

COMPTE-RENDU DES DÉBATS

PAR

Pierre KLEIN et Olivier CORTEN

Débats de la matinée

M. Jean Salmon, président de séance, cède la parole à la salle en demandant de limiter les questions aux sujets traités dans les quatre premiers exposés.

— M^{me} Hayat Bachir, assistante sociale, demande à M. Moussali quels sont les pouvoirs du délégué du H.C.R. en cas de refoulement d'un candidat réfugié vers un pays où sa vie ou sa liberté sont menacées. L'intervenante demande également à M. Ergec quel sera, en cas d'expulsion d'un candidat auteur d'un délit en Belgique, le sort réservé à sa famille.

M. Moussali rappelle le pouvoir limité du H.C.R. qui ne peut se substituer aux autorités nationales. L'institution peut uniquement intervenir sous forme de demande discrète aux autorités si le principe de non-refoulement est violé, par exemple dans le cas où le candidat réfugié est reconduit aux frontières de l'Etat qu'il a fui.

M. Ergec précise que la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après C.E.D.H.) permet l'expulsion d'un étranger ayant commis un délit sous réserve du respect du principe de non-refoulement. La famille de l'étranger délinquant est en principe soumise au même traitement pour autant que ses membres n'aient pas d'attaches profondes avec la Belgique. L'expulsion de la famille paraît ainsi difficile dans les cas où elle réside depuis longtemps dans le pays, où elle compte des enfants en bas âge et plus encore dans le cas où le conjoint du candidat réfugié est de nationalité belge.

— M^e Régine Orfinger-Karlin, avocat, souhaite apporter trois informations. Premièrement, depuis 1983, le Barreau de Bruxelles considère que les droits de la défense des étrangers et des réfugiés posent un problème particulier. Une commission visant à défendre ces droits a donc été créée. Elle a déjà introduit un recours contre la détention illégale d'un candidat réfugié au centre 127 (Melsbroek). Cette procédure n'a pu aboutir faute d'objet, le candidat ayant été transféré au « Petit Château ».

M^e Oerfinger fait en second lieu remarquer que la jurisprudence du Hoge Raad des Pays-Bas dont il a été question est maintenant dépassée. En effet, à la suite d'une modification législative, le séjour obligé des candidats réfugiés dans des centres de transit tels que celui de Schiphol n'est plus considéré comme une détention illégale.

L'intervenante tient enfin à remercier M. Nayer pour l'aperçu réaliste qu'il a donné de la situation des réfugiés au niveau européen. Elle souligne en particulier le caractère illusoire des recours car les réfugiés qui sont renvoyés ne peuvent les exercer effectivement.

— M. Merlo, commandant de gendarmerie, demande à M. Moussali la raison pour laquelle il n'a pas abordé dans son tour d'horizon le problème des réfugiés ghanéens qui a pourtant attiré l'attention de l'opinion belge à plusieurs reprises.

M. Moussali regrette de n'avoir pu présenter qu'un aperçu général du problème des réfugiés dans le monde, sans envisager les situations nationales particulières. Il attire d'autre part l'attention sur la nécessité d'un examen *individuel* des demandes de la qualité de réfugié, même si celles-ci ne sont pas des ressortissants de pays considérés comme « producteurs » de réfugiés.

— M. Mende, doctorant en criminologie à l'U.L.B., soulève la question du retour volontaire des réfugiés vers leur pays d'origine, en particulier en Afrique. Le H.C.R. élabore beaucoup de projets favorisant les rapatriements. L'intervenant se demande si la sécurité des rapatriés est suffisamment prise en compte et interroge M. Moussali sur l'attitude du H.C.R. à cet égard. Exige-t-on des garanties de la part du pays de retour ? Quels sont les instruments juridiques à la disposition du H.C.R. ?

