
“LA CRAINTE EST-ELLE FONDÉE ?”

UTILISATION ET APPLICATION DE L'INFORMATION SUR LES PAYS DANS LA PROCÉDURE D'ASILE

Analyse de l'application en Belgique
des principes et règles européennes
par rapport aux Informations sur les pays d'origine

Juin 2011



TABLE DES MATIÈRES

Introduction (4)

Chapitre 1. Base légale (6)

1. Droit international : la Convention de Genève
2. Droit européen : deux directives
 - 2.1. Directive Qualification
 - 2.2. Directive Procédure
3. Règlementation belge : la Loi du 15 décembre 1980 et l'AR fixant la procédure devant le CGRA
 - 3.1. Règlementation belge en matière de COI (avant les directives européennes)
 - 3.2. Transposition des directives européennes

Chapitre 2. Pratiques européennes (17)

1. Les initiatives européennes non contraignantes en matière d'informations COI
 - 1.1. *Common EU Common guidelines for processing COI*
 - 1.2. EASO
 - 1.3. European Asylum Curriculum - COI Module
2. Jurisprudence européenne
 - 2.1. Individualisation des COI
 - 2.2. Objectivité des sources
 - 2.3. Diversité des sources
 - 2.4. Actualité des sources

Chapitre 3. COI dans la pratique d'asile en Belgique (30)

1. Cedoca : examen COI
2. CCE : un pouvoir d'instruction limité
3. Utilisation des COI dans la pratique par le CGRA : jurisprudence et constats
 - 3.1. Obligation d'instruire le dossier au regard des COI
 - 3.2. Individualisation et examen des COI selon les spécificités du dossier
 - 3.3. Actualité des COI
 - 3.4. Diversité des sources
 - 3.5. Objectivité des sources
 - 3.6. Transparence des sources
 - 3.7. Examen de la concernant la protection effective des autorités nationales
 - 3.8. Absence d'information et conséquences

Conclusion : constats et recommandations (49)

INTRODUCTION

La présente analyse est réalisée dans le cadre d'un projet du **Fonds Européen des Réfugiés (FER)**, qui s'intitule « Analyse thématique du respect des droits des demandeurs d'asile en Belgique en accord avec les acquis communautaires ». Il s'agit de la seconde analyse d'une série de trois, qui devraient permettre d'obtenir un aperçu de certains aspects clés des différentes étapes de la procédure d'asile en Belgique.

Une procédure d'asile de qualité comprend en effet trois aspects : l'accès à la procédure, l'examen qualitatif de la demande et le recours effectif. L'an dernier, nous avons examiné cette première exigence dans le cadre de l'introduction des demandes d'asile multiples et l'application de la Convention de Dublin¹.

Cette seconde analyse portera sur l'examen de la demande de protection en tant que tel. Nous avons choisi pour ce faire d'analyser un aspect essentiel de l'examen d'une demande d'asile : l'utilisation de « l'information sur les pays d'origine » ou « Country of Origin Information » (Ci après COI) dans l'évaluation d'une demande d'asile.

En effet, dans l'évaluation de la crainte fondée de persécution ou du risque réel de subir des atteintes graves dans une demande d'asile, l'information sur les pays d'origine et la manière dont cette information sera utilisée et interprétée est essentielle. Tant la définition du réfugié que la définition de la protection subsidiaire exigent un élément objectif dans la crainte ou le risque. Ainsi, la définition du réfugié utilise les termes « craindre avec raison... » et la définition de la protection subsidiaire parle de « motifs sérieux de croire... ».

Pour l'évaluation de cet élément objectif, de même que pour l'examen des autres aspects d'une demande d'asile, comme la protection des autorités ou l'alternative de fuite interne, l'utilisation d'information sur le pays d'origine de qualité est essentielle et constitue un gage de la qualité de la procédure d'asile. Pour cette raison, il nous a semblé indispensable d'examiner de plus près de quelle manière tant la législation que la pratique prenaient en compte cet aspect de la demande.

Cependant, nous souhaitons insister sur le fait que les COI ne remplacent jamais les déclarations du demandeur d'asile. L'information sur le pays d'origine n'a qu'un caractère subsidiaire et la crainte subjective doit garder sa place essentielle dans l'évaluation du besoin de protection. Tout ne pourra jamais être prouvé dans une demande d'asile et la charge de la preuve doit toujours être interprétée de manière souple avec une attention toute particulière au bénéfice du doute.

¹ Vous pouvez trouver cette analyse sur le site internet du CBAR, via le lien http://www.cbar-bchv.be/InformationJuridique/AccesProcedure/Analyse_Acces_Procedure.pdf

Alors que la Convention de Genève et le Guide des procédures et critères du HCR² donnent peu d'indication sur le contenu et les exigences des COI utilisées, les Directives européennes, en harmonisant les règles applicables à la matière, exigent explicitement l'utilisation des COI lors de l'évaluation des demandes d'asile et donnent des indications claires sur la manière de le faire.

Suite au développement de l'harmonisation européenne et du fonctionnement du Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office ou 'EASO'), nous pouvons espérer que la qualité de la récolte d'information sur les pays d'origine sera augmentée dans tous les Etats-membres et qu'il s'en suivra une uniformisation et une harmonisation de l'information disponible. Cependant, la manière dont cette information est utilisée, interprétée et appliquée entraînera toujours des différences entre les pays avec le risque de « *protection gaps* ». Nous devons dès lors rester très attentifs.

En Belgique, l'examen de la demande de protection se trouve essentiellement dans les mains du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (Ci-après CGRA), tout comme la recherche et l'application des COI. C'est donc principalement le rôle et le travail du CGRA qui sera analysé. Nous nous baserons pour ce faire sur notre propre pratique, mais également sur la jurisprudence du Conseil du Contentieux des Etrangers (Ci-après CCE).

Nous souhaitons analyser dans quelle mesure les principes de base rappelés et définis dans le droit communautaire sont suffisamment transposés en droit belge et appliqués par les instances d'asile en Belgique, et nous évaluerons de quelle manière certains aspects concrets des acquis communautaires concernant les COI sont appliqués en Belgique.

L'analyse s'attardera tout d'abord sur le cadre conventionnel et législatif, tant au niveau européen que belge afin d'examiner dans quelle mesure les règles en matière de COI prévues dans les directives européennes sont adéquatement transposées en droit interne. Dans un second temps, nous examinerons quels principes se dégagent de la jurisprudence européenne et de la réglementation européenne non contraignante. Nous analyserons ensuite dans quelle mesure ce cadre juridique pré-décrit est appliqué par les instances belges. Nous utiliserons pour cela les constats faits dans nos propres dossiers³ comme la jurisprudence et principalement les décisions d'annulation prises par le CCE.

Enfin, nous terminerons par quelques recommandations afin de proposer des pistes pour une plus grande cohérence dans l'utilisation des COI et l'analyse du besoin de protection.

² UN High Commissioner for Refugees, *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, n° 37-38 : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html>,

³ Le CBAR, par sa position de partenaire opérationnel du HCR et par son accès aux dossiers individuels (en ce compris le dossier administratif) se trouve en position privilégiée pour observer la manière dont les instances d'asile appliquent et respectent les principes du droit d'asile. Cette information est renforcée encore par les nombreux contacts qu'ont les juristes avec d'autres acteurs actifs dans l'asile, les réunions de concertation et de travail, les contacts avec les avocats, etc.

CHAPITRE 1. BASE LÉGALE

1. Droit international : la Convention de Genève sur les réfugiés

La Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 exige pour la reconnaissance du statut de réfugié '**une crainte fondée de persécution**' de la part du demandeur. Ce point essentiel de la définition du réfugié repose sur deux éléments : la crainte subjective et la situation objective qui y répond.⁴ Il va de soi que pour l'appréciation de ce deuxième élément, les COI sont indispensables :

*« Cependant, les déclarations du demandeur ne peuvent pas être prises dans l'abstrait et elles doivent être considérées dans le **contexte général d'une situation concrète**. Si la connaissance des conditions existant dans le pays d'origine du demandeur n'est pas un but en soi, elle est importante parce qu'elle permet d'apprécier la **crédibilité** des déclarations de l'intéressé. »⁵*

L'importance des informations sur le pays d'origine au moment de statuer sur la demande d'asile est donc déjà insérée dans la Convention de Genève et inhérente à l'application de la définition du 'réfugié' telle que formulée à l'article 1A, mais plus particulièrement à l'examen de **la crédibilité et de l'objectivité** de la crainte de persécution déclarée.

La Convention elle-même ne donne aucune indication sur la teneur d'une information objective sur le pays d'origine, ni sur les critères de qualité auxquels cette information doit répondre. Le 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 (Ci-après Guide des procédures) livre par contre plusieurs lignes directrices. Ainsi, l'information **ne doit pas se borner à l'expérience personnelle** du demandeur d'asile, mais peut aussi faire référence à celle de sa famille, de ses amis ou autres membres de son groupe social ou ethnique. D'autres renseignements pertinents sont la **législation** du pays d'origine et son application. L'information objective doit cependant être suffisamment **individualisée** pour que le traitement individuel obligatoire de la demande d'asile soit garanti ; **la persécution déjà subie** fait tout autant partie de l'information objective.⁶

La Convention ne détermine pas davantage par quelle **procédure** les demandes d'asile doivent être traitées par les autorités. Chaque Etat cosignataire le décide lui-même.⁷ En 1977, le Comité exécutif du HCR a élaboré un cadre qui rassemble un nombre de principes procéduraux, mais il ne formule

⁴ UN High Commissioner for Refugees, *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, paragraphes 37-38 : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html>,

⁵ *Idem*, paragraphe 42

⁶ *Idem*, paragraphes 43 et 45

⁷ *Idem*, paragraphe 189

rien sur l'utilisation des COI.⁸ En revanche, le Guide des procédures indique que la charge de la preuve dans le cadre de la procédure d'asile, qui en principe incombe au demandeur d'asile, comprend le **devoir partagé de l'examen et de l'évaluation** de tous les faits pertinents, ce qui implique que dans certains cas l'agent traitant doit **mettre tout en œuvre** pour trouver des preuves pour étayer le récit d'exil.⁹ L'on peut probablement y voir la base légale en droit d'asile de l'utilisation obligatoire des COI par les instances d'asile lors de l'évaluation d'une demande d'asile.

En 2004, le HCR a publié un document par lequel il précisait sa position quant à l'utilisation des informations sur le pays d'origine dans les procédures d'asile : l'objectif et l'importance des COI, les sources des COI, les principes, entre autres, de la transparence, de la confidentialité, de la crédibilité et du bénéfice du doute.¹⁰

2. Le droit européen : deux directives

Le premier pas vers une intervention européenne en matière d'information sur les pays d'origine dans les procédures d'asile intervient dans les Conclusions de Tampere de 1999, par lesquelles le Conseil de l'Europe prend la décision d'élaborer un Système d'asile commun européen (*Common European Asylum System*, ci-après le CEAS) :

*"14. Ce régime devrait comporter, à court terme, [...], des normes communes pour une procédure d'asile équitable et efficace, des conditions communes [...] sur la reconnaissance et le contenu du statut de réfugié. Il devrait aussi être complété par des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection offrant un statut approprié à toute personne nécessitant une telle protection. [...]"*¹¹

Le but du système était, entre autres, de parvenir à une '**définition commune des notions** telles que : besoins de protection apparaissant sur place ; origines des atteintes et de la protection ; protection à l'intérieur du pays et persécution, y compris les motifs de persécution'. Ce qui a abouti à insérer dans les Directives Qualification et Procédure, l'utilisation des COI comme condition procédurale de l'analyse des demandes d'asile, d'une part et d'autre part, de déterminer à cet effet, des critères formels de qualification.¹²

⁸ *Idem*, paragraphe 192

⁹ *Idem*, paragraphe 196

¹⁰ UNHCR, *Country of Origin Information : Towards Enhanced International Cooperation*, février 2004 : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/403b2522a.html>

¹¹ Le Conseil de l'Europe de Tampere, 15 et 16 octobre 1999, *Conclusions de la présidence*, argument 14 : http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm

¹² La directive 2004/83/EG du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (Ci-après, la directive Qualification) : Voir Préambule, argument 18, et la directive 2005/85/EG du Conseil du 1 décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (Ci-après : la directive Procédure)

2.1. La Directive Qualification

La disposition principale qui impose et précise l'utilisation de l'information sur le pays d'origine est l'**article 4** de la Directive Qualification, intitulé : « Evaluation des faits et circonstances » :

1. *Les États membres peuvent considérer qu'il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande de protection internationale. Il appartient à l'État membre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande.*

2. *Les éléments visés au paragraphe 1 correspondent aux informations du demandeur et à tous les documents dont le demandeur dispose concernant son âge, son passé, y compris celui des parents à prendre en compte, son identité, sa ou ses nationalité(s), le ou les pays ainsi que le ou les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire, ses pièces d'identité et ses titres de voyage, ainsi que les raisons justifiant la demande de protection internationale.*

3. *Il convient de procéder à l'évaluation individuelle d'une demande de protection internationale en tenant compte des éléments suivants :*

a) **tous les faits pertinents** concernant le **pays d'origine au moment de statuer** sur la demande, y compris **les lois et règlements** du pays d'origine et **la manière dont ils sont appliqués** ;

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

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

d) **le fait que, depuis qu'il a quitté son pays d'origine, le demandeur a ou non exercé des activités** dont le seul but ou le but principal était de créer les conditions nécessaires pour présenter une demande de protection internationale, **pour déterminer si ces activités l'exposeraient à une persécution ou à une atteinte grave s'il retournait dans ce pays** ;

e) **le fait qu'il est raisonnable de penser que le demandeur pourrait se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il pourrait revendiquer la citoyenneté.**

4. *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 est 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.***

5. *Lorsque les États membres appliquent le principe selon lequel il appartient au demandeur d'étayer sa demande de protection internationale, et lorsque certains aspects des déclarations du demandeur ne sont pas étayés par des preuves documentaires ou autres, ces aspects ne nécessitent pas confirmation lorsque les conditions suivantes sont remplies :*

a) *le demandeur s'est réellement efforcé d'étayer sa demande ;*

b) *tous les éléments pertinents à la disposition du demandeur ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l'absence d'autres éléments probants ;*

c) les **déclarations** du demandeur 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 a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, à moins qu'il puisse avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait, et

e) la **crédibilité générale** du demandeur a pu être établie.

L'article 4 énumère **les éléments portant sur le contenu** - 'faits concernant le pays d'origine' - qui sont pertinents dans un récit d'asile et pour lesquels les COI doivent être rassemblées et utilisées afin de pouvoir juger du bien-fondé de la demande d'asile :

- **les lois et règlements** du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués ;
- la possibilité **d'avoir fait ou de pouvoir faire** l'objet de persécution ou d'atteintes graves ;
- la possibilité raisonnable d'obtenir la **protection** du pays dont le demandeur d'asile a la nationalité (pays d'origine ainsi que les pays tiers éventuels) ;
- des indices sérieux de penser que la persécution endurée ou les atteintes graves **subies** risquent de se reproduire ;
- l'influence **d'activités à caractère intentionnelles développées dans le pays d'asile** au risque de persécution ou d'atteintes graves en cas de retour au pays d'origine ;
- l'information qui permet de vérifier **la crédibilité des déclarations** ;

La plupart de ces thèmes de COI sont inspirés de la Convention de Genève (réglementation du pays d'origine, suites des persécutions déjà subies, risque de persécution dans le futur, la crédibilité). La nouveauté réside dans l'obligation d'utiliser l'information sur le pays d'origine quant à l'accès à une protection dans le pays dont on a la nationalité et aux suites possibles des activités *sur place*.

En outre, la disposition impose également trois critères de qualité auxquels les COI doivent répondre pour pouvoir être utilisées lors de l'appréciation de la demande d'asile :

- l'information doit être **pertinente** : alinéa 5 c) précise par un exemple qu'une information pertinente est une information 'générale ou particulière' sur l'objet des déclarations du demandeur d'asile qui doit permettre de statuer sur leur **crédibilité** ;
- l'information doit être **actuelle** : ceci semble renfermer une interprétation relativement contraignante vu que l'alinéa 3 a) prévoit que l'information utilisée doit être celle au moment **de statuer sur la demande** en non au moment de l'introduction de la demande.
- l'information doit être **individuelle** : ce qui signifie que lors de l'utilisation des COI en vue de statuer sur la demande d'asile, il doit être tenu compte des circonstances personnelles du demandeur d'asile (§3 c) – c.-à-d. des informations sur des risques de persécution par rapport à un **profil** comparable.

