sa liberté soient menacées dans un pays où il avait tout d'abord trouvé protection. Les autorités de l'État auprès duquel il demande asile devraient réserver un accueil favorable à sa requête. »²³

et

« k) Lorsqu'un réfugié qui a déjà obtenu l'asile dans un pays demande l'asile dans un autre pays en invoquant le motif qu'il a des raisons impérieuses de quitter le pays d'asile où il se trouve parce qu'il craint la persécution ou parce que sa sécurité personnelle ou sa liberté sont en danger, les autorités du second pays doivent considérer sa demande d'asile avec bienveillance. »²⁴

Dans la position du HCR relative à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier²⁵, le HCR avait exprimé sa préoccupation qu'en pratique il pourrait y avoir toujours un risque de refoulement, en l'absence de garanties procédurales explicites pour les personnes qui peuvent avoir des besoins de protection. Selon le HCR, considérant les obligations de la Belgique conformément au droit international des réfugiés et au droit international des droits de l'homme, la question devrait se poser sur l'implication et les conséquences directes d'une décision de refuser le statut de réfugié (ou la protection subsidiaire) à un demandeur d'asile qui a été reconnu réfugié ou qui aurait obtenu une protection dans un pays tiers. Le HCR recommande dès lors que l'évaluation d'une telle demande d'asile inclut non seulement une réponse claire à la question de la réadmission dans le pays concerné, mais porte, également sur les éventuelles répercussions d'un retour de la personne concernée dans le pays où la qualité de réfugié lui a été reconnue ou dans le pays où il est supposé retourner. En particulier, le HCR recommande de considérer déjà lors de l'évaluation de la demande d'asile, le respect du principe de *non-refoulement* en cas d'éloignement du territoire belge afin d'éviter que, conformément au nouvel article 74/17 de la loi du 15 décembre 1980²⁶, l'éloignement devrait être reporté temporairement « *si la décision de reconduite ou d'éloignement aux frontières du territoire expose le ressortissant du pays tiers à une violation du principe de non-refoulement.* » Il semble évident que le CCE et le CGRA sont mieux placés pour évaluer une éventuelle violation du principe de *non-refoulement* en cas de reconduite ou d'éloignement vers l'un ou l'autre pays.

Dispositions de droit belge relatives à la confirmation en Belgique de la qualité de réfugié reconnue dans un pays tiers

Il semble opportun de remarquer que la reconnaissance de la qualité de réfugié dans un autre État n'entraîne pas un droit de séjour ou d'établissement en Belgique conformément à l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980, contrairement à la reconnaissance de la qualité de réfugié par les autorités belges et malgré le caractère international étant un des aspects essentiels du statut de réfugié²⁷.

En ce qui concerne la possibilité d'obtenir la confirmation de la qualité de réfugié reconnue dans un pays tiers en Belgique, l'article 49 § 1^{er}, 6° de la loi du 15 décembre 1980 prévoit la possibilité de confirmer la qualité de réfugié à « *l'étranger qui, après avoir été reconnu comme réfugié alors qu'il se trouvait sur le territoire d'un autre Etat partie contractante à la Convention internationale relative au statut des réfugiés, a été autorisé par le ministre ou son délégué, à séjourner ou à s'établir dans le Royaume, à condition que sa qualité de réfugié soit confirmée par l'autorité visée au 2° ou 3°.* » Cependant, il convient de souligner que « *pour solliciter le transfert ou la confirmation en Belgique du statut de réfugié reconnu dans un autre pays, il faut:*

1. Une autorisation de séjour [...]

²³ Comité exécutif du HCR, *Conclusion No. 58 (XL) sur le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée*, 13 octobre 1989, <http://www.unhcr.fr/4b30a26f1d.html>; cf. également Comité exécutif du HCR, *Conclusion générale No. 87 (L) sur la protection internationale*, 8 octobre 1999, <http://www.unhcr.fr/4b30a255e.html>.