M. Moussali rappelle que le H.C.R. a toujours considéré que le libre retour des réfugiés dans leur pays d'origine constitue la meilleure des solutions si toutes les conditions de sécurité sont réunies. La meilleure protection qui peut être offerte aux rapatriés est la présence de délégués du Haut Commissariat dans le pays d'origine. Ceux-ci sont en effet prêts à attirer l'attention des autorités de ce pays ou de la communauté internationale sur d'éventuelles violations des droits des rapatriés. Cette présence est plus efficace que tout instrument juridique. En outre, le processus de rapatriement est organisé de manière très prudente. Il ne sera organisé que si les réfugiés expriment leur désir de rentrer dans leur pays d'origine et si la situation s'est améliorée dans celui-ci. Une réunion tripartite regroupant des représentants des réfugiés, du pays d'origine et du H.C.R. est organisée. Des représentants de la communauté réfugiée du pays d'accueil se rendent dans le pays d'origine et déterminent si les conditions sont favorables au rapa-

triement. Ce n'est donc qu'en possession de toutes ces assurances que le retour des réfugiés est organisé.

M. Jaeger complète les propos de M. Moussali en retraçant l'évolution de la politique du H.C.R. à l'égard des réfugiés qui sont rentrés dans leur pays d'origine. En effet, si auparavant on estimait que le réfugié rentré au pays sortait de la compétence du Haut Commissariat, cette situation a changé. Le comité exécutif du H.C.R. a décidé en 1985 que le Haut Commissaire est en droit de faire valoir ses préoccupations à l'égard de tout retour qu'il a favorisé ; il devrait bénéficier de contacts libres et directs avec les rapatriés afin d'être en mesure de veiller au respect des garanties ou des assurances sur lesquelles les réfugiés se sont fondés pour retourner chez eux. Ceci doit être considéré comme faisant partie de son mandat.

— Le professeur Salmon fait remarquer que le cas du Burundi est un bon exemple d'un flux qui s'est récemment résorbé.

M. Moussali abonde en ce sens : 50.000 Burundais réfugiés au Rwanda ont pu réintégrer leur patrie à la suite d'un accord entre ces deux Etats et le H.C.R., qui en a surveillé l'exécution.

— M^{me} Paul Slachmuylder, avocat, demande quelles sont les preuves qui peuvent ou doivent être fournies à l'appui d'une demande de reconnaissance et quelles sont les autorités internationales susceptibles d'attester de la réalité des allégations du candidat réfugié.

M. Jaeger répond qu'aucune preuve de persécution n'est exigée du demandeur. La Convention de Genève ne subordonne l'octroi du statut qu'à la *crainte* de persécutions. Il faut que l'interrogateur acquière la conviction que cette crainte est bien fondée, soit par le contact verbal et psychologique qu'il aura avec le demandeur, soit en se basant sur des rapports d'organisations telles que la Commission internationale des juristes ou *Amnesty International*. C'est un non-sens d'exiger une *preuve* de la crainte légitime de persécution. En outre, toute jurisprudence exigeant pareille preuve ne serait fondée ni sur la lettre ni sur l'esprit de la Convention.

M. Moussali reconnaît que le problème majeur des administrations nationales est la collecte de renseignements. C'est pourquoi le H.C.R. recommande que tous les dossiers soient traités par une administration centrale qui soit mieux informée que des services de police locaux par exemple.

Pour M. Guignabaudet, un examen de droit comparé révèle une tendance au durcissement : les Etats se montrent de plus en plus exigeants en matière de preuve. Ainsi, les tribunaux américains ont demandé au candidat réfugié d'apporter la preuve d'une persécution déjà subie. Le H.C.R. a alors rappelé qu'il fallait s'en tenir au critère de la crainte fondée de persé-

cution. Cette dérive s'est d'autre part manifestée par le recours à des méthodes chiffrées de probabilité de réalisation de la persécution. Le fait d'exiger des preuves matérielles et écrites de tels événements revient à demander au candidat de fournir des preuves impossibles.

— M^{me} Nicole Rosen, responsable du programme « La pensée et les hommes » (R.T.B.F.), relève que, parmi les réfugiés, les femmes et les enfants sont encore plus défavorisés. Elle s'inquiète de savoir si des mesures spécifiques visant à accroître la protection des enfants réfugiés sont prévues dans le projet de convention sur les droits de l'enfant.