Etant donné qu'il s'agit ici de normes minimales, les instances d'asile nationales sont obligées de rechercher au minimum cette information pour chaque dossier d'asile, de l'utiliser et de veiller à ce qu'elle satisfasse aux critères cités. La question se pose, en l'espèce, de savoir si la pratique belge en matière d'asile en tient effectivement compte (voir à ce sujet, notre l'analyse de la pratique belge au chapitre 3). En outre, les dispositions devaient être transposées au plus tard pour le 10 octobre 2006, ce qui, comme nous le verrons, n'a pas été fait à temps par le législateur belge et toujours pas complètement.¹³

Enfin, il est important aussi de remarquer que l'article 15 de la Directive Qualification a instauré le statut de **protection subsidiaire**. Dans la mesure où les dispositions de cette directive et de la Directive Procédure s'appliquent aux deux statuts de protection, les normes minimales relatives à l'utilisation des COI dans la procédure d'asile sont également d'application dans la recherche des besoins de protection subsidiaire comme c'est le cas pour l'octroi du statut de réfugié.¹⁴

2.2. La Directive Procédure

La Directive Procédure est moins explicite quant à l'application de l'utilisation des COI pour statuer sur les demandes d'asile et sur l'objet précis de celles-ci. Par contre, elle stipule des critères complémentaires auxquels ces informations sur les pays d'origine doivent satisfaire. Ainsi, l'article 8 stipule-t-il :

" [...] 2. Les États membres font en sorte que les décisions sur les demandes d'asile soient prises par l'autorité responsable de la détermination à l'issue d'un examen approprié. À cet effet, ils veillent à ce que :

a) les demandes soient examinées et les décisions soient prises individuellement, objectivement et impartialement ;

*b) des **informations précises et actualisées** soient obtenues **auprès de différentes sources**, telles que le haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), sur la situation générale existant dans **les pays d'origine** des demandeurs d'asile et, le cas échéant, **dans les pays par lesquels les demandeurs d'asile ont transité**, et à ce que le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre les décisions ait accès à ces informations ;*

c) le personnel chargé d'examiner les demandes et de prendre les décisions ait une connaissance appropriée des normes applicables en matière d'asile et de droit des réfugiés.

[...]"

Les COI qui portent sur les pays de transit sont considérées comme pertinentes pour statuer sur les demandes d'asile, même s'il n'est pas obligatoire d'en faire l'utilisation, sauf si elles s'avèrent utiles à la demande concrète. Les deux 'critères de qualité' supplémentaires auxquels les COI doivent encore satisfaire, sont :

- être suffisamment **précises**,

¹³ Article 38 Directive Qualification

¹⁴ Article 1 Directive Qualification et article 3, § 3 Directive Procédure

- et obtenues auprès de **différentes sources** telles que les informations disponibles du HCR.

Dans des dispositions ultérieures, la Directive Procédure prescrit l'utilisation des COI pour l'établissement d'une liste de pays tiers dits sûrs – ce qui actuellement n'est appliqué ni au niveau européen ni en Belgique – et lors du retrait du statut de réfugié.¹⁵

Il est important de noter que l'article 22 impose aux instances d'asile nationales l'**interdiction** de récolter ou de communiquer des COI individualisées auprès des **acteurs de persécution** dans la mesure où ceux-ci pourraient ainsi être informés du fait que l'intéressé a introduit une demande d'asile. Il en va de même lorsque son intégrité physique ou la liberté et la sécurité des membres de sa famille restés au pays d'origine pourraient ainsi être mis en danger.¹⁶

Et pour finir, l'article 41 de la Directive Procédure impose aux instances d'asile le **principe de confidentialité** et empêche ainsi l'accès aux COI individualisées à des tiers. Par ailleurs, l'article 16 stipule que le demandeur d'asile ou son avocat doit avoir **accès** à toute information pertinente pour la demande d'asile, dont les COI, versées au dossier administratif auquel ont également accès les instances de recours, en l'espèce le CCE. Cette dernière disposition (qui se trouve, sous le chapitre « Garanties » et non sous le chapitre « Procédures de recours ») semble ne pas être uniquement applicable à la procédure de recours auprès du CCE, mais plus largement à **l'ensemble de la procédure d'asile**. La transposition n'a toutefois pas été faite en ce sens et la pratique belge ne l'applique certainement pas de manière aussi large.

En ce qui concerne l'ensemble de ces garanties, ainsi que les critères visés par la Directive Procédure, nous verrons ci-dessous dans notre analyse que leur application dans la pratique belge n'est pas encore toujours une évidence. (Voir chapitre 3).

¹⁵ Articles 29 et 30 et 38 de la Directive Procédure.

Pendant la rédaction de la présente analyse, la Commission de l'Intérieur de la Chambre des Représentants de Belgique traite les **propositions de loi** ayant trait à l'introduction de pareilles listes de pays sûrs, qui doivent donc respecter ces dispositions de la Directive Procédure.

Proposition de loi DOC53/0812, 14 déc. 2010 : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/0812/53K0812001.pdf>

Proposition de loi DOC53/1146, 11 fév. 2011 : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/1146/53K1146001.pdf>

¹⁶ Article 38, § 1 d) instaure une interdiction similaire dans la procédure de prise en considération du statut de réfugié reconnu.

3. Réglementation belge : la Loi du 15 décembre 1980¹⁷ et l'AR fixant la procédure devant la CGRA

Le législateur belge a donné quelques prémisses à la réglementation concernant l'utilisation des COI avant même la promulgation de normes minimales européennes. Pourtant, la plupart des dispositions ne seront **transposées** dans la réglementation belge qu'après l'entrée en vigueur des directives européennes précitées. Ces deux phases seront traitées successivement ci-après.

3.1 Réglementation belge en matière de COI (avant les directives européennes)

En **2003**, un Centre de documentation et de recherche (Ci-après **Cedoca**) a été créé au sein du CGRA afin de « *soutenir le traitement des demandes d'asile* ». ¹⁸

Avant l'entrée en vigueur de la réglementation européenne qui impose certaines obligations en matière de contenu et d'exigences formelles, l'utilisation des COI a tout au plus été réglementée par **les principes généraux** du droit dégagés par la jurisprudence et la doctrine, comme l'obligation de motivation formelle et matérielle, l'obligation de vigilance et les principes généraux de bonne administration.

Le Rapport au Roi souligne ainsi au sujet de l'article 26 de l'AR fixant la procédure devant le CGRA, la référence faite à la loi du 29 juillet 1991 relative à la **motivation formelle** des actes administratifs concernant le choix des sources du CGRA. L'article 26 fixe en effet les méthodes de travail du Cedoca dans la récolte des COI individualisées et impose au CGRA une **obligation de motivation** pour ce qui est du choix des sources COI utilisées (par le Cedoca ou l'agent traitant le dossier) : ¹⁹

*“Le Commissaire général ou un de ses adjoints peut, dans sa décision, s'appuyer sur **des informations obtenues d'une personne ou d'une institution par téléphone ou courrier électronique**. Le dossier administratif doit alors préciser **les raisons pour lesquelles cette personne ou cette institution a été contactée ainsi que les raisons qui permettent de présumer de leur fiabilité**.*

L'information obtenue par téléphone doit faire l'objet d'un compte-rendu écrit mentionnant le nom de la personne contactée par téléphone, une description sommaire de ses activités ou de sa fonction, son numéro de téléphone, la date à laquelle a eu lieu la conversation téléphonique, ainsi qu'un aperçu des questions posées pendant la conversation téléphonique et les réponses données par la personne contactée.”

Le Rapport au Roi donne à cette obligation de motivation spécifique une solide base légale :

¹⁷ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après Loi du 15 décembre 1980).

¹⁸ Article 3 §1 AR du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général pour les réfugiés et les apatrides ainsi que son fonctionnement (ci-après : AR fixant la procédure devant le CGRA)

Voir chapitre 3 pour plus d'information sur le fonctionnement du Cedoca.

¹⁹ AR Procédure CGRA 2003.

“Article 26. Conformément aux dispositions de l’article 3, § 2, de l’arrêté royal, un service interne de documentation et de recherche est créé au sein du Commissariat général. Ce service a quotidiennement de **nombreux contacts** avec diverses instances et organisations dans les pays d’origine, afin de **vérifier certains éléments factuels des récits d’asile**. Divers moyens de communication sont utilisés à cette fin (lettres, fax, téléphone, courrier électronique). Etant donné les nombreux avantages présentés par ces moyens de communication modernes, le service interne de documentation et de recherche en fait grand usage. Cette disposition prévoit que lorsqu’une décision est basée sur de tels éléments, le dossier administratif doit alors préciser **les raisons pour lesquelles cette personne ou cette institution** a été contactée ainsi, que les raisons qui permettent de présumer de leur **fiabilité**. Si la décision est basée sur des informations obtenues par téléphone, l’agent en rédige un compte rendu détaillé afin de permettre au demandeur d’asile de vérifier l’exactitude des informations ainsi obtenues. Rappelons ici que la loi du 29 juillet 1991 relative à **la motivation formelle des actes administratifs** s’applique aux décisions du Commissaire général et de ses adjoints.”²⁰

3.2. Transposition des directives européennes

Comme déjà mentionné, il faudra attendre 2010, soit bien après la création du Cedoca et l’entrée en vigueur d’obligation légale spécifique qui pèse sur le CGRA dans ce cadre, pour voir la plupart des dispositions des Directives européennes relatives à l’utilisation des COI transposées en droit belge ; transposition intervenue par la Loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses, d’une part et d’autre part, par une modification de l’AR fixant la procédure devant le CGRA.²¹ Il est surprenant de constater que les importantes modifications législatives survenues en 2006 n’ont que très peu tenu compte des directives existantes à l’époque et même pas du tout des dispositions pertinentes en matière d’utilisation des COI. Le Rapport au Roi concernant l’AR relatif à la modification de l’AR fixant la procédure devant le CGRA signale d’ailleurs :

*“La Commission européenne vient d’introduire un recours en manquement contre la Belgique devant la Cour de Justice de l’Union européenne **pour transposition tardive et incomplète** de la directive 2005/85/CE. Il y a donc urgence à prendre le présent projet d’arrêté.*

[...]

*L’article 57/24 de la loi du 15 décembre 1980 qui constitue le fondement légal du présent arrêté ne conférant pas au Roi l’habilitation nécessaire à cette fin, les dispositions de l’avant-projet d’arrêté transposant les §§ 4 et 5 de l’article 4 de la Directive 2004/83/CE ont ainsi été omises. En conséquence, ces paragraphes sont parallèlement transposés par la loi. Néanmoins, les règles et principes énoncés dans ces paragraphes sont **déjà appliqués par les instances d’asile belges.**”²²*

²⁰ MB 27 janvier 2004, p. 4630

²¹ Article 30 Loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses, sous le titre 5, chapitre unique : ‘Transposition de l’article 4, §§ 4 et 5, de la directive européenne 2004/83/CE’ ;

Article 1er AR du 18 août 2010 relatif à la modification de l’AR du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général pour les réfugiés et les apatrides et son fonctionnement : “Cet Arrêté royal transpose en partie la Directive 2004/83/CE [...] et la Directive 2005/85/CE [...]”

²² M.B. 3 septembre 2010, p. 56342

Il en ressort que pour le législateur belge les directives européennes n'avaient pas de valeur ajoutée par rapport à la procédure existante à l'époque en Belgique. La question se pose, toutefois, de savoir si en matière d'utilisation des COI, l'existence du Cedoca, sa méthode de travail et l'obligation légale de motivation sont **suffisants pour répondre** à tous les critères formels et de contenu imposés par les directives. La transposition (ou l'application directe) de ces normes minimales européennes impose de plus des obligations supplémentaires aux instances d'asile, qui, tel qu'il apparaîtra plus loin (chapitre 3), n'étaient pas appliquées dans la pratique et ne sont toujours pas suffisamment respectées.

Les paragraphes 4 et 5 de l'article 4 de la Directive Qualification ont malgré tout été transposés comme suit, dans la **Loi du 15 décembre 1980**:

Article 57/7bis

*“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.**”*

Article 57/7ter

*“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.”*

Le reste des dispositions des directives a été transposé de concert avec d'autres dispositions pertinentes en matière d'utilisation de COI (mais non imposées par la réglementation européenne) dans l'**AR fixant la procédure devant le CGRA**.

Deux paragraphes ont ainsi été ajoutés à l'**article 4**, qui fixe la teneur de la déontologie des agents traitants du CGRA :

*“§ 3. L'agent examine les demandes d'asile de manière **individuelle, objective** et impartiale.*

§ 4. L'agent ne divulgue **pas aux auteurs présumés des persécutions ou des atteintes graves à l'encontre du demandeur d'asile les informations** concernant la demande d'asile, ni le fait qu'une demande d'asile ait été introduite.

Il ne cherche pas à obtenir des auteurs présumés de persécutions ou des atteintes graves à l'encontre du demandeur d'asile des informations d'une manière telle que ces auteurs soient informés qu'une demande d'asile a été introduite par le demandeur en question, et que l'intégrité physique de ce dernier et des personnes à sa charge, ou la liberté et la sécurité des membres de sa famille qui séjournent encore dans son pays d'origine, soient compromises."²³

En plus de la confirmation du principe de **l'examen objectif et individualisé** – qui comprend aussi l'utilisation des COI individualisées et partiellement définie au §1 du même article – est également repris ici, l'interdiction de chercher à obtenir ces informations auprès des auteurs de persécutions eux-mêmes.

Du Rapport au Roi, il ressort toutefois qu'il n'a pas été jugé nécessaire de reprendre le **principe général de confidentialité** de la directive, puisque celui-ci semble avoir une base légale très générale et établie dans l'ordre juridique belge. :

*“Soulignons que la réglementation régissant la fonction publique et notamment l'article 10 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat oblige déjà l'agent à la **discrétion et au respect de la vie privée du demandeur d'asile**. L'agent est également tenu d'observer la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée. L'article 5 [de l'AR modifiant] n'édicte aucune règle nouvelle et n'ajoute rien aux textes déjà d'application aux agents du CGRA.”²⁴*

En affirmant dans le Rapport au Roi que *“L'article 5 ajoute un § 3 à l'article 4 de l'arrêté afin de transposer l'article 8, § 2, a) de la Directive 2005/85/CE”*, on comprend également que -pour des raisons imprécises – le §2, b) **n'a pas été transposé**. Les principes de **diversité des sources** et de **précision** des COI n'ont dès lors **pas** été transposés dans l'ordre juridique belge. Cette disposition a toutefois un **effet direct**, puisqu'elle semble suffisamment claire.

A la section 2 'Dispositions concernant l'évaluation des faits' de l'AR est ajouté **un article 27** qui reprend pour ainsi dire littéralement l'article 4, §3 de la Directive Qualification :

*“Le Commissaire général examine la demande d'asile de manière **individuelle, objective et impartiale** en tenant compte des éléments suivants :*

*a) tous les faits **pertinents** concernant le pays d'origine **au moment de statuer sur la demande d'asile**, y compris **les lois et règlements** du pays d'origine et la manière dont ils sont appliqués ;*

²³ § 1 donne déjà une formulation explicite du traitement individuel où il faut tenir compte du profil du demandeur d'asile. Assez particulier ici et différent de la réglementation européenne, est l'accent qui est mis sur la **vulnérabilité** spécifique du demandeur d'asile en tant qu'élément pertinent.

²⁴ M.B. du 3 septembre 2010, p. 56344

- 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 risque d'être exposé pourraient être considérés comme une persécution ou une atteinte grave ;
- d) le fait que **depuis son départ du pays d'origine**, le demandeur d'asile s'est ou non livré à des activités qui pourraient l'exposer à une persécution ou à une atteinte grave en cas de retour dans le pays d'origine."

Il est cependant frappant de constater que le point **e)**²⁵ de cet article n'a **pas été transposé**. Le Rapport au Roi le justifie ainsi : "L'article 4, § 3, e) de la Directive européenne 2004/83/CE précitée n'a pas été transposé. Ceci en raison de sa contrariété avec la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut de réfugiés et avec le principe de non-refoulement. En effet, ce texte invite les instances d'asile à tenir du compte du fait que le demandeur pourrait se prévaloir de la protection d'un pays tiers sans qu'il soit formellement établi qu'il possède effectivement la nationalité dudit pays." Ce qui est en fait une lecture assez étrange de la disposition de la directive, qui impose l'évaluation de la possibilité d'une protection par les pays dont le demandeur d'asile a la 'citoyenneté'. Ne pas rendre cet évaluation obligatoire, pourrait avoir comme conséquence de pouvoir prétendre à la possibilité d'une alternative de fuite interne, sans même l'utilisation des COI, ce qui serait en violation des normes minimales qu'imposent les directives²⁶.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous constatons que la transposition dans l'ordre juridique belge des dispositions européennes relatives à l'utilisation des informations COI est incomplète. La transposition brouillonne et tardive semble toutefois pouvoir se rattraper en grande partie par, d'une part, une application directe des dispositions de la directive ayant trait à la consultation de sources multiples et précises et à l'obligation de l'examen des possibilités de protection dans le pays d'origine et d'autre part, plusieurs dispositions autonomes plus anciennes de la législation belge concernant le principe de confidentialité et l'obligation de motivation formelle.