²⁴ Comité exécutif du HCR, *Conclusion No. 15 (XXX) sur les réfugiés sans pays d'asile*, 16 octobre 1979, <http://www.unhcr.fr/4b30a25fe.html>; cf. également Comité exécutif du HCR, *Conclusion générale No. 87 (L) sur la protection internationale*, 8 octobre 1999, <http://www.unhcr.fr/4b30a255e.html>.

²⁵ UNHCR, *UNHCR Position on the Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals*, 16 June 2008: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4856322c2.pdf>.

²⁶ 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. 17.02.2012, p. 11418, Art. 24. Dans le même Titre III^{quater}, il est inséré un article 74/17, rédigé comme suit : « Art. 74/17. § 1^{er}. L'éloignement est reporté temporairement si la décision de reconduite ou d'éloignement aux frontières du territoire expose le ressortissant du pays tiers à une violation du principe de non-refoulement. [...] »

²⁷ Comité exécutif du HCR, *Conclusion No. 12 (XXIX) sur l'effet extra-territorial de la détermination du statut de réfugié*, 17 octobre 1978, <http://www.unhcr.fr/4b30a25f1d.html>.

2. *Avoir séjourné régulièrement et sans interruption en Belgique pendant 18 mois au moins; [...]*
3. *Être admis au séjour illimité [...].*

Le transfert, ou la confirmation, du statut de réfugié reconnu dans un autre pays permet de bénéficier des avantages liés au statut de réfugié reconnu en Belgique. »²⁸

En général, étant donné que les demandeurs d'asile ne sont pas admis au séjour illimité en Belgique, un demandeur d'asile qui a été reconnu réfugié dans un pays tiers ne remplit donc pas toutes les conditions pour solliciter le transfert ou la confirmation en Belgique de son statut de réfugié.

Si un retour dans le pays où la qualité de réfugié lui a été reconnue s'avère impossible, le réfugié concerné aura bien un intérêt à demander à ce que le bien-fondé de sa demande d'asile soit examiné par la Belgique afin d'éviter qu'il soit éloigné aux frontières d'un territoire où sa vie ou sa liberté serait menacée et, afin de pouvoir bénéficier des avantages liés au statut de réfugié reconnu en Belgique.

Conclusion

Dans le cadre de l'examen de demandes d'asile de personnes qui ont une nationalité mais qui ont - ou qui pourraient avoir - obtenu une protection dans un autre pays, il n'est pas suffisant d'évaluer le caractère fondé de la crainte de persécution du demandeur ou s'il y a de sérieux motifs de croire qu'il encourrait un risque réel de subir des atteintes graves dans le pays où la qualité de réfugié lui a été reconnue ou dans le pays où il aurait pu obtenir une protection. Par conséquent, il demeure essentiel de s'assurer lors de l'examen de la demande d'asile que le demandeur sera effectivement réadmis dans ce pays et s'il peut encore s'y prévaloir d'une protection efficace. Ceci refléterait les dispositions du droit communautaire, même si elles n'ont pas encore été transposées en droit belge. Ceci assurerait également que la Belgique puisse remplir pleinement ses obligations de respecter le principe de *non-refoulement*.

Selon les circonstances, pour les demandeurs d'asile qui ont déjà été reconnus réfugiés dans un autre pays, une nouvelle reconnaissance du statut de réfugié par les autorités belges peut s'avérer appropriée afin d'éviter que le réfugié se retrouve dans un vide juridique qui lui serait préjudiciable.

HCR, Représentation Régionale pour l'Europe de l'Ouest
Mai 2012

²⁸ Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), *Vous êtes reconnu réfugié en Belgique, vos droits et vos obligations*, août 2011, http://www.cgra.be/fr/binaries/2011-08-08_Brochure_Reconnu-En-Belgique_FR_tcm126-17172.pdf, pp. 20-21. Cf. également Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Section 3. - Réfugiés reconnus dans un autre Etat, où l'article 93 stipule : « *L'étranger visé à l'article 89 peut demander la confirmation de sa qualité de réfugié auprès du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, à la condition qu'il ait séjourné régulièrement et sans interruption en Belgique depuis dix-huit mois et que la durée de son séjour n'ait pas été limitée pour une cause déterminée.* »