

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'évaluation des demandes d'asile de personnes ayant des besoins particuliers
et en particulier de personnes qui ont subi des tortures, des viols ou
d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle**

En vue d'une prise en considération appropriée par les autorités d'asile, lors de l'évaluation des demandes d'asile, des besoins particuliers des demandeurs d'asile, et en particulier des personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après dénommé HCR) estime utile de rappeler quelques principes importants à cet égard et recommande qu'il soit veillé à ce que ces principes ainsi que les dispositions contenues dans la réglementation belge soit appliquées dans un sens protecteur.

En général, dans l'arrêt '*M.S.S. c. Belgique et Grèce*', la Cour européenne des droits de l'homme a réitéré 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.* »²

L'article 20, alinéa 3 de la 'Directive 2011/95/UE du Parlement Européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte)'³ stipule :

« Lorsqu'ils appliquent le présent chapitre [contenu de la protection internationale, y compris la protection contre le refoulement], les États membres tiennent compte de la situation spécifique des personnes vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents seuls accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle. »

Établissement des faits et évaluation de la crédibilité

En ce qui concerne l'évaluation par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après dénommé CGRA) de la crédibilité du demandeur d'asile, ainsi que les compétences limitées du Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après dénommé CCE) en matière d'instruction, le HCR et le Comité Belge d'Aide aux Réfugiés (ci-après dénommé CBAR) ont exprimé leurs préoccupations à l'occasion de l'évaluation de la nouvelle procédure d'asile par la Commission de l'intérieur et des affaires administratives du Sénat:

« Concernant le Commissariat général aux réfugiés et apatrides, se pose plus particulièrement la question de l'évaluation de la crédibilité de la demande d'asile. Au CGRA, cette évaluation prend souvent une place prépondérante, si pas exclusive, dans l'examen de la demande d'asile et ne tient pas toujours assez compte du récit du demandeur, de son profil et de son éventuel besoin de protection.

Il est exact qu'il s'agit d'un exercice extrêmement délicat et très difficile. L'audition se concentre trop souvent sur des questions de contrôle ayant trait à la géographie, à des faits considérés comme marquants ou à des événements politiques récents. Ces données ne correspondent pas toujours à la réalité connue des demandeurs d'asile, surtout s'il s'agit de personnes illettrées ou ayant un niveau d'éducation très faible, ou de personnes ayant un profil vulnérable.

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

² 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 232 et 251.

³ Journal officiel de l'Union européenne, 20 décembre 2011, L 337/9, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:FR:PDF>.

[...]

On peut donc se demander si, en l'absence de pouvoir d'instruction, le Conseil du contentieux dispose réellement de la possibilité d'exercer un contrôle effectif des décisions du CGRA. »⁴

A l'issue de cette évaluation, il avait été recommandé au CGRA de « *donner l'occasion aux demandeurs d'asile, au cours ou au terme de l'audition, de réagir à des informations que le CGRA utilisera en leur défaveur dans sa décision. »⁵ Cette recommandation correspond à l'article 16 de la 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) qui prévoit que l'« [...] entretien personnel relatif au fond d'une demande de protection internationale [...] inclut la possibilité de fournir une explication concernant les éléments qui pourraient manquer et/ou toute incohérence ou contradiction dans ses déclarations. »⁶*

En ce qui concerne l'établissement des faits et l'évaluation de la crédibilité dans le cadre de demandes d'asile de personnes ayant des besoins particuliers, il convient de se référer aux paragraphes pertinents de la version republiée en décembre 2011 du 'Guide des procédures' incluant les principes directeurs sur la protection internationale⁷ dont plusieurs abordent également des aspects liés à la procédure.

En ce qui concerne la charge de la preuve, il convient de rappeler :

« Aussi, bien que la charge de la preuve incombe en principe au demandeur, la tâche d'établir et d'évaluer tous les faits pertinents sera-t-elle menée conjointement par le demandeur et l'examineur. Dans certains cas, il appartiendra même à l'examineur d'utiliser tous les moyens dont il dispose pour réunir les preuves nécessaires à l'appui de la demande. Cependant, même cette recherche indépendante peut n'être pas toujours couronnée de succès et il peut également y avoir des déclarations dont la preuve est impossible à administrer. En pareil cas, si le récit du demandeur paraît crédible, il faut lui accorder le bénéfice du doute, à moins que de bonnes raisons ne s'y opposent.

[...]