²⁵ Qui prévoit : "3. L'examen de la demande de protection internationale doit se faire de manière individuelle et, entre autres, tenir compte du fait : e) qu'il est raisonnable de penser que le demandeur pourrait **se prévaloir de la protection d'un autre pays**"

²⁶ En outre, le CGRA affirme lui-même que ses décisions ne sont pas exécutoires et ne peuvent, par définition, impliquer une violation du principe de non-refoulement.

CHAPITRE 2. PRATIQUES EUROPÉENNES

1. Les initiatives européennes 'non contraignantes' en matière de COI

Comme déjà signalé précédemment, en 1999 le Conseil de l'Europe a initié le développement d'un Système européen commun d'asile, le CEAS. Il s'en est suivi d'une part, une réglementation contraignante (les Directives Procédure et Qualification et le Règlement Dublin, entre autres), et d'autre par quelques **initiatives non contraignantes**.

En novembre 2004 ensuite, le Conseil de l'Europe a adopté le Programme de La Haye visant à renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne. Dans ces conclusions, le Conseil rappelle qu'un des objectifs du CEAS comprend la mise en place d'une **procédure d'asile commune** et fait appel à la création de structures adéquates à laquelle seront associées les instances nationales d'asile des pays membres, en vue d'une collaboration pratique et constructive dont **la collecte, l'évaluation et l'utilisation des COI**.²⁷ Cet objectif a rapidement entraîné un certain nombre de projets supranationaux et internationaux au sein de l'Union et entre les Etats membres en matière de COI. En voici une analyse abrégée.

1.1. Common EU Guidelines for processing COI²⁸

En 2006, en réaction au Programme de La Haye, la Commission européenne a souligné l'importance et le rôle des informations sur les pays d'origine pour garantir la qualité des processus et décisions en matière d'asile des Etats membres :

*"Il est donc indispensable de disposer d'un système d'informations sur les pays d'origine qui soit objectif, transparent et précis et qui fournisse rapidement des renseignements officiels et fiables afin de pouvoir déterminer si une personne doit bénéficier d'une protection internationale. **Une convergence accrue en matière de collecte et d'analyse des informations sur les pays d'origine par les autorités nationales compétentes contribuerait à harmoniser les règles du jeu.**"²⁹*

La Commission a défini des objectifs pour une **coopération renforcée en matière de COI**, parmi lesquels l'élaboration de **lignes directrices communes** pour leur utilisation.³⁰ La rédaction des lignes directrices communes relatives aux COI a été réalisée en 2008 par un groupe de projet composé de

²⁷ Conseil de l'Europe, *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 16054/04, 13 décembre 2004:

http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/hague_programme_en.pdf

²⁸ European Union (ARGO project JLS/2005/ARGO/GC/03), *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*, April 2008: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/48493f72.pdf>

²⁹ European Commission: *New structures, new approaches - improving the quality of decision making in the common European asylum system*, (COM (2006) 67 final), 17 février 2006:

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0067en01.pdf

³⁰ *Idem*

représentants des bureaux COI au sein des instances nationales de l'immigration de différents **Etats membres**, dont le CGRA.³¹

Les *Common EU Guidelines* visent à "améliorer la **qualité de la prise de décision** dans le cadre du régime d'asile européen commun (CEAS) tout en contribuant à l'**harmonisation des processus en matière d'asile** au sein de l'UE" et, tout en considérant que l'utilisation des COI constitue l'une des conditions requises pour un "**examen approprié**" tel que le prévoit la Directive Procédure. Tous les États membres de l'UE sont encouragés à appliquer ces lignes directrices communes, que la production des informations sur les pays d'origine soit réalisée en interne ou qu'elle soit sous-traitée à des tiers.

Les *Common EU Guidelines* prévoient des **critères communs** fondamentaux, déterminant comment traiter concrètement la transparence, l'objectivité, la neutralité et l'équilibre des COI pour en améliorer l'échange et l'utilisation au sein de l'UE. Ils contiennent également **des critères de qualité** liés à la sélection des sources, la collecte des informations, l'analyse et la validation des informations et la rédaction des rapports COI.

Tout d'abord, une distinction doit être faite entre sources et informations. Une source est une personne ou une institution/organisation qui produit **des informations**. Ces sources peuvent être primaires, originelles ou secondaires. Pour la sélection des sources, un certain nombre de lignes directrices sont proposées :

- Chaque source qui fournit des **informations pertinentes** doit être consultée. Ceci implique qu'aucune source ne peut être exclue sans avoir été prise en considération.
- Le chercheur doit s'efforcer de trouver **différentes sources** qui peuvent corroborer un même événement ou fait. Une gamme étendue de sources qui reflètent des opinions différentes concernant un même fait ou événement, ne peut qu'être favorable à l'équilibre des COI utilisées.
- Il est préférable de vérifier la fiabilité et la précision des sources au moyen de **sources originelles ou primaires**. Tout doit être mis en œuvre pour retrouver la source originelle, celle qui a fourni la première documentation sur le sujet, l'évènement ou la situation afin d'éviter des fausses confirmations et de citer des informations erronées.
- La **validation** des sources est un processus d'évaluation qui comprend une analyse approfondie et critique de leur force de persuasion au moyen de critères de qualité : le contexte de la source est examiné ainsi que son objectivité et sa fiabilité. Ceci se fait au moyen d'un questionnement 'qui, que, quand, pourquoi, comment ?'. Qui fournit la source ? Que signale la source exactement, quelle information transmet-elle ? Quand l'information est-elle recueillie ? Pourquoi la source fait-elle mention de cette information ? Comment l'information est-elle présentée ?

³¹ European Union (ARGO project JLS/2005/ARGO/GC/03), *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*, April 2008: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/48493f72.pdf>

- Il n'existe **pas de hiérarchisation des sources** : différents sujets exigent en effet des approches différentes du point de départ de la recherche mais également de la sélection et de la validation des sources.

De plus, y a aussi des lignes directrices spécifiques en matière de (justification du) degré de **fiabilité** de certaines sources :

- Si l'information provient d'une source unique, sa fiabilité peut en être renforcée par une analyse approfondie du contexte de cette source (p.ex. Le pays a-t-il une presse dynamique ? Le pays pratique-t-il la censure ? L'évènement a-t-il été largement couvert ? etc.). Il est également nécessaire d'en faire mention en termes explicites.
- Il se peut qu'après avoir parcouru le questionnaire 'qui, que, quand, pourquoi, comment ?', la source semble douteuse ou suspecte. Dans ce cas, il faut en faire expressément mention et préciser pour quelles raisons elle est douteuse.

En ce qui concerne la validation et l'évaluation de **l'information** même qui provient de sources, des critères de qualité doivent également être respectés. L'information doit satisfaire à certaines exigences : la pertinence, la fiabilité, l'objectivité, l'actualité, l'exactitude, la traçabilité et la transparence. Cependant, si certains critères de qualité ne sont pas satisfaits, cela ne signifie par pour autant que l'information ne peut pas être utilisée. Ces critères ne peuvent être hiérarchisés. Le degré d'importance de chaque critère **dépend du sujet** à examiner.

Toute information doit être vérifiée (ou **cross-check**) avec des informations d'autres sources, chaque fois que cela est possible, à moins qu'il ne s'agisse de faits ou d'évènements indiscutables. Lorsque cela est possible, l'information provenant d'une source unique doit ainsi être confirmée par une information provenant d'une autre source (**double-check**) et si nécessaire par d'autres sources (**multi-check**). Pour pouvoir fournir des informations équilibrées, il faut consulter un vaste éventail de sources disponibles. Si des informations pertinentes mais néanmoins contradictoires sont trouvées à propos d'un sujet donné, une recherche sur **l'origine et le contexte** de ces sources peut être utile. Les contradictions éventuelles doivent être explicitement mentionnées. Si **aucune information** n'est trouvée à propos d'un sujet donné, d'une situation ou d'un évènement, on ne peut toutefois pas en conclure que le fait ou l'évènement n'a pas eu lieu.

Ces *Common EU Guidelines* représentent un important outil de travail pour le service qui s'occupe de la recherche et de l'analyse des COI, comme le Cedoca en Belgique³². Ces *Guidelines* ne disent toutefois pas grand chose à propos de l'interprétation et de l'application qu'il faut en faire dans le cadre de l'évaluation du besoin de protection sollicité.

³² Voir chapitre 3, première partie - p.31 à propos du Cedoca.

1.2. EASO

Le **Bureau européen d'appui en matière d'asile** (*European Asylum Support Office* ou 'EASO') est une autre initiative importante sur le point d'être opérationnelle et qui s'inscrit dans le système d'asile européen commun (CEAS). Ce bureau a été institué sur base d'un Règlement par le Parlement européen et le Conseil de l'Europe en 2010.³³ Ce Règlement définit les compétences et le fonctionnement du Bureau d'appui, mais ne semble pas imposer d'obligations explicites aux Etats membres quant à l'utilisation des COI.

La mission du Bureau d'appui consiste à favoriser et à coordonner la **coopération pratique** en matière d'asile entre les États membres, à apporter un appui opérationnel aux États membres dont les régimes d'asile et d'accueil sont soumis à des pressions particulières et à leur fournir une assistance technique et scientifique en matière de législation et de politique d'asile européennes. EASO offre en outre, la garantie d'indépendance dans l'exécution de sa mission.³⁴

Sur le plan du contenu, la mission d'EASO consiste explicitement en **la collecte et la mise à disposition des informations sur les pays d'origine**, telle que stipulée à l'article 4 du Règlement :

"Informations sur les pays d'origine

Le Bureau d'appui organise, favorise et coordonne les activités relatives aux informations sur les pays d'origine, et en particulier :

- a) la collecte d'informations utiles, fiables, exactes et actualisées sur les pays d'origine des demandeurs d'une protection internationale, d'une manière transparente et impartiale, en utilisant toutes les sources pertinentes d'informations, notamment les informations recueillies auprès d'organisations gouvernementales, non gouvernementales et internationales et des institutions et organes de l'Union;*
- b) l'établissement de rapports sur les pays d'origine, sur la base des informations collectées conformément au point a) ;*
- c) la gestion et le développement d'un portail rassemblant des informations sur les pays d'origine et la maintenance de ce portail pour assurer la transparence conformément aux modalités devant régir l'accès à ces informations en vertu de l'article 42;*
- d) l'élaboration d'un format commun et d'une méthodologie commune pour la présentation, la vérification et l'utilisation des informations sur les pays d'origine ;*
- e) l'analyse des informations sur les pays d'origine, d'une manière transparente, en vue de favoriser la convergence des critères d'appréciation et, s'il y a lieu, en se fondant sur les résultats des réunions d'un ou de plusieurs groupes de travail. Cette analyse ne vise pas à donner des instructions aux États membres concernant l'octroi ou le refus de demandes de protection internationale."³⁵*

En créant EASO, il semble qu'on ait voulu opter pour une **surveillance centralisée** des critères de qualité et de la disponibilité de toutes les informations pertinentes sur les pays d'origine, plutôt que

³³ Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement Européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau d'appui en matière d'asile.

³⁴ *Idem*, article 2

³⁵ Voir aussi article 9, § 2 et article 14 du Règlement de 2010.

de l'imposer aux instances d'asile nationales³⁶. Reste à voir si cela aura une quelconque influence sur l'**utilisation** des COI par les États membres dans leur pratique en matière d'asile. EASO ne donnera **pas d'avis** à ces instances nationales quant aux décisions finales à prendre à propos de certains profils. La question se pose cependant de savoir comment imposer aux États membres une utilisation correcte des COI disponibles et dans quelle mesure cela minera les contrôles des critères de qualité effectués par les instances nationales et imposés entre autres, par les Directives Qualification et Procédure.

1.3. European Asylum Curriculum - Module COI

Le curriculum européen en matière d'asile (*European Asylum Curriculum* ou EAC) est un système de formation en ligne (*e-learning*) visant à faciliter et améliorer la formation des **fonctionnaires nationaux d'asile** dans tous les États membres.³⁷ La plate-forme de formation en ligne est fondée sur la législation de l'UE en matière d'asile et sur les normes internationales pertinentes. Elle comprend 8 modules sur, entre autres, la législation de l'Union européenne, la Directive Procédure, le Règlement Dublin, l'inclusion, l'exclusion, les informations sur les pays d'origine, etc. Le 5^e module aborde plus précisément l'**utilisation des COI**.³⁸

Ce module vise tout d'abord à accroître la compréhension et la compétence en matière de COI dans le cadre de l'octroi du statut de réfugié. Les COI sont définies comme devant aider les 'agents de protection' à traiter les questions politiques, sociales, culturelles, économiques, humanitaires et concernant la situation des droits de l'homme dans le pays d'origine du demandeur d'asile. Elles sont par conséquent un outil important pour la détermination du statut de réfugié (*refugee status determination - RSD*). Les COI servent aussi d'outil préparatoire à l'**interview** et sont un élément probant pour l'appréciation de la **fiabilité** et de la **Crainte objective** de toute demande d'asile individuelle.

Ce module fournit aux participants l'expérience pratique en matière d'utilisation de COI, la connaissance des normes de qualités et comment évaluer les sources d'informations. Le module COI est subdivisé en cinq sous-modules et une introduction qui souligne l'importance du rôle des informations sur le pays d'origine dans le contexte du RSD et de la définition du réfugié : les COI sont d'ailleurs un élément central de l'**examen de la crainte fondée** d'une demande d'asile spécifique. Elles ne peuvent toutefois remplacer les déclarations du demandeur d'asile et dans ce contexte, les informations sur les pays d'origine n'ont qu'un **caractère subsidiaire**.

Le sous-module 'rôle des COI' traite plus à fond de la définition des COI, des critères de qualité, du champ d'application et des limitations de la recherche des COI. Ces standards correspondent à ceux des *Common EU Guidelines* : la pertinence, la crédibilité, la fiabilité, l'équilibre, l'actualité, la transparence et la traçabilité des sources.

³⁶ La Commission européenne prévoit que grâce à EASO tous les fonctionnaires « auront accès à une information de qualité sur les pays d'origine » (Communication de la Commission au Parlement et au Conseil européens), *Un espace de liberté, de sécurité, un droit au service des citoyens*, COM(2009) 262 final.

³⁷ Voir www.asylum-curriculum.eu (l'inscription à la plate-forme e-learning est nécessaire pour pouvoir avoir accès à tous les modules on-line)

³⁸ www.asylum-curriculum.eu/eacweb/index.php/5-country-of-origin-information-coi

Le sous-module 'questions COI' éclaire les agents traitants sur les **questions pertinentes** à poser dans le cadre de l'examen des COI.

Le sous-module 'sources' concerne les documents des sources. Dans un premier temps, le module donne une définition et un aperçu des différentes sources, en accord avec celles présentées dans le *Common EU Guidelines*. Dans un deuxième temps, il comprend une **liste non exhaustive des multiples sources consultées** :

- Les bases de données COI : ecoi.net, refworld en reliefweb
- Les archives des media : BBC news, WNC, LexisNexis, Factiva, allAfrica.com
- Les rapports sur les pays par UK Home Office, US Department of State, Amnesty International et Human Rights Watch
- Les sources non-gouvernementales comme le HCR, le FIDH, l'Immigration Board of Canada, le Freedom House et Reporters without borders
- Les sites d'informations : BBC, CNN, Reuters, AFP et Irinnews.

Pour terminer, et toujours en accord avec les *Common EU Guidelines*, le module recommande de faire **l'appréciation** des documents des sources sur base du questionnement 'qui, que, quand, pourquoi, comment ?'.

Ensuite, le sous-module 'recherche' traite de manière plus approfondie la stratégie et les compétences spécifiques nécessaires à la rédaction des rapports et des comptes-rendus COI. Et le sous-module '**présentation**', enfin, porte sur la présentation des rapports et comptes-rendus COI.

Le HCR déplore que le module COI n'analyse pas en profondeur les thèmes : **orientation sexuelle, identité de genre, victimes de violence en bandes ou sorcellerie**. Ces éléments sont en effet très souvent à la base d'une demande d'asile. Le HCR recommande donc d'intégrer ces concepts clefs et les définitions telles que '*lesbienne*', '*gay*', '*bisexuel*', '*transsexuel*' et '*intersexuel*' (LGBTI) au module de formation.³⁹

Contrairement aux *Common EU Guidelines*, le module EAC vise surtout **l'utilisation** des informations sur les pays d'origine par les personnes qui traitent les demandes d'asile individuelle (*les agents traitants*) et ne vise donc pas uniquement la manière dont les COI doivent être recherchées et examinées.