L'intervenante s'interroge en outre sur l'opportunité du maintien de la distinction entre réfugiés politiques et ce qu'elle qualifie de « réfugiés de l'environnement » (par exemple les victimes de la désertification).

M. Moussali admet qu'il existe énormément de situations où des personnes doivent quitter leur pays du fait de catastrophes naturelles et qu'il faut tout faire pour qu'il soit porté secours à ces populations. Mais c'est là la tâche d'autres organisations internationales, pas du H.C.R. La notion de réfugié doit rester spécifique : il s'agit de protéger une personne poursuivie par une communauté et qui ne bénéficie plus de la protection de son propre gouvernement. Le risque est grand de dévaluer la notion de réfugié en élargissant ce concept.

En ce qui concerne la situation des enfants, il est exact que le problème se pose de manière aiguë dans plusieurs régions du monde et particulièrement en Asie du Sud-Est. Le H.C.R. tente d'élaborer un statut plus protecteur et en 1987, le comité exécutif a adopté une recommandation sur la protection à accorder aux femmes et aux enfants.

— M^e Michel Mahnourian, avocat, désirerait obtenir des éclaircissements sur les demandeurs d'asile qui se présentent aux ambassades des pays dans lesquels ils voudraient trouver l'asile. Il existe une directive du ministre des Affaires étrangères rappelant aux missions belges qu'elles n'ont pas le pouvoir d'accorder l'asile. Le H.C.R. s'intéresse-t-il à des situations de ce type ?

M. Salmon intervient en qualité de professeur de droit international et insiste sur la distinction à opérer entre l'asile territorial et l'asile diplomatique.

L'asile diplomatique, c'est-à-dire la situation dans laquelle une personne demande l'asile dans une ambassade, a toujours été refusé par la Belgique. Il s'agit d'une notion qui n'est pas reconnue en droit international général car on y voit un risque d'intervention dans les affaires intérieures de l'Etat du siège. Seules quelques conventions conclues entre Etats latino-américains admettent cette institution. Il existe, par contre, des possibilités pour

la personne dont la vie est directement menacée d'obtenir un refuge temporaire dans une ambassade. Mais cette protection est extrêmement limitée : l'individu sera remis aux autorités de l'Etat du siège dès que la menace s'estompe. La Belgique et les Etats européens dans leur ensemble se conforment à une telle pratique.

Toute autre est la situation de la personne qui demande le statut de réfugié lorsqu'elle se trouve dans une ambassade. Il s'agit là d'une demande d'asile territorial.

M. Moussali explique que les personnes persécutées ne relèvent pas de la compétence du H.C.R. tant qu'elles demeurent sur le territoire de l'Etat dont elles possèdent la nationalité. Il se pourrait toutefois que des personnes qui se réfugient dans une ambassade demandent la protection du H.C.R. Celui-ci ne pourra intervenir que si un accord est conclu avec l'Etat du siège. De tels arrangements sont fréquents et s'expliquent par le désir des Etats d'éviter une publicité excessive autour de tels cas. C'est ainsi que des accords ont été conclus entre le H.C.R. et les gouvernements éthiopien et chilien, par exemple. M. Moussali souligne qu'il est important de pouvoir compter sur la disponibilité de pays prêts à accueillir des personnes menacées pour faire face à de pareils cas d'urgence.

Le président de séance clôt les débats de la matinée en remerciant orateurs et participants.

Débats de l'après-midi

M. Jean Sarot, président de séance, ouvre le débat.

— M^{me} Hayat Bachir, assistante sociale, s'interroge sur le sort des demandes de reconnaissance du statut de réfugié déclarées irrecevables avant le 1^{er} février 1988, date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Elle se demande ensuite ce qu'il faut penser du fait qu'on exige des apatrides de prouver qu'ils ne possèdent aucune nationalité.