En elles-mêmes, des déclarations inexactes ne constituent pas une raison pour refuser le statut de réfugié et l'examineur a la responsabilité d'évaluer de telles déclarations à la lumière des diverses circonstances du cas. »⁸

Le document 'Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims' précise:

« 11. [...] La crédibilité est établie dès lors que le demandeur a présenté une demande cohérente et plausible, non contradictoire par rapport à des faits notoires, et qui, de ce fait, bénéficie, en tout état de cause, d'une présomption de plausibilité.

12. L'expression "bénéfice du doute" est utilisée dans le contexte de la norme de preuve relative aux affirmations factuelles que soutient le demandeur. Compte tenu du fait que, dans les demandes d'octroi du statut de réfugié, le demandeur n'est pas tenu de prouver tous les faits invoqués à un degré tel que l'instance de décision soit totalement convaincue de la véracité des faits soutenus, il peut normalement subsister un doute dans l'esprit de l'examineur eu égard aux faits invoqués par le demandeur. Dès lors que l'examineur considère que le récit fait par le demandeur est, d'une manière générale, cohérent et

⁴ Sénat de Belgique, Session de 2009-2010, *Évaluation de la nouvelle procédure d'asile, Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur et des affaires administratives par Mme Lanjri*, 1er décembre 2009, Doc. 4 – 1204, pp. 31 – 32 ; HCR, en collaboration avec le CBAR, *Audition du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés par la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat de Belgique au sujet de l'évaluation de la nouvelle procédure d'asile*, Bruxelles, le 24 mars 2009, pp. 6 – 7.

⁵ Sénat de Belgique, Session de 2009-2010, *Évaluation de la nouvelle procédure d'asile, Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur et des affaires administratives par Mme Lanjri*, 1er décembre 2009, Doc. 4 – 1204, p. 95.

⁶ *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>.

⁷ HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, janvier 1992, FR : <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b32b0.pdf> ; décembre 2011, EN : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

⁸ *Ibid.*, paragraphes 196 et 199.

plausible, les doutes éventuels ne devraient pas être préjudiciables à la requête du demandeur; en quoi il faut comprendre que le demandeur a le “bénéfice du doute”. » (traduction non officielle)⁹

Comme expliqué dans le même document ‘*Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*’, « il faut également tenir compte du fait qu’en raison d’expériences traumatisantes du demandeur, il pourrait ne pas pouvoir parler librement ; ou qu’en raison du laps de temps ou de l’intensité des événements du passé, le demandeur ne pourrait être en mesure de se rappeler de tous les détails factuels ou de les raconter avec précision ou il pourrait les confondre. » (traduction non-officielle)¹⁰. Ceci s’applique d’autant plus pour tout demandeur d’asile ayant des besoins particuliers.

Il convient également de rappeler que la Cour européenne des droits de l’homme n’exige pas une cohérence complète des demandeurs d’asile. La Cour accepte un certain degré d’incohérence dans les déclarations et les documents soumis par le requérant pour autant que ces incertitudes ne portent pas atteinte à la crédibilité générale de son histoire.¹¹ En effet, à plusieurs reprises, la Cour a reconnu que « [...], eu égard à la situation particulière dans laquelle se trouvent souvent les demandeurs d’asile, il est fréquemment nécessaire de leur accorder le bénéfice du doute lorsque l’on apprécie la crédibilité de leurs déclarations et des documents qui les appuient. »¹² Ainsi, la portée du principe du bénéfice du doute et la mesure dans laquelle ce principe sera appliqué aux demandeurs d’asile dépendront de chaque cas individuel.

Réglementation belge

L’article 1, 12° de la loi du 15 décembre 1980 définit une ‘personne vulnérable’ comme « *les mineurs accompagnés, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d’enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d’une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle.* » Le HCR estime que l’énumération de catégories de personnes vulnérables ne devrait pas être considérée comme exhaustive.¹³

L’article 57/7bis de la loi du 15 décembre 1980 stipule :

« Le Commissaire général considère le fait qu’un demandeur a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l’objet de menaces directes d’une telle persécution ou de telles atteintes comme un indice sérieux de la crainte fondée du demandeur d’être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s’il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas et qu’elles ne peuvent à elles seules être constitutives d’une crainte fondée. »

⁹ UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 décembre 1998 (<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3338.pdf>), p. 3: « 11. [...] Credibility is established where the applicant has presented a claim which is coherent and plausible, not contradicting generally known facts, and therefore is, on balance, capable of being believed.