³⁹ UNHCR Bureau for Europe, *Comments on EAC Module Five : Country of Origin Information*, April 2011, non publié

2. La jurisprudence européenne

Depuis le Traité de Lisbonne, la **Cour de Justice de l'Union Européenne** (ci après CJUE) est compétente pour veiller à l'application du droit de l'Union Européenne de manière large et à l'uniformité de son interprétation⁴⁰. À cette fin, elle peut statuer sur le respect, par les États membres, des obligations qui découlent des traités et interpréter le droit de l'Union à la demande des juges nationaux.

Dans ce cadre, la CJUE pourrait être amenée à développer une jurisprudence intéressante concernant les standards COI, tels qu'évoqués dans les dispositions européennes précitées, notamment les Directives qualification et procédure.

Actuellement, **aucune jurisprudence** pertinente n'a toutefois pu être trouvée.

Dans le cadre de l'examen du respect de l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (ci après CEDH), la **Cour Européenne des Droits de l'Homme** (ci après Cour EDH) est de son côté régulièrement amenée à analyser les risques encourus par un requérant en cas de retour dans un pays donné. Dans ce cadre, la Cour EDH fait régulièrement usage des COI et a établi une relativement large jurisprudence en la matière.

Si les principes développés par la Cour EDH ont trait à des dossiers d'extradition et concernent plus spécifiquement l'examen de l'article 3 de la CEDH, **ces principes peuvent être appliqués par analogie à la matière de l'asile**. Dans le cadre de l'application de l'article 3 de la CEDH, la Cour EDH est en effet amenée à faire également usage des COI.

Dans le cadre de la protection subsidiaire où l'article 15b de la Directive qualification définit l'atteinte grave comme « *la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays d'origine* », l'application de la jurisprudence de la Cour EDH dans le cadre de l'article 3 de la CEDH est encore plus évidente.

Par ailleurs, les principes dégagés se doivent d'être respectés par l'ensemble des états signataires de la Convention des Droits de l'Homme (ci-après CEDH) bien que les arrêts mentionnés ne créent d'obligations directes qu'à l'égard des états défendeurs.

Dans le chapitre 3 de cette analyse relatif à la pratique en Belgique, nous verrons toutefois que la Jurisprudence de la Cour EDH développée dans ce cadre est très peu utilisée dans le droit d'asile Belge et que le CCE n'y fait pratiquement aucunes références explicites dans le cadre de son contentieux de pleine juridiction.

Selon une jurisprudence bien établie, la Cour EDH considère que **l'utilisation des COI est une condition sine qua non** dans l'évaluation du risque de traitement tombant sous le couvert de l'article 3 de la CEDH.

⁴⁰ Article 19 du Traité de l'Union

Ainsi, dans l'affaire MAMATKULOV et ASKAROV, qui concernait l'extradition de deux ressortissants Ouzbeks vers la Turquie, la Cour a rappelé que :

*« L'extradition par un Etat contractant peut soulever un problème au regard de l'article 3, et donc engager la responsabilité de l'Etat en cause au titre de la Convention, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on l'extrade vers le pays de destination, y courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à cette disposition. Si, pour établir une telle responsabilité, **on ne peut éviter d'apprécier la situation dans le pays de destination à l'aune des exigences de l'article 3**, il ne s'agit pas pour autant de constater ou prouver la responsabilité de ce pays en droit international général, en vertu de la Convention ou autrement d'un acte qui a pour résultat direct d'exposer quelqu'un à des mauvais traitements prohibés. »*⁴¹

La Cour EDH a également répété ce principe dans l'affaire SALAH SHEEKH. Avant de procéder à une analyse détaillée des risques encourus par le requérant en cas de retour dans son pays d'origine la Somalie et la responsabilité des Pays-Bas au regard de l'article 3 de la CEDH, la Cour a rappelé que

*« Pour établir une telle responsabilité, **on ne peut éviter d'apprécier la situation dans le pays de destination à l'aune des exigences de l'article 3.** »*⁴²

Dans le cadre de cette jurisprudence, la Cour EDH a progressivement développé plusieurs principes en matière d'utilisation d'information sur les pays d'origine que sont **l'individualisation** des COI, **l'objectivité**, la **diversité** et **l'actualité** des sources. Ces principes seront développés ci-dessous.

2.1. Individualisation des COI

A de nombreuses reprises, la Cour EDH a rappelé la nécessité de considérer de manière spécifique et individualisée l'information sur les pays d'origine. Selon la Cour EDH, s'il y a lieu de tenir compte de la situation générale régnant dans le pays d'extradition, il convient également d'évaluer cette situation selon les circonstances particulières du cas d'espèce.

Dans l'affaire VILVARAJAH ET AUTRES qui concernait l'extradition de ressortissants Sri-lankais d'origine Tamoul vers leur pays d'origine, la Cour mentionnait déjà :

*« Il résulte des principes énumérés ci-dessus que l'examen de la question doit se concentrer en l'espèce sur les conséquences prévisibles du renvoi des requérants à Sri Lanka, compte tenu de la **situation générale** dans l'île en février 1988 et des **circonstances propres au cas de chacun d'eux**. (...) Les requérants affirment que le second, le troisième et le quatrième d'entre eux en subissent effectivement après leur retour (paragraphes 28-29, 43 et 56 ci-dessus). Quoi qu'il en soit, leurs cas ne présentaient **aucun élément distinctif** qui aurait pu ou dû permettre au ministre de prévoir qu'il en irait ainsi. »*⁴³

⁴¹ CEDH, arrêt du 04 février 2005, Mamatkumov et Askarov c. Turquie, § 67 – Voir aussi CEDH, arrêt du 7 juillet 1989, Soering c. Royaume-Uni, §§ 89-91

⁴² CEDH, arrêt du 11 janvier 2007, Salah Sheekh c. Pays-Bas, § 136

⁴³ CEDH, arrêt du 30 octobre 1991, Vilvarajah et Autres c. Royaume-Uni, §§ 108-112

Dans son arrêt CHAHAL⁴⁴, la Cour EDH a pointé le manque d'information spécifique quant au fonctionnement démocratique des forces de Police au Pendjab.

Dans VENKADAJALASARMA qui concernait également un ressortissant Sri-Lankais, la Cour EDH a, à nouveau, émis ce besoin d'évaluation individuelle des COI :

*« The Court would agree with the applicant that the situation in Sri Lanka is not yet stable, as is illustrated by the recent developments on the political front (...) Whilst stability and certainty are factors to be taken into account in the Court's assessment of the situation in the receiving country, the fact that peace negotiations have not yet been successfully concluded does not preclude the Court from examining **the individual circumstances of the applicant in the light of the current general situation** (...) »⁴⁵*

Dans MAMATKULOV et ASKAROV, la Cour EDH a également eu l'occasion de souligner le manque d'information spécifique concernant la pratique des tortures et traitement inhumains en Ouzbékistan :

«... ces constatations, tout en décrivant la situation générale en Ouzbékistan, ne confirment pas les allégations spécifiques des requérants dans le cas d'espèce et doivent être corroborées par d'autres éléments de preuve. »⁴⁶

2.2. Objectivité des sources

Le caractère objectif qu'une source doit nécessairement revêtir a très tôt été invoqué par la Cour EDH dans sa jurisprudence. Progressivement, la Cour EDH a également fait mention de **différentes sources qu'elle estimait fiables** et a instauré des **critères généraux** sur base desquels une source pouvait être qualifiée comme telle.

Ainsi, dans l'arrêt CHAHAL, la Cour EDH s'est déclarée convaincue par « *des données émanant de plusieurs sources objectives différentes* »⁴⁷ qui avaient été transmises par le requérant. Dans cet arrêt, la Cour ne précise toutefois pas expressément quelles sources peuvent être qualifiées comme telles.

Dans l'arrêt SALAH SHEEKH, la Cour EDH est revenue sur l'importance de ce critère et a précisé cette fois **quelles sources pouvaient être qualifiées d'objectives**. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive mais de simples exemples avancés par la Cour EDH :

« Pour déterminer s'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que le requérant courrait un risque réel de subir des traitements incompatibles avec l'article 3 en cas d'expulsion, la Cour s'appuie sur l'ensemble des éléments qu'on lui fournit ou, au besoin, qu'elle se procure

⁴⁴ CEDH, arrêt du 15 novembre 1996, Chahal c. Royaume Uni, §91

⁴⁵ CEDH, arrêt du 17 mai 2004, Venkadjalasarma c. Pays-Bas, §67

⁴⁶ CEDH, arrêt du 04 février 2005, Mamatkumov et Askarov c. Turquie, §73

⁴⁷ CEDH, arrêt du 15 novembre 1996, Chahal c. Royaume Uni, §100

*d'office, en particulier lorsque le requérant (...) fournit des éléments motivés propres à jeter un doute sur l'exactitude des informations sur lesquelles le gouvernement défendeur s'appuie. Pour ce qui est des éléments qu'elle se procure d'office, la Cour estime que, compte tenu de la nature absolue de la protection garantie par l'article 3, elle doit se convaincre que l'appréciation effectuée par les autorités de l'Etat contractant concerné est adéquate et suffisamment étayée par les données internes et par **celles provenant d'autres sources fiables et objectives comme par exemple d'autres Etats contractants ou non contractants, des agences des Nations unies et des organisations non gouvernementales réputées pour leur sérieux.** »⁴⁸*

Dans l'arrêt SAADI qui concernait l'extradition d'un ressortissant Tunisien, la Cour EDH a, à nouveau, fait état de différentes sources qui avaient retenues son attention. Il s'agit des

« informations contenues dans les rapports récents provenant d'associations internationales indépendantes de défense des droits de l'homme telles qu'Amnesty International, ou de sources gouvernementales, parmi lesquelles le Département d'Etat américain. »⁴⁹

Dans ce même arrêt, la Cour EDH a toutefois été plus loin encore puisqu'elle a établi des **critères généraux** sur base desquels une source pouvait être qualifiée de fiable :

*« Compte tenu de **l'autorité et de la réputation des auteurs des rapports en question, du sérieux des enquêtes à leur origine, du fait que sur les points en question les conclusions se recoupent** et que celles-ci se trouvent en substance **confirmées par de nombreuses autres sources**, la Cour ne doute pas de la fiabilité de ces rapports. Par ailleurs, le gouvernement défendeur n'a **pas produit d'éléments ou de rapports susceptibles de réfuter les affirmations** provenant des sources citées par le requérant. »⁵⁰*

La Cour EDH a encore précisé son raisonnement dans l'arrêt NA⁵¹. Dans cette affaire qui concerne l'extradition d'un ressortissant Sri-lankais vers son pays d'origine, les parties étaient opposées quant au poids à attacher à un **rapport du HCR** sur la situation générale régnant au Sri-Lanka. La Cour EDH a ainsi été amenée à expliciter sa façon de procéder face aux différentes sources en présences.

La Cour EDH a commencé par rappeler sa jurisprudence développée dans SALAH SHEEKH quant à l'importance de tenir compte de tous les éléments en présences, y compris ceux qu'elle s'est procuré d'office et la nécessité de prendre en considération les données internes mais également les données provenant d'autres sources fiables et objectives.

La Cour EDH a ensuite rappelé les critères développés dans SAADI, en ajoutant un critère supplémentaire : celui de la présence dans le pays concerné et la capacité de rapport des auteurs :

⁴⁸ CEDH, arrêt du 11 janvier 2007, Salah Sheekh c. Pays-Bas, § 136

⁴⁹ CEDH, arrêt du 28 février 2008, Saadi c. Italie, §131

⁵⁰ CEDH, arrêt du 28 février 2008, Saadi c. Italie, §143

⁵¹ CEDH, arrêt du 17 juillet 2008, NA c. Royaume Uni

« *The Court also recognises that consideration must be given to **the presence and reporting capacities of the author of the material in the country in question.*** »⁵²

Dans ce cadre, la Cour EDH a considéré que les états, à travers leurs missions diplomatiques et leur capacité à rassembler des informations, étaient souvent capables de produire du matériel extrêmement relevant. La Cour EDH a également estimé que la même considération devait, a fortiori, s'appliquer aux agences des Nations Unies :

« *It finds that same consideration must apply, a fortiori, in respect of agencies of the United Nations, particularly given their direct access to the authorities of the country of destination as well as their ability to carry out on-site inspections and assessments in a manner which States and non-governmental organisations may not be able to do.* »⁵³

La Cour EDH a enfin estimé qu'une plus **grande importance devait être accordée aux rapports évaluant** la situation des droits de l'homme directement centré sur le risqué de traitement inhumain allégué devant elle :

« *While the Court accepts that many reports are, by their very nature, general assessments, **greater importance must necessarily be attached to reports which consider the human rights situation in the country of destination and directly address the grounds for the alleged real risk of ill-treatment in the case before the Court.*** (...) Thus in respect of the UNHCR, due weight has been given by the Court to the UNHCR's own assessment of an applicant's claims when the Court determined the merits of her complaint under Article 3. »⁵⁴

Notons enfin que dans l'arrêt MSS, la Cour EDH a également qualifié de « **sources fiables** » les auteurs suivants :

« *Le HCR et le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, des organisations non gouvernementales internationales telles que Amnesty International, Human Rights Watch, Pro-Asyl et le Conseil européen des réfugiés et exilés ainsi que des organisations non gouvernementales présentes en Grèce telles que Greek Helsinki Monitor, et la Commission nationale des Droits de l'Homme* »⁵⁵.

2.3. Diversité des sources

A plusieurs reprises, la Cour EDH a insisté sur **l'importance de prendre en considération différentes sources dans l'évaluation qui est faite de l'information sur les pays d'origine.**

Ainsi, dans l'arrêt CHAHAL, la Cour EDH s'est déclarée convaincue par « **des données émanant de plusieurs sources objectives différentes** »⁵⁶.

⁵² CEDH, arrêt du 17 juillet 2008, NA c. Royaume Uni, § 121 - 122

⁵³ CEDH, arrêt du 17 juillet 2008, NA c. Royaume Uni, § 121 - 122

⁵⁴ CEDH, arrêt du 17 juillet 2008, NA c. Royaume Uni, § 121 - 122

⁵⁵ CEDH, arrêt du 21 janvier 2011, MSS c. Belgique et Grèce, § 347 - 353

⁵⁶ CEDH, arrêt du 15 novembre 2006, Chahal c. Royaume Uni, §100

Dans l'arrêt SALAH SHEEKH, la Cour EDH a également insisté sur l'importance de prendre en considération les éléments qu'on lui a fournis mais également les éléments

*« qu'elle se procure d'office, en particulier lorsque le requérant (...) fournit des éléments motivés propres à jeter un doute sur l'exactitude des informations sur lesquelles le gouvernement défendeur s'appuie. (...) Dans l'exercice de la mission de contrôle que lui confie l'article 19 de la Convention, la Cour adopterait une approche par trop étroite au regard de l'article 3 dans les affaires concernant des étrangers menacés d'expulsion ou d'extradition si, en sa qualité de juridiction internationale chargée de contrôler le respect des droits de l'homme, elle ne devait prendre en considération que les éléments fournis par les autorités internes de l'Etat contractant concerné, **sans comparer ces éléments avec ceux provenant d'autres sources fiables et objectives.** »⁵⁷*

Dans les critères dégagés dans l'arrêt SAADI et décrits ci-dessus, la Cour EDH a également mis en avant le « fait que sur les points en question les conclusions se recoupent et que celles-ci se trouvent en substance confirmées par de nombreuses autres sources (...) »⁵⁸.

2.4. Actualité des sources

La Cour EDH a explicitement indiqué que **l'analyse des COI devait se centrer sur le moment de la prise de décision par la Cour.**

Dans l'arrêt CHAHAL, la Cour EDH a ainsi mentionné :

*« Il découle des considérations rappelées au paragraphe 74 ci-dessus qu'en ce qui concerne le grief du requérant au titre de l'article 3 (art. 3), il est capital de savoir s'il est établi que M. Chahal court un risque réel de subir des traitements interdits par l'article 3 (art. 3) au cas où il serait expulsé. Etant donné que cela ne s'est pas encore produit, **la date à retenir doit être celle de l'examen de l'affaire par la Cour.** Partant, s'il est vrai que les faits historiques présentent un intérêt dans la mesure où ils permettent d'éclairer la situation actuelle et son évolution probable, **ce sont les circonstances présentes qui sont déterminantes.** »⁵⁹*

Ces principes ont été rappelés à plusieurs reprises, notamment dans les arrêts AHMED c. AUTRICHE⁶⁰ et VENKADAJALASARMA c. PAYS-BAS⁶¹.