M. Bossuyt, après avoir regretté les retards parfois importants dans le traitement des dossiers, répond que si le recours introduit contre une décision d'irrecevabilité antérieure au 1^{er} février 1988 est déclaré recevable, le délégué du H.C.R. sera compétent pour en connaître, puisqu'il l'est pour statuer sur toute demande introduite avant le 1^{er} février 1988. En ce qui concerne la situation des apatrides, le Commissaire général rappelle que la seule compétence de son office est la délivrance de documents d'identité et de voyage. Les tribunaux sont seuls compétents pour reconnaître le statut d'apatride.

— Un intervenant, réfugié chilien reconnu, expose ses préoccupations dans trois domaines. Tout d'abord, la gendarmerie peut-elle refouler un candidat réfugié sans qu'il ait pu prendre contact avec un avocat ou le délégué du H.C.R. ? Ensuite, quelle est l'influence de l'objection de conscience sur l'attribution du statut ? Enfin, existe-t-il une concordance des politiques des Etats membres de la C.E.E. en matière de rapatriement ?

M. De Bruycker relève que lors des débats parlementaires déjà, des craintes avaient été exprimées que les réfugiés ne se voient refuser l'accès au territoire par des personnes peu compétentes ou peu qualifiées. Cette situation risquait de poser un problème pour l'exercice des droits de la défense. Il est donc maintenant admis que les candidats peuvent avoir accès à un avocat après leur premier interrogatoire par les autorités, ceci afin d'assurer la « franchise » de leur première déposition, et un arrêté ministériel a précisé que les agents pouvant effectuer le contrôle de recevabilité doivent au moins être de niveau I.

M. Carlier rappelle que l'objection de conscience n'est pas visée en tant que telle dans la Convention de Genève, qui ne donne qu'une définition générale et abstraite du réfugié. Le statut de réfugié ne sera donc plus facilement obtenu que si l'objection de conscience entraîne une crainte particulière de persécution dans l'Etat d'origine.

M. Jaeger attire l'attention de l'auditoire sur une résolution adoptée en 1978 par l'Assemblée Générale des Nations Unies qui recommande aux Etats de considérer comme réfugiés les individus qui refusent d'accomplir leur service militaire en Afrique du Sud si ce refus est motivé par la politique d'*apartheid* du gouvernement. Il est donc maintenant admis que le statut de réfugié peut être accordé à l'objecteur de conscience qui invoque des motifs politiques et plus seulement purement philosophiques ou religieux.

En ce qui concerne la pratique européenne, M. Nayer déclare ignorer si l'on procède à des retours ou des renvois de réfugiés. Cette question s'est posée dans les groupes de travail lors de l'élaboration d'un projet de directive : quel devait être l'effet intra-communautaire d'une décision de refoulement prise par un Etat membre ? L'Etat belge devra-t-il l'accepter si elle va à l'encontre de la loi belge ? Cela montre la nécessité d'une harmonisation des législations, accompagnée d'un transfert des compétences au niveau communautaire. Evidemment, cela appelle quelques réserves car ce transfert ne rendrait pas nécessairement le processus plus démocratique eu égard au fonctionnement des institutions communautaires, où le Parlement est quasiment privé de tout pouvoir et où les décisions émanant de l'exécutif ne font l'objet d'aucun contrôle.

— M^e Luc Walley, avocat, estime intéressante la théorie de M. De Bruycker sur la question de la recevabilité. Il se demande toutefois si le cri-

tère de la demande manifestement mal fondée, seul critère conforme à la Convention de Genève selon M. De Bruycker, n'est pas en contrariété avec d'autres instruments internationaux, tels la Convention de sauvegarde par exemple, ou même avec certaines dispositions d'ordre interne. En effet, le ministre n'est pas un tribunal indépendant, il n'existe pas de voies de recours contre sa décision, etc.

De plus, l'intervenant décele une contrariété entre le fait que la loi prévoit que les candidats réfugiés sont attendus à la frontière et la pratique de détention au centre 127 de Melsbroek actuellement suivie. Il s'interroge sur la base légale de cette pratique, sur sa conformité avec la C.E.D.H. ainsi que sur l'existence des voies de recours ouvertes aux demandeurs d'asile.