12. The term “benefit of the doubt” is used in the context of standard of proof relating to the factual assertions made by the applicant. Given that in refugee claims, there is no necessity for the applicant to prove all facts to such a standard that the adjudicator is fully convinced that all factual assertions are true, there would normally be an element of doubt in the mind of the adjudicator as regards the facts asserted by the applicant. Where the adjudicator considers that the applicant’s story is on the whole coherent and plausible, any element of doubt should not prejudice the applicant’s claim; that is, the applicant should be given the “benefit of the doubt”. » Cf. également HCR, *Guide des procédures*, paragraphes 203-204.

¹⁰ *Ibid.*, p. 3: « 9. [...] consideration should also be given to the fact that, due to the applicant’s traumatic experiences, he/she may not speak freely; or that due to time lapse or the intensity of past events, the applicant may not be able to remember all factual details or to recount them accurately or may confuse them; [...] »

¹¹ Cour européenne des droits de l’homme, *Affaire R.C. c. Suède*, Requête n° 41827/07, 9 mars 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4b98e11f2.pdf> (EN), para. 52: « The Court finds that the applicant’s basic story was consistent throughout the proceedings and that notwithstanding some uncertain aspects, such as his account as to how he escaped from prison, such uncertainties do not undermine the overall credibility of his story. »

¹² Cour européenne des droits de l’homme (décision sur la recevabilité), *Affaire Collins et Akaziebie c. Suède*, Requête n° 23944/05, 8 mars 2007: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/46a8763e2.pdf> (EN). Cf. également Cour européenne des droits de l’homme (décision sur la recevabilité), *Affaire Matsiukhina et Matsiukhin c. Suède*, Requête n° 31260/04, 21 juin 2005; Cour européenne des droits de l’homme, *Affaire F.H. c. Suède*, Requête n° 32621/06, 20 janvier 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4978a2192.pdf> (EN); Cour européenne des droits de l’homme, *Affaire N. c. Suède*, Requête n° 23505/09, 20 juillet 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4c4d4e4e2.pdf> (EN).

¹³ UNHCR, *UNHCR’s Response to the European Commission’s Green Paper on the Future Common European Asylum System*, September 2007 : <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/46e159f82.pdf>, pp. 28-29.

De même, il convient de rappeler ici le cas particulier d'une personne qui a fait l'objet de violentes persécutions dans le passé et qui, de ce fait, ne cesse pas d'être un réfugié même si un changement fondamental de circonstances intervient dans son pays d'origine.¹⁴

L'article 57/7ter de la Loi du 15 décembre 1980 indique :

- « Le Commissaire général peut, lorsque le demandeur d'asile n'étaye pas certains aspects de ses déclarations par des preuves documentaires ou autres, juger la demande d'asile crédible si les conditions suivantes sont remplies :*
- a) le demandeur d'asile s'est réellement efforcé d'étayer sa demande;*
 - b) tous les éléments pertinents en possession du demandeur d'asile ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l'absence d'autres éléments probants;*
 - c) les déclarations du demandeur d'asile sont jugées cohérentes et plausibles et elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande;*
 - d) le demandeur d'asile a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, ou a pu avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait;*
 - e) la crédibilité générale du demandeur a pu être établie. »*

L'article 4 § 1^{er} de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides¹⁵ ainsi que son fonctionnement stipule que *« L'agent tient compte des circonstances spécifiques dans le chef du demandeur d'asile, plus particulièrement, le cas échéant, la circonstance qu'il appartient à un groupe vulnérable. »* Le § 3 de ce même article, inséré par l'arrêté royal du 18 août 2010, stipule : *« L'agent examine les demandes d'asile de manière individuelle, objective et impartiale. »*

En outre, l'article 3 § 2 du même arrêté royal prévoit : *« Un centre de connaissance et d'apprentissage est créé au sein du Commissariat général afin de fournir aux agents une formation de base et une formation continue relative notamment à l'application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, aux dispositions légales qui concernent le statut de protection subsidiaire, aux conventions relatives aux droits de l'homme qui lient la Belgique ainsi qu'aux autres bases de protection prévues dans la loi. Une formation relative à l'audition des demandeurs d'asile et à la communication interculturelle fait également partie du cours de formation de même qu'une information de base sur les besoins spécifiques des groupes vulnérables. »*

L'article 27 du même arrêté royal comme modifié par l'arrêté royal du 18 août 2010 indique que *« le Commissaire général examine la demande d'asile de manière individuelle, objective et impartiale en tenant compte des éléments suivants :*