Dans SALAH SHEEKH, la Cour EDH a, à nouveau, renforcé ce critère :

*« Cela implique par ailleurs que, pour apprécier la réalité dans le chef d'étrangers menacés d'expulsion ou d'extradition d'un risque allégué de traitements contraires à l'article 3, **la Cour***

⁵⁷ CEDH, arrêt du 11 janvier 2007, Salah Sheekh c. Pays-Bas, § 136

⁵⁸ CEDH, arrêt du 28 février 2008, Saadi c. Italie, §131

⁵⁹ CEDH, arrêt du 15 novembre 2006, Chahal c. Royaume Uni, §86

⁶⁰ CEDH, arrêt du 17 décembre 1996, Ahmed c. Autriche, §43

⁶¹ CEDH, arrêt du 17 février 2004, Venkadajalasarma c. Pays-Bas, §63

*doit se livrer à un examen complet et ex nunc de la situation qui règne dans le pays de destination, cette situation pouvant changer au fil du temps. Dès lors que la responsabilité que l'article 3 fait peser sur les Etats contractants dans les affaires de cette nature tient à l'acte consistant à exposer un individu au risque de subir des mauvais traitements, l'existence de ce risque doit s'apprécier principalement par référence aux circonstances dont l'Etat en cause avait ou devait avoir connaissance **au moment de l'expulsion** (Vilvarajah et autres, précité, § 107). En l'espèce, le requérant n'ayant pas encore été expulsé, **le moment pertinent est celui de l'examen de la cause par la Cour**. Bien que les faits historiques revêtent un intérêt, dans la mesure où ils peuvent éclairer la situation actuelle et son évolution probable, ce sont les conditions actuelles qui sont déterminantes, **et il est donc nécessaire de tenir compte des informations venues au jour après l'adoption par les autorités internes de la décision définitive dans la cause.** »⁶²*

⁶² CEDH, arrêt du 11 janvier 2007, Salah Sheekh c. Pays-Bas, § 136

CHAPITRE 3. Les informations sur les pays d'origine dans la pratique belge en matière d'asile

1. Cedoca : analyse des COI

Comme déjà mentionné, l'utilisation des COI lors du traitement et de l'analyse des demandes d'asile est, en Belgique, faite par le CGRA. Pour ce faire, les officiers de protection du CGRA bénéficient de l'appui interne du Centre de documentation et de recherches, Cedoca⁶³ :

*“Le Centre de documentation et de recherches (Cedoca) est constitué de chercheurs **spécialisés par région géographique**. Les chercheurs **suivent la situation** au jour le jour dans les pays d'origine, rassemblent et sélectionnent toutes les informations pertinentes pour les mettre à la disposition des officiers de protection. Ils effectuent des recherches spécialisées afin de **répondre aux questions** des officiers de protection dans le traitement des dossiers individuels.”⁶⁴*

La mission du Cedoca et les actes spécifiques de la recherche à effectuer par les chercheurs spécialisés sont énoncées de manière précise dans le Rapport au Roi sur l'AR fixant la procédure devant le CGRA, base légale de ce service :

*“L'article 3, § 1er, prévoit la création d'un Centre de documentation et de recherches au sein du Commissariat général, afin de soutenir le traitement des demandes d'asile. Ce centre interne de documentation et de recherches, qui se compose d'agents spécialisés par région géographique, permet au Commissariat général d'effectuer des **recherches** sur la **situation générale** dans les pays d'origine ainsi que des investigations **détaillées** quant aux **faits mentionnés** par les demandeurs d'asile. Si nécessaire, le centre de documentation et de recherches peut envoyer des agents dans les pays d'origine pour qu'ils effectuent leurs recherches **sur place**. Le centre comporte également **une bibliothèque**, qui est accessible aux agents des autres instances d'asile.”⁶⁵*

Les chercheurs spécialisés travaillent en étroite collaboration avec les agents traitants ayant une connaissance approfondie des mêmes régions géographiques. Les chercheurs suivent de manière systématique la situation générale des pays d'origine, d'une part et d'autre part, ils font des recherches spécifiques afin de pouvoir répondre aux **questions** des agents de protection à propos d'éléments des dossiers individuels. Le CBAR a pu constater que la plupart des questions avait trait à l'examen de l'origine, de l'identité et de la nationalité du demandeur d'asile.

⁶³ Voir chapitre 1 de la présente analyse ; article 3 §1 AR fixant la procédure devant le CGRA

⁶⁴ http://www.cgra.be/fr/a_propos_du_CGRA/organisation

⁶⁵ M.B. du 27 janvier 2004, p. 4624

En outre, les agents traitants reçoivent une **revue de presse quotidienne**.

Toutes les informations recueillies sont collationnées dans des rapports thématiques, appelés aussi **Subject Related Briefings** (ci-après les SRB). Ces rapports SRB peuvent avoir trait à des informations spécifiques telles que l'excision des femmes, l'homosexualité, les partis politiques spécifiques ou la situation de sécurité actuelle d'un certain pays par rapport à l'application éventuelle de l'article 15c de la Directive Qualification. Ces rapports thématiques sont rédigés en étroite collaboration avec la section géographique, afin de satisfaire au mieux les demandes des agents traitants.

Le Cedoca travaille avec une équipe de plus de 40 chercheurs. Il possède une bibliothèque et une **base de données** internes. Celle-ci est **uniquement** accessible aux personnel du CGRA et propose des *toolkits* aux agents traitant pour contrôler l'origine du demandeur d'asile (par exemple, les documents concernant la géographie, les personnalités importantes, les écoles, les médias, les prix, etc.). Le Cedoca a aussi accès à un vaste réseau de **sources sur place**, dans les pays d'origine.

Les chercheurs **ne font pas l'évaluation des informations eux-mêmes**. Ce sont les agents de protection qui apprécient les informations au regard des demandes d'asile individuelles.

Les **Common EU guidelines for Processing COI⁶⁶** et le **COI Training Manual de la Croix-Rouge d'Autriche** forment la base de la formation des chercheurs Cedoca.⁶⁷ Les experts COI ont récemment été obligés de suivre également le module EAC en ligne relatif aux COI.⁶⁸ Il n'est toutefois pas considéré comme la base de la formation des chercheurs, étant donné que ce module, comme nous l'avons déjà vu plus haut, est plutôt destiné aux agents traitants. Le but était cependant de fournir grâce à ce module des questions importantes et une terminologie commune, ce qui peut se révéler utile lorsque les chercheurs font une recherche préparatoire de COI pour un agent traitant. Apparemment, il n'existe **pas de règles uniformes** concernant l'utilisation de certaines sources au sein du Cedoca. Les chercheurs semblent avoir développé leurs propres outils de travail et ainsi, certains sont plus proactifs dans la mise à disposition des informations aux agents traitants que d'autres.

Le Cedoca n'est accessible qu'aux instances d'asile, principalement le CGRA. L'article 3, §1 de l'AR fixant la procédure devant le CGRA accorde bien l'accès 'à ce service' aux fonctionnaires de l'OE et depuis 2010, aux magistrats, aux membres du greffe et agents du CCE. Le rapport au Roi indique : « *Les membres de ce nouveau Conseil peuvent de ce fait s'informer quant à la situation prévalant dans les pays d'origine. Notons qu'ils ne peuvent cependant **pas demander de nouveaux renseignements** relatifs aux dossiers d'asile individuels. Ils ne peuvent pas non plus charger le Commissariat général d'effectuer de nouvelles recherches.* » Il semble donc, qu'à première vue, le CCE ne peut demander au Cedoca de rechercher ou de mettre à disposition de nouveaux renseignements, mais il peut toutefois lui demander directement **des renseignements déjà existants**. Ceci nous semble important dans le cadre de l'évaluation de l'absence de pouvoir d'instruction du CCE (voir ci-après).

⁶⁶ Voir chapitre 2, partie 1.1 de la présente analyse, p. 17 et plus.

⁶⁷ ACCORD (Austrian Center for Country of Origin and Asylum Research and Documentation), " *Researching Country of Origin Information – A training Manual* ", COI Network on Training, April 2004. Beschikbaar via; <http://www.coi-training.net/content/doc/en-COI%20Manual%20Part%20I%20plus%20Annex%20060426.pdf>

⁶⁸ Voir chapitre 2, partie 1.3 de la présente analyse, p.21

Il est important de rappeler que l'article 16 de la Directive Procédure prévoit que le **demandeur d'asile et son conseil ont** accès aux informations versées au dossier administratif auxquelles a également accès le CCE, pour autant que ces informations présentent un intérêt pour l'examen de la demande d'asile.⁶⁹ Il en ressort donc que **l'accès aux COI est imposé par la loi**. Il n'est toutefois pas clair de savoir si l'accès aux informations est garanti uniquement lors de la procédure de recours ou dès la procédure devant le CGRA. Cette dernière interprétation ne semble pas pouvoir être exclue, mais **n'a pas été transposée** en droit belge.⁷⁰

2. CCE : un pouvoir d'instruction limité

Le Conseil du contentieux des étrangers a été institué par la Loi du 15 septembre 2006, pour remplacer, en matière d'asile, la Commission permanente de recours des réfugiés.⁷¹ Malgré sa **compétence de pleine juridiction**, ses compétences sont beaucoup plus limitées puisqu'il **ne dispose pas de réel pouvoir d'instruction**. Ainsi, le juge ne peut se baser que sur le dossier administratif du CGRA ou sur les informations qui lui sont fournies par le demandeur d'asile. C'est précisément en raison de ce pouvoir d'instruction limité que le CCE peut **annuler** une décision et la renvoyer au CGRA pour examen complémentaire, par exemples lorsque le juge constate que des éléments manquent ou quand le demandeur d'asile ou le CGRA dépose **de nouveaux éléments** à l'audience (Art. 39/2 §1, 2^o⁷² et 39/76 §2 de la Loi du 15 décembre 1980).⁷³ L'exposé des motifs de la Loi du 15 décembre 2006 explique le *ratio legis* de cette disposition :

“L'exercice de cette compétence de pleine juridiction se fait exclusivement sur la base du dossier de procédure - c'est-à-dire le dossier administratif sur lequel le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides s'est appuyé pour parvenir à la décision administrative contestée, ainsi que des pièces de procédure (c'est-à-dire la requête et les annexes qui y ont été jointes; la note de la partie adverse; le cas échéant le rapport écrit complémentaire et la note en réplique visés à l'article 39/76, § 1 er , alinéa 1 er) - et les nouveaux éléments qui, conformément à l'article 39/76, § 1 er , peuvent être considérées comme recevables lors de l'examen. Le Conseil n'a pas de compétence d'investigations. Il ne peut imposer ni à ses propres services, ni à des tiers, ni au CGRA de procéder à une instruction complémentaire.

[...]

[...] il pourrait arriver que dans les éléments que le Conseil peut (voir supra) invoquer à l'appui de sa décision, il manque des éléments essentiels nécessaires pour réformer ou confirmer la décision, ce qui implique que le Conseil ne peut arriver à une décision motivée sans devoir ordonner des mesures d'instruction complémentaires à cette fin. Dans ce cas également, le

⁶⁹ Et pour autant que cela ne comporte par de danger pour la sécurité nationale, celle d'autres intéressés, l'intérêt de la cause et les relations internationales (article 16, point 2).

⁷⁰ Voir chapitre 1, point 3.2. – p. 14 et suivantes.

⁷¹ Loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'Etat et créant un Conseil du contentieux des étrangers.

⁷² En vertu de l'article 39/2 § 1^{er} 2^o de la Loi du 15 décembre 1980, le Conseil du Contentieux des Etrangers peut « annuler la décision attaquée du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides soit pour la raison que la décision attaquée est entachée d'une irrégularité substantielle qui ne saurait être réparée par le Conseil, soit parce qu'il manque des éléments essentiels qui impliquent que le Conseil ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation visée au 1^o sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires. »

⁷³ Dans le cas du CGRA, par ex., cela peut être des COI invoqués seulement à l'audience ou dans la note en réplique (voir plus loin aussi sur la 'transparence des sources')

Conseil peut, indépendamment du caractère légal ou illégal de la décision, ‘ renvoyer ’ le dossier au Commissaire général en raison du fait qu’il manque d’éléments essentiels impliquant qu’il ne peut pas se prononcer sur le fond du litige sans mesures d’instruction complémentaires. Techniquement, le fait de ‘ renvoyer ’ se traduit par une annulation. Ceci signifie que l’affaire est à nouveau pendante au CGRA qui décide dans le respect de l’autorité de la chose jugée de la décision. Le Conseil ne se charge par conséquent pas d’instruction complémentaire sous peine de sortir alors des compétences fixées par la présente loi. Ceci est évidemment inspiré par le souci d’alléger la charge de travail du Conseil, mais également dans le but d’exercer un contrôle efficace sur la manière dont le Commissaire général et ses adjoints traitent les dossiers.”⁷⁴

Le demandeur d’asile peut donc bel et bien soumettre de **nouvelles pièces** pendant la procédure de recours devant le CCE, mais le législateur a cependant fortement limité cette possibilité. Ainsi, le juge ‘peut’, conformément à art. 39/76 §1 de la Loi du 15 décembre 1980, prendre chaque nouvel élément en considération pour autant que trois conditions cumulatives soient remplies : (1) l’élément nouveau doit trouver un fondement dans le dossier de procédure; (2) il doit être de nature à démontrer d’une manière certaine le caractère fondé ou non fondé du recours et (3) la partie qui invoque l’élément nouveau doit expliquer d’une manière plausible pourquoi elle n’a pas communiqué cet élément dans une phase antérieure de la procédure. La Cour constitutionnelle a interprété cette ‘possibilité’ comme une obligation.⁷⁵ Le CCE **doit** donc prendre en considération les faits et situations qui se sont produits après la dernière phase de la procédure administrative ou pour lesquels il est plausible qu’ils n’ont pu être communiqués plus tôt (même s’ils ont eu lieu avant).⁷⁶ Ensuite, pour compenser son pouvoir d’instruction limité, le CCE doit faire usage de sa compétence d’annulation en matière d’asile.

Dans des cas semblables, le CCE a régulièrement annulé des décisions du CGRA. Un exemple :

*“De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing in hoofdorde werd gemotiveerd op basis van de ernstige twijfels omtrent verzoekers bewering uit een Baath-gelieerde familie te komen. **Ter terechtzitting** toont verzoeker, bijgestaan door zijn raadsman en voogd, **“originele”** documenten die hij onlangs zou hebben ontvangen van zijn vader en waaruit zou moeten blijken dat zijn familie wel degelijk Baath-gelieerd was/is. **Deze “originele”, niet-vertaalde documenten, die door de Raad niet kunnen worden onderzocht, kunnen verzoekers relaas onderbouwen.”**⁷⁷*

Comme déjà invoqué, le CCE a reçu en 2010 « l’accès au Cedoca ». Cela peut être perçu comme une légère extension de son pouvoir d’instruction, dans la mesure où il peut obtenir des COI déjà disponibles (SRB), sans pour autant pouvoir réclamer de nouvelles informations supplémentaires au

⁷⁴ Parl. St., Chambre, 2005-2006, DOC 51-2479/001, pp. 95-97

⁷⁵ Cour Const., arrêt 81/2008 du 27 mai 2008, considérant B.29.5 jusque B.30, *M.B. 2 juillet 2008*, <http://www.const-court.be>

⁷⁶ Voir Cour Const., arrêt 148/2008 du 30 octobre 2008, considérant B.6.5, *M.B. 17 décembre 2008*, <http://www.const-court.be> : “[...] à condition que le requérant explique de manière plausible qu’il n’était pas en mesure de communiquer ce nouvel élément dans une phase antérieure de la procédure.”

⁷⁷ RvV, arrêt n° 58.353 du 22 m 2011. D’autres exemples de 2010: RvV, arrêt n° 57.738 du 11 mars 2010; CCE, arrêt n° 42 997 du 30 avril 2010

Cedoca. Il semble que de ce fait, le CCE ne devra plus procéder à l'annulation d'une décision du CGRA parce que par exemple, un document de réponse du Cedoca, auquel il était fait référence dans la décision attaquée, n'a pas été joint au dossier administratif, ce qui dans la jurisprudence examinée se faisait quand-même régulièrement (voir ci-dessous).

3. Utilisation des COI dans la pratique par le CGRA : jurisprudence et constats

Comme nous venons de voir, en l'absence de pouvoir d'instruction, l'annulation de la décision en application de l'article 39/2 § 1^{er} 2° de la Loi du 15 décembre 1980 est la seule manière pour le CCE de pallier les lacunes dans l'utilisation des COI qui est produite par le CGRA.