Ph. De Bruycker admet que sa théorie est originale et que le critère pose effectivement problème puisque c'est déjà une question de fond qui est traitée alors qu'on n'en est qu'à l'examen de la recevabilité de la demande. Il précise cependant que son analyse tend à voir en droit et non en fait ce qui est conforme à la Convention de Genève et qu'en l'espèce, on ne peut déceler de contradiction entre la loi de 1987 et la C.G. ou tout autre instrument international liant la Belgique. M. De Bruycker n'y voit pas plus une violation de dispositions constitutionnelles. Le candidat réfugié arrivant à la frontière n'est titulaire d'aucun droit subjectif puisque l'octroi de l'asile dépend d'une décision discrétionnaire de l'administration. Enfin, pour ce qui est de la détention au centre 127, l'orateur admet que cette pratique semble contraire à la C.E.D.H., et renvoie sur ce point à la jurisprudence du Hoge Raad examinée lors des débats du matin, tout en rappelant qu'il suffirait de donner une base légale à la détention pour échapper à toute contrariété avec la C.G.

— Renée Féoli, criminologue à l'U.L.B., avoue son intérêt pour les chiffres et statistiques présentés par M. Bossuyt mais se demande à quel usage ils seront destinés. Ils pourraient, selon l'intervenante, être utilisés pour prévenir certains problèmes, en cas d'afflux de candidats par exemple, ou pour dégager un profil général du demandeur refusé. Ils permettraient aussi de faire apparaître d'éventuels critères implicites de sélection qui révéleraient par exemple une discrimination à l'égard de certaines catégories sociales.

M. Bossuyt fait remarquer que la première utilité de ces chiffres et statistiques est d'éclairer les personnes responsables sur la pratique du C.G.R.A. Il s'agit d'un instrument de politique législative et exécutive indispensable. L'absence de données statistiques fiables a d'ailleurs constitué une faiblesse majeure du système dans le passé.

— Chantal Connard, juriste à la Commission permanente de recours (C.P.R.), demande à M. Suetens quel serait son sentiment quant à une éventuelle délégation de signature et de compétence en matière de recours exercés par le ministre auprès de la C.P.R.

M. Suetens confirme que ces pouvoirs sont attribués au seul ministre. Il estime personnellement la délégation préférable, mais il ne semble pas que la loi le permette.

— Un intervenant s'interroge sur les causes des 55 % de refus techniques (absence de réponse aux convocations du C.G.R.A.). Selon lui, ce problème trouve sa source dans le fait que de nombreux réfugiés s'inscrivent dans des communes d'accueil sans que cette inscription soit notifiée aux autorités du « Petit Château ». Cette question ne pourrait-elle pas être résolue en passant par l'Office des étrangers pour connaître la nouvelle adresse du candidat ?

M. Bossuyt tient à rassurer l'intervenant. Tout est mis en œuvre pour connaître le lieu de résidence effectif du candidat-réfugié. Il n'est jamais procédé à un refus technique sans que l'on ait tenté de retrouver le demandeur par l'intermédiaire de l'Office des étrangers. En outre, les candidats réfugiés sont formellement avertis du fait qu'ils doivent prévenir les autorités de tout changement d'adresse. Le refus technique n'intervient qu'après une longue période d'attente. Ces refus sont donc le fait des intéressés eux-mêmes : nombreux sont ceux qui abandonnent la procédure sans le signaler au C.G.R.A.

— M. Buyani, juriste, s'inquiète de l'importante proportion des refus opposés aux demandes de ressortissants ghanéens.

M. Bossuyt précise que la toute grande majorité des demandeurs d'asile ghanéens ne répondent pas aux critères de la C.G. Cela ne signifie pas qu'aucun ressortissant ghanéen ne puisse obtenir le statut de réfugié. Ainsi, deux demandeurs ghanéens se sont vu reconnaître la qualité de réfugiés. Un recours a toutefois été introduit contre l'une de ces décisions par le délégué du ministre.

Le président de séance remercie les participants pour leurs interventions et félicite les organisateurs de la journée d'études avant de passer la parole à M^{me} Watté pour les conclusions générales du colloque.