[...]

b) les informations et documents pertinents présentés par le demandeur d'asile, y compris les informations permettant de déterminer si le demandeur d'asile a fait ou pourrait faire l'objet de persécution ou d'atteintes graves;

c) le statut individuel et la situation personnelle du demandeur d'asile, y compris des facteurs comme son passé, son sexe et son âge, pour déterminer si, compte tenu de sa situation personnelle, les actes auxquels il a été ou risqué d'être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une atteinte grave;

[...] »

Personnes souffrant de troubles psychologiques

En ce qui concerne les 'personnes souffrant de troubles psychologiques' le site web du CGRA indique ce qui suit¹⁶ :

¹⁴ HCR, *Guide des procédures*, paragraphe 136 ; Comité exécutif du HCR, *Conclusion No. 69 (XLIII) sur la cessation de statut*, 9 octobre 1992, <http://www.unhcr.fr/4b30a2712c.html> : *« Le Comité exécutif, [...] e) Recommande aux Etats, afin d'éviter des préjudices graves, d'envisager sérieusement un statut approprié, préservant les droits acquis, pour les personnes qui ont des raisons impérieuses, du fait de persécutions antérieures, de refuser de se réclamer de la protection de leur pays, et recommande également aux autorités compétentes d'envisager de la même façon des mesures appropriées permettant de ne pas remettre en cause des situations établies pour les personnes dont il n'est pas possible de s'attendre qu'elles quittent le pays d'asile du fait d'un long séjour dans ce pays et, par conséquent, des liens familiaux, sociaux et économiques forts qu'elles y ont tissés; »*

¹⁵ Ci-après dénommé CGRA.

¹⁶ CGRA, Personnes souffrant de troubles psychologiques, http://www.cgra.be/fr/Groupes_vulnerables/Personnes_souffrant_de_troubles_psychologiques/.

« Dans le cadre de la procédure d'asile, chaque demandeur d'asile est supposé défendre sa demande de manière autonome et fonctionnelle au cours d'une audition. Dans certains cas, l'état psycho-mental du demandeur peut compliquer le bon déroulement d'une telle audition.

Pour garantir les droits du demandeur, le CGRA dispose d'une « cellule d'avis psy » composée d'un psychologue dont la mission principale est de conseiller les officiers de protection à propos de l'état psychique du demandeur d'asile quand cet état peut avoir une incidence sur le traitement de la demande, par exemple lors de l'audition ou pour la prise de décision.

Le fonctionnement de la cellule est conforme aux dispositions légales et aux règles déontologiques en vigueur.

Les officiers de protection peuvent notamment demander conseil au psychologue :

- *avant l'audition, quand le dossier comporte des informations ou éléments renvoyant à un trouble psychique chez le demandeur et que l'officier de protection s'attend à des difficultés ;*
- *pendant ou après l'audition, lorsque le demandeur se trouve dans un état psycho-mental très perturbé ou qui empêche un traitement serein et objectif du dossier.*

Dans ce cas, le psychologue peut être amené à effectuer un examen psychologique individuel du demandeur. Cet examen donne lieu à un rapport d'évaluation détaillé qui est joint au dossier. Le psychologue formule un avis à l'intention de l'officier de protection quant à la possibilité d'entendre le demandeur, et si oui, sous quelles conditions.

Quand un demandeur est convoqué pour un examen d'évaluation psychologique, une copie de la convocation est adressée à son avocat. À ce courrier sont jointes toutes les informations utiles sur le déroulement et les conditions d'un tel examen. La convocation mentionne explicitement que le demandeur peut refuser de subir un tel examen sans que cela porte à conséquence pour la suite du traitement de sa demande. »

Jurisprudence

Finally, it is worth noting that the CCE General Assembly has recalled « that the absence of credibility of the declarations of the party requesting asylum does not dispense with the need to inquire in depth about the existence of a well-founded fear of persecution or a real risk of serious harm that could be established with sufficient evidence by the elements of the case which are, moreover, taken into account for certain cases.

[...]

To verify the existence of a well-founded fear of persecution or a real risk of serious harm, it is necessary to examine the foreseeable consequences of the return of the applicant to the country of his nationality or, if that cannot be determined, to the country where he usually resides, taking into account the general situation in that country and the circumstances specific to the case of the applicant. »¹⁷

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

¹⁷ CCE, Arrêt n° 45 396 du 24 juin 2010, <http://www.rvv-ccce.be>, sections 7.6 et 7.7.