Pour analyser la pratique du CGRA, nous nous sommes dès lors concentrés sur une analyse de la **jurisprudence du CCE** lorsqu'il annule les décisions du CGRA. Cependant, compte tenu de l'ampleur des arrêts prononcés depuis la création du CCE, le CBAR a décidé de se limiter aux arrêts qui ont été formulés en matière d'asile par le Conseil du 1er janvier 2010 au 31 mars 2011 et qui ont conduit à l'annulation de la décision du CGRA.

Le nombre d'arrêts prononcés concernant directement les COI et les principes relatifs à cette matière est toutefois relativement bas, de sorte que nous pouvons craindre que le CCE avalise (trop) facilement les rapports émis par le Cedoca ou leur interprétation par les agents traitants. Ce nombre d'arrêt réduit peut également s'expliquer par le fait que l'analyse des COI est encore très rarement développée dans les recours introduits devant le CCE. Certains arrêts, analysés ci-dessous, font toutefois état de diverses lacunes eu égard à l'usage des COI fait par le CGRA.

Certaines de ces lacunes ont également pu être constatées suite à l'**analyse des dossiers individuels** qui est faite quotidiennement par le CBAR. Dans ce cadre, nous devons toutefois reconnaître que le réflex d'analyser nos dossiers à la lumière des principes étudiés dans la présente étude n'est que très récent.

Les principes dégagés sont par ailleurs très variés et peu homogènes. Nous avons tenté de les rassembler sous les thématiques suivantes : obligation d'instruire le dossier au regard des COI, examen des COI selon les spécificités du dossier, actualité des COI, variété, transparence et objectivité des sources, examen des COI au regard de la protection effective des autorités nationales et absence d'information et conséquences. Ces thématiques ont été isolées sur base des critères retrouvés dans la loi, les directives européennes et la jurisprudence du CEDH et que nous avons décrits dans les chapitres précités.

3.1. Obligation d'instruire le dossier au regard des COI

Tout comme cela est exigé par les **Directives Qualification** et **Procédure**, la Loi de 1980 et la jurisprudence de la Cour EDH⁷⁸, l'obligation d'user de COI et d'instruire le dossier à cet égard est un principe régulièrement évoqué par la jurisprudence du CCE. En l'absence de pouvoir d'instruction, le

⁷⁸ Voir plus haut – Chapitre 1 et 2 de cette analyse.

CCE est ainsi régulièrement amené à annuler des décisions prises par le CGRA qui n'ont pas été suffisamment instruites⁷⁹.

A titre d'exemple, dans un arrêt du 23 mars 2010, le CCE a été amené à annuler une décision prise par le CGRA qui n'avait pas suffisamment instruit la question de l'homosexualité au Kosovo :

« Enfin, le dossier administratif ne contient aucune information sur la perception de l'homosexualité par la société kosovare ni sur l'existence éventuelle d'une incrimination pénale de l'homosexualité au Kosovo. Or de telles informations sont nécessaires pour permettre au Conseil, d'une part, d'apprécier la vraisemblance des intimidations et agressions relatées par le requérant au regard du contexte prévalant dans son pays, d'autre part, d'examiner s'il pourrait raisonnablement s'adresser à ses autorités nationales pour solliciter leur protection en cas d'attaques à caractère homophobe de particuliers. »⁸⁰

Dans un arrêt du 3 mars 2011, le CCE a également jugé l'instruction faite par le CGRA insuffisante:

« Vu l'importance de ces éléments dans l'appréciation du bien-fondé de la demande d'asile de la partie requérante, la partie défenderesse ne pouvait valablement rejeter la demande sans avoir procédé à une instruction quasi aussi rigoureuse que possible à ces différents égards. Le dossier ne contient ainsi aucune indication quant à la force probante des témoignages produits au regard de l'appartenance du requérant au parti Yeketi, quant au risque lié à cette appartenance, indépendamment même de la crédibilité des faits relatés par ailleurs, quant au risque lié à la diffusion d'un communiqué sur la Tv Kurde ou quant au risque lié au départ illégal du pays »⁸¹.

L'article 4 de la Directive Procédure et l'article 27 de l'AR de procédure du CGRA imposent entre autre que dans chaque dossier d'asile les **dispositions légales soient examinées**, tout comme le **risque de persécution** et le **préjudice grave** dans le passé et à l'avenir. De même que la **protection par les autorités** du pays de nationalité (voir le point 3.7 de ce chapitre) ou si la persécution ou le préjudice déjà subis ne se reproduiront plus, le risque réfugié sur place et l'information pour évaluer la crédibilité des déclarations.

Or, notre expérience nous a permis de constater que ni le Cedoca ni les agents traitant n'ont le réflexe systématique de rechercher des informations sur **tous** ces aspects de la demande d'asile, d'y confronter les déclarations du demandeur et de faire mention des constats dans le dossier. Dans certains cas, nous avons même pu remarquer une certaine réticence à prendre en considération dans l'évaluation de la demande d'asile l'information déposée par le CBAR (dans le cadre d'avis ou non) concernant certains de ces aspects, qui pourtant doivent obligatoirement être analysés.

⁷⁹ Voir le point 2 de ce chapitre à ce sujet.

⁸⁰ CCE, arrêt n° 40.642 du 23 mars 2010.

⁸¹ CCE, arrêt n° 57.325 du 3 mars 2011. Pour d'autres exemples, voyez : CCE, arrêt n° 39.126 du 29 février 2010 ; CCE, arrêt n° 47.394 du 25 août 2010 ; CCE, arrêt n° 52.751 du 9 décembre 2010 ; CCE, arrêt n° 47.636 du 02 septembre 2010 ; CCE, arrêt n° 45.373 du 24 juin 2010 ; RvV, arrêt n° 56.867 du 25 février 2011 ; RvV, arrêt n° 51.971 du 29 novembre 2010.

Par contre, c'est souvent le dernier aspect qui reçoit toute l'attention de l'agent traitant, notamment la pris en compte de **l'information permettant de démontrer l'absence de crédibilité** des déclarations du demandeur : si de telles informations sont trouvées, cela entraîne généralement la fin de toute enquête complémentaire sur les COI. Inversement, il semble que la constatation selon laquelle les déclarations sont crédibles sur base des COI n'est pas suffisante pour permettre une reconnaissance (et ce pour des raisons évidentes). L'objectivité de la crainte ou la réalité du risque est dans ces cas là examinée plus amplement, néanmoins pas toujours sur base d'un usage concluant de l'information sur les pays d'origine.

Ainsi par exemples, dans les dossiers des convertis / apostats, le CBAR a constaté que la législation pertinente et son application par les autorités et les tribunaux n'était pas toujours recherchée et produite dans le cadre de l'examen de la demande d'asile. Dans les mêmes dossiers, il n'est pas toujours examiné si la conversion ou la confirmation formelle de cette conversion en Belgique (par exemple par un baptême) pourraient en soit impliquer un risque de persécution en cas de retour⁸².

Enfin, dans un autre dossier concernant un Afghan athée, les problèmes déjà subis et le risque de persécutions futures ont été rejetés sur base de la considération générale qu'en Afghanistan, « *des personnes de confession religieuse différente côtoient les musulmans sans qu'ils ne soient systématiquement poursuivis* ». Aucune information objective ne venait toutefois soutenir cette position et sur base d'une recherche limitée, le CBAR avait trouvé des rapports publics, notamment du HCR, qui démontraient le contraire.⁸³

3.2. Individualisation et examen des COI selon les spécificités du dossier

Parallèlement à l'article 4 de la **Directive Qualification** et l'article 38 de la **Directive Procédure** transposés en droit belge et à la jurisprudence de la Cour EDH citée ci-dessus⁸⁴, le CCE a également insisté sur le principe **d'individualisation** et **l'obligation d'utiliser des COI au regard des spécificités du dossier**.

Dans un arrêt du 22 septembre 2010, le Conseil a écarté des rapports généraux sur la situation des droits de l'homme dans un pays donné produit par un requérant, estimant que ceux-ci ne permettaient pas d'établir une crainte de persécution dans son chef :

*« En ce qui concerne la **situation générale** dans un pays, le Conseil attache de l'importance aux informations contenues dans les rapports récents provenant d'associations internationales indépendantes de défense des droits de l'homme et de sources intergouvernementales ou gouvernementales. En même temps, il rappelle que la simple invocation de rapports faisant état, de manière générale, de discriminations ou de violations des droits de l'homme dans un pays, ne suffit pas à établir que tout ressortissant de ce pays a des raisons de craindre d'être persécuté. Il incombe au demandeur de démontrer in concreto*

⁸² Par exemple - CBAR 4645

⁸³ Par exemple - CBAR 4806

⁸⁴ Voir chapitre 2 de cette analyse.

qu'il a personnellement des raisons de craindre d'être persécuté, au regard des informations disponibles sur son pays »⁸⁵.

Si cette jurisprudence concerne plus spécifiquement le principe de la charge de la preuve qui repose sur le demandeur d'asile, il nous semble que cette jurisprudence et ses exigences pourraient être appliquées par analogie au CGRA.

De manière générale, les arrêts prononcés par le CCE annulant une décision du CGRA pour défaut d'instructions ou instructions insuffisantes prennent d'ailleurs bien soin de préciser de manière spécifique les informations qui devront être recherchées par le CGRA⁸⁶.

A de nombreuses reprises, le CBAR a constaté que dans certains dossiers, l'examen de **l'origine** des demandeurs d'asile était effectué sur base de leur **connaissance** de faits objectifs concernant leur région d'origine. Pour ce faire, le CGRA fait souvent usage de simples données encyclopédiques standardisées à titre de COI (géographie, culture, politique et faits historiques) et ne tient pas suffisamment compte du **profil spécifique** du demandeur d'asile concerné : quelles connaissances peuvent être attendues d'un demandeur d'asile compte tenu de son passé, de sa formation, de son environnement social, de ses difficultés psychologiques, de son accès à l'information, etc.

L'usage fréquent de la phrase « *ce qui peut être raisonnablement attendu du demandeur* » - pour indiquer que les déclarations du demandeur ne sont pas suffisamment convaincantes aux yeux de l'agent traitant – nous démontre malheureusement qu'il n'existe pas réellement de pratique pour vérifier le niveau de connaissance du demandeur sur base de d'information sur le pays d'origine individualisée et qu'il est fait usage du critère « des attentes raisonnables » de l'agent traitant sans aucune garantie contre l'arbitraire ou les attentes non fondées.

Ainsi, nous constatons que souvent il est attendu de jeunes afghans (mineurs ou non) qu'ils démontrent une bonne connaissance de leur région d'origine alors qu'ils ont quitté l'Afghanistan depuis leur enfance, ont vécu entre temps pendant de nombreuses années dans la pauvreté, sans bénéficier d'un accès à l'enseignement ou aux médias et qu'ils souffrent potentiellement d'importants troubles psychologiques.⁸⁷ Si des COI étaient récoltées et utilisées dans ce type de situation **d'une manière plus individualisée**, certains de ces demandeurs d'asile pourraient toutefois voir leur origine jugée crédible et bénéficier éventuellement d'une protection. A cet égard, le HCR a déjà pu recommander aux instances d'asile de mieux tenir compte de ces situations :

« L'audition se concentre trop souvent sur des questions de contrôle ayant trait à la géographie, à des faits considérés comme marquants, aux événements politiques récents, etc. Ces données ne correspondent cependant pas toujours à la réalité connue par les

⁸⁵ CCE, arrêt n° 48.411 du 22 septembre 2010

⁸⁶ Voir plus haut

⁸⁷ Par exemples, CBAR 5079 – 5027 – 5109 – 5055

*demandeurs d'asile, surtout par des personnes illettrées ou qui ont un niveau d'éducation bas, des personnes ayant un profil vulnérable ou provenant d'une région en conflit. »*⁸⁸

Un exemple particulièrement frappant est le cas d'un jeune irakien pour qui un expert en psychologie et pédagogie avait déterminé qu'il avait le QI d'un enfant de 11 ans et avait détaillé les conséquences de ce QI pour de son degré de connaissance. Le CGRA a écarté ces constatations en indiquant que *“zelfs van iemand met een beperkt intelligentieniveau verwacht kan worden dat hij een aantal essentiële kennisvragen (...) aangaande zijn stad correct kan beantwoorden”*, sans prendre la peine de recourir à l'avis d'un expert et lui refusant de la sorte un **traitement individualisé** de sa demande selon les circonstances de l'espèce. Le même dossier contenait des informations objectives attestant de la réalité de son passé familial (entre autre un déménagement de familles kurdes de son village de naissance vers Mossoul) qui n'ont pas plus été prise en considération dans le cadre de la détermination de la crédibilité de son récit⁸⁹.

Enfin, un autre exemple est celui d'un enfant soudanais parlant le Swahili, une langue qui selon des informations très générales du Cedoca est à peine parlée au Soudan. Le CBAR a toutefois constaté que le jeune garçon était justement originaire de la région du Soudan où un petit groupe parlait effectivement cette langue. Sa situation spécifique, notamment le fait qu'il soit encore mineur et qu'il rencontrait des problèmes psychologiques, n'avait pas non plus été pris suffisamment en considération dans le cadre de la collecte de COI.⁹⁰

Dans chacun de ces exemples, il convient de souligner que le CGRA avait **l'obligation de tenir compte des circonstances particulières**, en particulier la **vulnérabilité** des demandeurs – à laquelle contribuent sans aucun doute la minorité ou les problèmes mentaux- comme mentionné explicitement dans l'article 4§1 de l'AR sur le fonctionnement du CGRA de 2003.

Un constat similaire a pu être fait dans le dossier d'un demandeur d'asile afghan qui s'était converti au Christianisme et qui avait été jugé non crédible par le CGRA parce qu'il en avait une connaissance théorique limitée (tendances, organisation de la bible, signification des jours de fête et des saints). Le CBAR a considéré qu'on aurait du plus tenir compte du **contexte** d'une conversion à une petite minorité religieuse dans un environnement hostile et examiner ses déclarations au regard de **l'expérience personnelle concrète** de la religion dans de telle situation. On aurait pu se baser ici sur les considérations d'un juge Néerlandais qui a considéré que: *“[...] geeft de mate waarin de asielzoeker feitelijke vragen juist beantwoordt op zichzelf nog geen uitsluitel over zijn geloofsbeleving. [...] De nadruk heeft voldoende gelegen op de vraag hoe verzoeker tot zijn geloof is gekomen en hoe hij aan zijn geloofsbeleving vorm heeft gegeven.”*⁹¹

⁸⁸ UNHCR, 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 24 mars 2009, p. 6 – 7

⁸⁹ CBAR 4744

⁹⁰ CBAR 4711

⁹¹ Voir par exemples CBAR 4645 et une décision hollandaise du Voorzieningsrechter Zwolle, AWB 09/30516, 9 octobre 2009.

Enfin, régulièrement dans les dossiers afghans les documents déposés (généralement une Taskara, document d'identité afghan) ne sont pas considérés comme probants, sur base de l'information générale et objective du Cedoca que de faux documents afghans sont faciles à obtenir. Dans sa pratique, le CBAR a constaté que les agents traitant utilisaient **cette information très générale dans les dossiers individuels**, sans la moindre indication concrète que dans le cas d'espèce une pièce pourrait éventuellement être fausse et sans prendre la peine de consulter les services compétents pour constater l'usage de faux documents (la Police Fédérale)⁹². Cette pratique combinée avec le manque de connaissance encyclopédique sur leur région d'origine, constatée chez de nombreux jeunes afghans (par exemple parce qu'ils ont quitté l'Afghanistan il y a très longtemps – voir ci-dessus), peut conduire à l'impossibilité totale pour ces jeunes de prouver leur origine.

3.3. Actualité de l'information sur les pays d'origine

Comme précisé ci-dessus, les COI utilisées par les instances d'asile se doivent d'être mises à jour très régulièrement. Ceci est précisé dans l'article 4 de la **Directive Qualification**, article 38 de la **Directive Procédure** et 27 de l'AR de 2003 organisant le CGRA⁹³.

Ce principe est largement admis par le Conseil du Contentieux qui a annulé de nombreuses décisions du CGRA au motif que **les informations figurant dans le dossier administratif n'étaient pas actualisées**.

A titre d'exemple :

*« Le Conseil relève par ailleurs que les **informations** figurant au dossier administratif à propos de la situation des homosexuels au Kenya datent du 25 août 2006 et **ne sont donc en rien actualisées** »⁹⁴ ou encore « Le Conseil constate, à l'instar de la partie requérante, **que les informations sur lesquelles se fonde la partie défenderesse pour conclure au manque de précision des déclarations du requérant sur son séjour à la MACA, imprécisions jugées suffisamment importantes que pour motiver une grande partie de la décision, remontent au mois de mai 2004 et n'ont fait l'objet que d'une seule actualisation en août 2005. Au vu de ce constat, des développements de la requête ainsi que des nombreux documents récents joints à celle-ci, le Conseil considère qu'une partie importante de la motivation de l'acte attaqué est ainsi privée de fondement.** »⁹⁵*

Conformément à la jurisprudence de la Cour EDH⁹⁶, l'information sur les pays d'origine devrait même être **actualisée au moment de la prise de l'arrêt par le CCE**. Compte tenu de l'absence de pouvoir d'instruction propre du CCE et de son fonctionnement qui implique qu'un arrêt ne sera prononcé que

⁹² Par exemple CBAR - 4806

⁹³ Voir chapitre 1 et 2 de cette analyse.

⁹⁴ CCE, arrêt n° 52.691 du 8 décembre 2010.

⁹⁵ CCE, arrêt n° 53.188 du 16 décembre 2010 ;

Pour d'autres exemples en ce sens, voyez : CCE, arrêt n° 43.018 du 04 mai 2010 ; CCE, arrêt n° 47.636 du 02 septembre 2010 ; CCE, arrêt n° 51.434 du 23 novembre 2010 ; RvV, arrêt n° 54.334 du 13 janvier 2011 ; RvV, arrêt n° 47.223 du 12 août 2010 ; RvV, arrêt n° 51.971 du 29 novembre 2010.

⁹⁶ Voir chapitre 2 de cette analyse.

de nombreux mois après la décision du CGRA, cette exigence n'est toutefois pas réalisée totalement en Belgique.

Bien que le Cedoca semble régulièrement mettre à jour ses SRB's, l'usage **d'informations très anciennes** a déjà été constatée. A titre d'exemple, nous pouvons citer un dossier dans lequel le CBAR est intervenu et où un changement significatif était intervenu dans la situation (en l'espèce, les activités du LRA et le nouveau recrutement d'enfants soldats sur le territoire soudanais) entre le moment de la décision du CGRA et de l'arrêt du CCE. Pourtant, ni le CGRA ni le juge n'avaient fait état de ce changement alors que cette nouvelle information permettait d'établir l'objectivité de la crainte du demandeur⁹⁷.

De même, dans des dossiers de réfugiés palestiniens enregistrés au Liban auprès de l'UNRWA et pour lesquels il pourrait éventuellement être fait application d'une exclusion sur base de l'article 1D de la Convention de Genève, le CBAR a constaté que le Cedoca ne se basait pas sur les informations les plus récentes pour évaluer les possibilités de retour au Liban. Dans un de ces dossiers, le CCE a finalement reconnu le statut de réfugié à un Palestinien du Liban, qui avait reçu une décision négative du CGRA et pour lequel l'administration se basait sur des **informations dépassées**, justement sur ces considérations : « *En effet, le Conseil s'étonne que, dans le volet juridique du document de 3 juin 2010 dont question, il ne soit fait aucunement référence ni à ses arrêts prononcés au cours de l'année 2010 (RvV nr. 37912 van 29 januari 2010) ni à des autres sources juridictionnelles nationales ou internationales (UNHCR, Statement on Article 1D of the 1951 Convention suite à une question préjudicielle posée à la Cour de Justice du Luxembourg dans l'affaire « Bolbol », mai 2009).* »⁹⁸

3.4. Diversité des sources

L'article 8, § 2 b) de la **Directive Procédure** impose pour l'appréciation de la demande d'asile, que les COI proviennent de **différentes sources**. Bien que ce principe n'ait étrangement **pas été transposé de manière explicite en droit belge**, il semble être directement applicable puisque suffisamment clair⁹⁹.

Le CCE a d'ailleurs confirmé dans un arrêt déjà cité que le renvoi vers une seule source n'est pas suffisamment pertinent pour confirmer ou contester certaines situations ou certains événements :

« [...] le Conseil constate que la partie défenderesse ne s'appuie **que sur une seule source**, de surcroît anonyme, empêchant ce faisant le Conseil d'apprécier la fiabilité de l'information qu'elle relaye. »¹⁰⁰

Les chercheurs ont l'obligation, non seulement d'utiliser plusieurs sources, mais également de veiller à ce qu'elles soient variées en genre : les COI doivent être fondées sur une gamme étendue de différentes

⁹⁷ CBAR - 4711

⁹⁸ CBAR - 4575 et CCE n° 52.951 du 13 décembre 2010.

Le CGRA travaille à un Update de son rapport COI sur les Palestiniens (voir Rapport de la Réunion de contact du CBAR de mai 2011 disponible sur <http://www.cbar-bchv.be/Reunionsdecontact/2011/PVmai2011.pdf>)

⁹⁹ Voir chapitre 1, 3 de cette analyse – p.14 et suivantes

¹⁰⁰ CCE, arrêt n°45.928 du 2 juillet 2010.

sources, stipulent les *Common Guidelines on COI*¹⁰¹. L'on ne peut par exemple, se limiter à la consultation de sources de l'Etat, mais les nouvelles des media locaux, les rapports des ONG, des organisations internationales sont également nécessaires à une appréciation correcte et de qualité de la demande d'asile, étant donné qu'elles en renforceront l'objectivité et l'équilibre.

3.5. Objectivité des sources

L'objectivité et l'impartialité des COI utilisées, sont indispensables à l'évaluation correcte de la crainte fondée de persécution et du risque réel d'atteintes graves. Ceci fait indubitablement partie la manière d'interpréter « l'**examen objectif** de la demande d'asile » comme stipulé à l'article 8, §2, a) de la **Directive Procédure** et transposé dans l'AR fixant la procédure devant le CGRA aux articles 4, §3 et 27.

Il importe donc d'être prudent lorsqu'on consulte **les sources de l'Internet**, car leur objectivité n'est pas toujours garantie. Le CCE l'a d'ailleurs également confirmé :

*“De Raad kan niet nagaan of verzoekers verklaringen over Hezbi Islami en de Taliban in zijn regio op enige waarheid berusten vermits het administratief dossier beperkt is tot een map van Tagab, verzoekers regio van afkomst en twee bladzijden ‘info Wikileaks over door KV aangehaalde personen’ (“Report of Air strike IVO Tag Ab, Kapisa”). De Raad stelt vast dat verzoeker inderdaad verschillende namen noemt van, volgens de informatie van Wikileaks, “High Value Individual(s)”, en andere dan weer niet kent wanneer deze door de interviewer worden genoemd (gehoor II). Waarom deze personen “High Value Individual(s)” kan **niet ondubbelzinnig** worden afgeleid uit deze summier berichtgeving (informatie van 2007-09-19: Warning: “This is an information report, not finally evaluated intelligence”; eigen vertaling: opgepast niet definitief geëvalueerde informatie). Waar in de bestreden beslissing wordt gesteld “Uw verklaringen zijn coherent en gedetailleerd gebleken en stemmen overeen met de door het CGVS geraadpleegde informatie over de concrete omgeving waarin uw activiteiten en asielrelaas zich afspeelden. [...]”, kan de Raad enkel vaststellen dat de “geraadpleegde informatie” beperkt is tot “info Wikileaks over door KV aangehaalde personen”, hetgeen bezwaarlijk wijst op een zorgvuldig onderzoek.”¹⁰²*

L'objectivité des sources implique évidemment aussi que **les émotions, les préjugés ou les intérêts personnels** ne peuvent influencer sur les informations ou les sources consultées.

L'indépendance et l'**impartialité** des informations sur les pays d'origine jouent un rôle important lors du contrôle des demandes d'asile via des **sources du pays d'origine**. Le HCR a constaté ces dernières années, une montée de cette tendance, surtout dans les pays européens : *“Increasingly some jurisdictions are reluctant to rely on COI produced from secondary sources, and are calling for COI to be based on **primary research** or on information vetted by UNHCR. **Fact-finding missions**, especially in concert with other countries, have been cited as a useful mechanism, as long as they are cost-effective. Naturally, this should comply with EU standards, such as Article 22 of the Amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting*

¹⁰¹ Voir le chapitre 2, partie 1, p. 18 et suivants.

¹⁰² RvV, arrêt n° 55.603 du 4 février 2011.

*and withdrawing refugee status. Such checking may be carried out by a fact-finding mission dispatched from the country of asylum, or directly by **an embassy official on the ground**. Alternatively, checking may be carried out by, for example, employing the **research services of a local lawyer or of an independent organisation**. The information sources consulted may include, inter alia, private individuals, local non-governmental organisations (NGOs), international organisations and local and national authorities. The information sought may be general or particular, and in some cases may include information about specific individuals, including asylum seekers themselves.*¹⁰³

Les *Fact-finding missions* et la consultation de journalistes, avocats (la plupart du temps rattachés aux ambassades de Belgique), d'activistes des droits de l'homme, etc., dans les pays d'origine font également partie de la méthode d'investigation du Cedoca. Il est important de noter que la protection des **données personnelles** du demandeur d'asile et sa **sécurité** et celle des membres de sa famille ne peuvent être perdues de vue ; la loi a d'ailleurs consacré explicitement plusieurs garanties à cet effet.¹⁰⁴

Malgré ces garanties CBAR a des réserves quant à la neutralité et l'objectivité de certaines sources consultées dans le pays d'origine, comme par exemple, la consultation des '**avocats de confiance**' qui sont rattachés aux ambassades de Belgique et dont la neutralité s'avère impossible à contrôler. Il est en fait impossible d'exclure que ses avocats n'aient, outre le fait de fournir des informations objectives, pas d'autres 'intérêts'. Même si ces sources sont de bonne foi, de grands risques peuvent cependant être encourus en témoignant par exemple, de certaines violations des droits de l'homme dans le pays d'origine. Le salut personnel peut, dans certaines situations, être un facteur qui va influencer de manière négative la neutralité des informations fournies.

La neutralité des sources sous-entend également de ne pas prendre de contact avec les **acteurs de persécution**.¹⁰⁵ Cependant, le CBAR a dû constater dans un dossier rwandais que les garanties légales en matière de confidentialité et de sécurité du demandeur d'asile n'avaient probablement pas été respectées. Le demandeur d'asile avait été incarcéré suite à des faits commis au moment du génocide de 1994, puis libéré sous condition. Pour pouvoir vérifier l'authenticité du document officiel du tribunal, Cedoca prit directement contact avec le Procureur général d'un autre district et avec un membre du Ministère public. Bien que Cedoca a prétendu ne pas avoir dévoilé l'identité de l'intéressé, il semble peu probable que les renseignements obtenus auraient été utilisables si aucune donnée à caractère individuel n'avait été fournie ayant pu mettre en danger, et le demandeur d'asile lui-même, et les membres de sa famille sur place ; ce qui est une violation du **critère de précaution** tel que stipulé à l'article 22 de la **Directive Procédure** et analysée au chapitre premier.¹⁰⁶

¹⁰³ UNHCR -Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation", February 2004, p.14, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/403b2522a.html> [accessed 1 July 2011]

¹⁰⁴ Plus particulièrement, l'article 26 de l'AR procédure CGRA impose des règles strictes sur la consultation de sources dans le pays d'origine; article 4 § 4 de l'AR, inspiré par l'article 22 de la Directive Procédure, impose une obligation de prudence pour la récolte d'information chez les persécuteurs et il y a de plus le principe général de confiance qui en Belgique est déjà basé sur un AR de 1937 et est repris aussi dans l'article 41 de la Directive Procédure (voir chapitre 1 de cette analyse).

¹⁰⁵ Voir aussi chapitre 1, point 3.2, de cette analyse – p. 16.

¹⁰⁶ CBAR 4755

Il est frappant de constater combien la notion '**d'objectivité**' s'avère être imprécise et peut donner lieu à différentes **interprétations 'subjectives'**. Le CBAR a notamment constaté combien le contenu apparemment objectif du rapport COI est parfois méjugé par le fait que l'interprétation des COI proposées par le Cedoca, est laissée à la seule appréciation des agents de protection. Le problème n'est alors pas tant l'objectivité du rapport dressé, mais plutôt l'utilisation subjective des agents traitants les dossiers individuels et/ou de l'individualisation imparfaite de ceux-ci.

Dans le cas d'un dossier pour lequel les agents traitants avaient demandé une actualisation de la situation des grévistes camerounais en état d'arrestation, la réponse du Cedoca – qui s'appuyait pourtant correctement sur un vaste éventail d'informations de presse traçables - semblait susceptible d'interprétations. Là où le Cedoca avait constaté que certains prévenus avait fait l'objet d'un procès qui ne garantissait pas suffisamment les droits de la défense, que d'autres avaient été mis en liberté moyennant paiement ou d'une aide extérieure, que d'autres encore étaient toujours écroués, l'agent de protection considérait qu'il n'y avait aucune raison de penser que l'intéressé ne pourrait démontrer son innocence dans le cadre d'un '*procès équitable*' et avait trouvé peu crédible qu'il ait pu être relâché grâce à l'intervention d'un médecin. Les COI que le Cedoca avait mises à disposition revêtaient un caractère **trop général** (pas assez spécifique que pour être adapté à une situation individuelle) et par conséquent, pas **assez objectif** que pour crédibiliser la demande d'asile et faire comprendre le bien-fondé de sa crainte individuelle.¹⁰⁷

Le CBAR a constaté une situation similaire dans le dossier d'un ressortissant afghan qui avait résidé pendant un long laps de temps en Iran. Dans sa décision de refus, l'agent traitant du CGRA a considéré dans la décision de refus que la demandeur aurait dû être informé d'une certaine campagne d'enregistrement des ressortissants afghans en Iran et avançait l'hypothèse qu'il y avait peut-être un droit de séjour, alors qu'il ressortait des rapports du Cedoca que cette campagne d'enregistrement avait peut-être eu lieu avant son arrivée et qu'il semblait plus vraisemblable que l'intéressé avait été expulsé d'Iran que de s'y voir octroyé un droit de séjour.¹⁰⁸

3.6. Transparence des sources

Les COI utilisées doivent être **transparentes**. Alors que sans cela n'apparaît pas explicitement dans les directives ou la législation, cette condition est prévue dans les *Common EU Guidelines*, qui déterminent que cette transparence implique la traçabilité et la fiabilité de la source d'information¹⁰⁹. Il semble bien à cet effet qu'il peut y avoir une base légale pour cela dans **l'obligation de motivation spécifique** du choix des sources d'information telle que stipulée à l'article 26 de AR fixant la procédure devant le CGRA, qui impose l'obligation de préciser pourquoi une personne ou une organisation a été contactée par téléphone ou e-mail et pourquoi elle est fiable, et dans **l'obligation générale de motivation formelle** imposée par la Loi du 26 juillet 1991.¹¹⁰

¹⁰⁷ CBAR 5182.

¹⁰⁸ CBAR 4906.

¹⁰⁹ European Union, *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*, op. cit., p.12

¹¹⁰ Voir chapitre 1.3.

Voir aussi G. WESTERVEEN, *Country of origin information' en geloofwaardigheid*, septembre 2009, p.10: "De bronnen van de door de beslisser gebruikte informatie dienen kenbaar te zijn voor de asielzoeker, al was het maar om de juistheid van die bronnen te kunnen vaststellen en desgewenst aan te vechten" <http://www.cbar-bchv.be/JuridischeInformatie/JuridischeNota's.htm>

Le résumé écrit, imposé par la même disposition, est inséré dans le document-réponse standard du Cedoca, mais la pratique d'indiquer **la raison pour laquelle** une telle personne ou telle organisation a été contactée et pourquoi elle s'est avérée fiable, semble être inexistante. Même l'obligation de motivation formelle n'est pas respectée lors de l'utilisation de rapports publics ou généraux sur les pays : leur choix et leur fiabilité sont considérés comme évident et ne font jamais l'objet d'une motivation plus poussée.

Ainsi, le CBAR a constaté dans pas mal de dossiers individuels, une utilisation systématique de sources sans précisions aucunes quant au pourquoi de leur choix et la raison de leur fiabilité.

Par exemple, dans le dossier d'un journaliste afghan qui avait accompli des missions pour un comité de protection des journalistes en tant que freelance et était affilié à une autre association de journalistes, ce qu'il prouvait par des attestations, le Cedoca prit contact avec le directeur de cette dernière association lui demandant comment il pouvait obtenir une attestation de la première organisation, sans pour autant motiver la raison pour laquelle ce directeur serait fiable pour cela. L'agent traitant a déduit de la réponse du directeur, qui disait qu'il ne le savait pas et que le journaliste en question n'était pas connu, que les déclarations de l'intéressé n'étaient pas crédibles.¹¹¹ A l'inverse, les instances d'asile rejettent souvent l'information soumise par le demandeur d'asile lui-même et émanant d'une personne ou instance qu'il a lui-même contactée, comme étant **insuffisamment probante** uniquement **parce qu'elle présente 'un caractère sollicité'**, sans aucune autre motivation quant à la raison pour laquelle cette information ne serait de ce fait pas crédible. Ainsi, les attestations déposées dans l'exemple du journaliste afghan cité ci-dessus ont été écartées sans plus pour raison de caractère sollicité, alors que Cedoca a pris contact avec la même source et a considéré sa réponse, quelque peu différente, comme fiable. Le CBAR a également constaté dans un autre dossier qu'un e-mail d'un collaborateur du Inter African Committee, expert incontestable en matière d'excision en Afrique occidentale, n'avait pas été pris en considération parce qu'il avait été sollicité. Cet e-mail confirmait pourtant que l'excision était une pratique courante dans la région d'où venait la demandeuse d'asile et qu'il ne fallait pas s'attendre à une protection effective de la part du gouvernement à ce sujet. Le CBAR avait trouvé, quant à lui, confirmation de ces données dans une autre source objective, ce qui ne pouvait qu'être favorable à la crédibilité de la source sollicitée.¹¹²

Ce qui s'avère également problématique pour la transparence des sources est le fait que le CGRA utilise parfois des **sources anonymes**. Le CCE a d'ailleurs annulé une décision du CGRA à cause de l'utilisation d'une **source anonyme** :

*« Par ailleurs, le Conseil constate que la partie défenderesse ne s'appuie que sur **une seule source**, de surcroît **anonyme, empêchant** ce faisant le Conseil **d'apprécier la fiabilité de l'information** qu'elle relaye. »¹¹³*

¹¹¹ CBAR 5144.

¹¹² CBAR 4935.

¹¹³ CCE, arrêt n° 45.928 du 2 juillet 2010.

Il se peut que pour des raisons de sécurité de la personne de contact sur place, certaines sources ne soient pas mentionnées ou qu'une information anonyme soit utilisée lors de l'examen de la demande d'asile. Par ailleurs, nous savons aussi que certaines COI ne sont pas versées au dossier administratif accessible au demandeur d'asile (*'le dossier vert'* dans le dossier administratif). Ainsi par exemple, il avait été fait usage d'information du service de sécurité de l'Etat en l'absence d'autres informations de confiance, récentes et crédibles et cela ne figurait pas au dossier. Il ne semble pas clair que ceci pourrait être considéré comme une des exceptions en matière de droit d'accès à l'information, prévues à l'article 16 de la Directive Procédure (voir plus haut).

Le CCE annule également des décisions du CGRA parce que les COI exigées **font complètement défaut** dans le dossier administratif et de ce fait, aussi la transparence :

*“Er is in het administratief dossier echter **geen informatie voorhanden aan de hand waarvan verzoekers verklaringen kunnen worden nagegaan**. De Raad beschikt niet over een eigen onderzoeksbevoegdheid zodat, in acht genomen dat er dienaangaande geen landeninformatie voorhanden is in het administratief dossier, verzoekers verklaringen niet kunnen worden geverifieerd op hun waarachtigheid zodat geen oordeel kan worden geveld in hoeverre verzoekers verklaringen omtrent zijn regio van herkomst al dan niet als geloofwaardig kunnen worden beschouwd. Evenmin kan worden vastgesteld of er in verzoekers regio van herkomst een reëel risico bestaat op het lijden van ernstige schade als gevolg van willekeurig geweld in het kader van het internationaal gewapend conflict dat in Afghanistan heerst.”*¹¹⁴

On peut à ce propos aussi faire référence à l'exemple d'un jeune iraquien pour lequel un psychologue fiable avait soumis un constat détaillé au sujet du niveau des connaissances que l'on pouvait espérer de ce jeune. Le CGRA n'en a pour ainsi dire pas tenu compte, étant d'avis que l'on pouvait tout de même espérer une meilleure connaissance de sa ville d'origine, **sans pour autant faire mention d'une quelconque source** pour étayer son point de vue, ni d'une quelconque justification quant à sa **fiabilité**.¹¹⁵

Le CBAR constate encore d'autres problèmes de transparence quant à l'utilisation des COI par le CGRA. Ainsi au cours de l'audition, les officiers de protection ne **confrontent** que rarement les demandeurs d'asile aux COI qui sapent ou contredisent leurs déclarations, et ce malgré l'obligation qu'impose la 'Charte de l'audition' du CGRA : *“L'officier de protection doit confronter le demandeur **aux éléments d'in vraisemblance, aux déclarations dépourvues de fondement, voire aux contradictions présents dans ses déclarations**. Il donne au demandeur l'occasion de les expliciter.”*¹¹⁶

En général, les COI n'apparaissent pour la première fois que dans la décision du CGRA, et encore par un simple renvoi vers le document du Cedoca (*“De l'information objective dont dispose le CGRA et versée au dossier administratif, il apparait...”*). Parfois même, ce n'est qu'au cours de la procédure

¹¹⁴ RvV, arrêt n° 50.900 van 8 november 2010. Voir également le chapitre 3.1, *“Obligation d'instruire le dossier au regard des COI”*.

¹¹⁵ CBAR 4744.

¹¹⁶ CGRA, *Charte de l'audition*, janvier 2011, p. 14

http://www.cgvs.be/nl/binaries/2011-02-08_Brochure_Gehoerhandvest_NL_tcm127-116783.pdf

devant le CCE qu'elles apparaissent pour la première fois, dans la défense écrite du CGRA. Dans ce cas, Il est très difficile voire impossible au demandeur d'asile de réfuter les informations sur le pays d'origine utilisées.

Enfin, il faut encore remarquer que l'importance de justifier pourquoi la source utilisée est fiable, réside dans un autre impératif de qualité des COI, notamment, leur **objectivité** (voir ci-dessus), auquel doit également être satisfait. S'il n'est pas clair pourquoi une source est crédible (et l'autre pas), on ne peut non plus pas en examiner l'objectivité. Signalons à cet effet et à titre d'exemple, le dossier d'un enfant soldat soudanais dans lequel il a été fait appel à un journaliste d'Ouganda pour de l'information sur l'utilisation de la langue au Sud Soudan, sans qu'aucune preuve de son expertise en la matière, ni aucune justification quant à sa fiabilité figuraient au dossier. Finalement, d'autres sources spécialisées et prouvant bel et bien leur expertise ont fait ressortir d'autres informations à propos de l'utilisation des langues. **Le manque de transparence et de motivation du choix des sources avaient ici un résultat négatif sur l'objectivité des COI utilisées.**¹¹⁷

3.7.Examen de l'information sur les pays d'origine concernant la protection effective des autorités nationales et l'alternative de fuite interne

Tout comme imposé par les **Directives européennes** et le droit interne¹¹⁸, le Conseil du Contentieux des Etrangers attache de l'importance à ce que l'examen des COI se penche sur la question de la protection **effective** des autorités nationales.

A plusieurs reprises, le Conseil a ainsi été amené à annuler des décisions dans lesquelles le CGRA ne s'était pas suffisamment posé sur cette question. A titre d'exemple, dans un arrêt du 16 juin 2010, le CCE a sollicité des mesures d'instructions complémentaires en ces termes :

« Évaluer au regard des nouveaux documents produits, d'une part, le bien-fondé et l'actualité des craintes alléguées par le requérant et, d'autre part, s'il y a une protection effective au Burkina Faso pour les craintes alléguées par le requérant »¹¹⁹.

D'autres arrêts ont également été prononcés dans le même sens¹²⁰.

Le CBAR a déjà constaté que dans certaines décisions de refus, le CGRA avait estimé qu'il y avait une **alternative de fuite interne** alors qu'il ressortait d'informations objectives qu'aucune protection des autorités ne semblait disponible pour le demandeur.¹²¹ Il n'est toutefois pas suffisant de mentionner qu'il existe un endroit sur le territoire où le demandeur pourrait vivre à l'abri de ses agents de persécution pour pouvoir parler de protection effective de ses autorités au sens de l'article 48/5 §2 de la Loi du 15 décembre 1980. Il est pourtant obligatoire d'examiner non seulement l'existence

¹¹⁷ CBAR 4711.

¹¹⁸ Chapitre 1 de cette analyse - Article 4 de la Directive qualification et dans l'article 27 de l'AR de 2003 fixant la procédure devant le CGRA.

¹¹⁹ CCE, arrêt n° 44.917 du 16 juin 2010.

¹²⁰ CCE, arrêt n° 40.528 du 19 mars 2010 ; CCE, arrêt n° 43.266 du 11 mai 2010 ; RvV, arrêt n° 57.866 du 15 mars 2011.

¹²¹ Par exemple, CBAR 4711.

d'une alternative de fuite interne sur base de COI objectives, mais aussi s'il y a une protection effective à espérer des autorités.

Dans un dossier de mutilations génitales féminines au Cameroun, le CGRA a estimé sur base de la seule constatation qu'il ne s'agissait pas d'une pratique générale, qu'un établissement dans une autre partie du pays était raisonnable. Sur base de rapports objectifs et publics d'organisations internationales qui n'avaient pas été pris en considération par le CGRA, le CBAR a toutefois pu établir qu'il n'existait aucune protection légale ou de fait contre cette pratique, de sorte qu'il ne pouvait être question **d'alternative raisonnable et pertinente de fuite ni d'une protection effective des autorités**¹²².

Le CBAR est également intervenu dans le dossier d'une femme célibataire d'origine afghane qui, à l'exception de son père extrêmement âgé, n'avait aucun membre de sa famille sur lequel elle pouvait compter en Afghanistan. Le CGRA n'avait toutefois pas tenu compte de ce **profil spécifique** dans le cadre de l'examen du risque de traitement inhumain en cas de retour en Afghanistan et n'avait, en contradiction avec l'obligation légale, effectué **aucune recherche COI** concernant la protection des femmes célibataires afghanes. Le CBAR a dû constater que des rapports publics démontrent pourtant que les femmes afghanes isolées ne peuvent bénéficier d'une protection effective.¹²³

3.8. Absence d'information et conséquences

Tout comme les *Common EU Guidelines on COI* le précisent –sans base contraignante toutefois– **l'absence d'information sur un événement particulier ne signifie pas nécessairement que cet événement n'a pas eu lieu**¹²⁴.

Sans se référer expressément à ces « *Guidelines* », le Conseil du Contentieux a fait état de ce principe dans plusieurs arrêts :

« Ainsi, le processus d'établissement des faits ne peut se limiter au constat que la requérante ne produit pas de preuve documentaire et que les recherches du Commissaire général sont restées vaines, sauf si ces recherches portent sur des événements dont l'ampleur occasionnerait nécessairement un écho dans les médias et si la nature particulière des faits invoqués implique d'évidence que l'on peut attendre du demandeur d'asile qu'il les appuie par des preuves documentaires, quod non en l'espèce. En l'occurrence, ces motifs de l'acte attaqué manquent donc de pertinence et laissent erronément accroire qu'en matière d'asile, la preuve documentaire a un caractère prépondérant, voire déterminant. Ainsi de même, le motif lié à l'absence d'information sur d'éventuels problèmes rencontrés par la mère de la requérante et celui tiré de l'absence d'élément permettant de croire que la requérante soit toujours recherchée dans son pays d'origine manquent de pertinence : d'une part, l'absence d'information y relative ne signifie pas que sa mère n'a pas de

¹²² CBAR 4935.

¹²³ CBAR 4718.

¹²⁴ Voir Chapitre 2, point 1 sur les *Common EU Guidelines for Processing Country of Origin Information (COI)*, op. cit., p.13

problème et, en tout état de cause, l'absence de problème pour cette dernière n'exclut nullement l'existence dans le chef de la requérante d'une crainte de persécution ou d'un risque d'atteintes graves ». ¹²⁵

Dans le même sens,

« Ainsi, le processus d'établissement des faits ne peut se limiter au constat que l'époux de la requérante ne produit pas de preuve documentaire et que les recherches du Commissaire général sont restées vaines, sauf si ces recherches portent sur des événements dont l'ampleur occasionnerait nécessairement un écho dans les médias et si la nature particulière des faits invoqués implique d'évidence que l'on peut attendre du demandeur d'asile qu'il les appuie par des preuves documentaires, quod non en l'espèce. En l'occurrence, ces motifs de l'acte attaqué manquent donc de pertinence et laissent erronément accroire qu'en matière d'asile, la preuve documentaire a un caractère prépondérant, voire déterminant » ¹²⁶ ou **« Le Conseil tient aussi à souligner que le seul fait qu'une information n'est pas connue du Commissaire général et des sources qu'il consulte n'implique pas nécessairement qu'elle est erronée. Or, en l'espèce, le Conseil ne peut écarter l'éventualité que l'opération anti-terroriste à laquelle le requérant affirme avoir participé ne soit pas connue du public. Il n'est en effet pas de l'intérêt des services anti-terroristes de réaliser de la propagande autour d'une opération qui n'a pas donné de résultats probants et s'est de surcroît soldée par des blessés dans son propre camp. »** ¹²⁷

A cet égard, le CBAR a constaté que le CGRA fait souvent la distinction entre les faits dont *« il peut être raisonnablement attendu de trouver des informations à ce sujet »* et les autres et ce sur base de la *« gravité des faits »*. Il semble toutefois qu'il existe aucun critère sur lequel se base le CGRA pour considérer que tel fait serait suffisamment grave ou non. Ainsi, dans un dossier individuel, le CGRA avait estimé que l'arrestation en Tchétchénie du frère d'un demandeur d'asile n'était pas crédible parce qu'aucune information n'avait pu être trouvée parmi les trois sources consultées par le Cedoca alors qu'une fusillade avait eu lieu et qu'il y avait eu un blessé. D'autres déclarations pertinentes du demandeur qui faisaient partie intégrante de son récit ont toutefois pu être vérifiées dans les médias, dont l'incendie criminel dans la famille d'un ami proche, qui faisait partie aussi du récit d'asile. Il ne semblait pourtant pas impossible, compte tenu du contexte tchéchène, que toutes les fusillades, arrestations ou blessés ne soient pas nécessairement mentionnés dans les médias. ¹²⁸

¹²⁵ CCE, arrêt n° 44.471 du 31 mai 2010

¹²⁶ CCE, arrêt n° 44.467 du 31 mai 2010

¹²⁷ CCE, arrêt n° 45.928 du 2 juillet 2010

¹²⁸ CBAR 4940

CONCLUSION : CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

L'utilisation de COI de qualité pour l'examen de la crainte objective et des différents éléments constitutifs de la demande d'asile est essentielle et indispensable. Cette analyse nous a permis de constater qu'au niveau européen de nombreuses dispositions et principes, obligatoires ou non, y sont consacrés. De même dans la législation belge, sans qu'un chapitre particulier ne soit conféré à l'utilisation de COI, de nombreux principes imposent l'obligation de recourir à des COI dans le cadre de la détermination du statut de réfugié et réglementent l'usage qui doit être fait de cette information dans l'évaluation du bienfondé d'une demande de protection.

Nous pouvons nous réjouir d'avoir en Belgique par rapport à d'autres pays européens, au sein du CGRA un service de recherche (le Cedoca), particulièrement performant avec du personnel formé et spécialisé et qui a la capacité de mettre à la disposition des agents traitants des COI de qualité.

Cependant, nous devons malheureusement aussi regretter le manque de transparence de ce service et de ce qu'il produit, ainsi que son utilisation exclusive par le CGRA. Ni le Cedoca, ni sa banque de données ne sont accessibles aux demandeurs d'asile ou à leurs conseils. De plus, le demandeur n'aura connaissance de l'information utilisée dans son propre dossier, qu'une fois une décision prise par le CGRA. Il est à cet égard souvent très difficile pour un demandeur d'asile de réfuter les informations du CGRA dans la mesure où il n'est confronté à celles-ci qu'au moment de la notification de la décision, voir de la note d'observation qui est déposée devant le CCE. Ces pratiques peuvent être une entrave à l'égalité des armes dans le cadre d'une procédure d'asile.¹²⁹ Comme mentionné plus haut, l'article 16 de la Directive Procédure prévoit pourtant l'accès pour le demandeur d'asile et son conseil à l'information qui est pertinente dans son dossier. Même si cet article, qui n'est pas en tant que tel transposé en droit interne, ne mentionne pas clairement à quel moment cette information doit être disponible, une interprétation maximale de cette disposition n'est certainement pas à exclure.

Nous ne pouvons dès lors que recommander au CGRA et au Cedoca plus de transparence sur l'information sur les pays d'origine utilisée, notamment en donnant accès à l'information avant la décision et en confrontant le demandeur à d'éventuelles contradictions entre ses déclarations et les COI, mais aussi en rendant le Cedoca accessible aux demandeurs et à leurs conseils. A cet égard, il convient de noter que certains états, dont l'Irlande ou le Canada, ont fait choix de rendre public les rapports établis dans le cadre de l'examen des COI.

Cet accès limité aux sources d'information du Cedoca n'est pas uniquement problématique pour le demandeur d'asile, mais aussi pour le Conseil du Contentieux. Seul le CGRA dispose d'un service

¹²⁹ Voir également "UNHCR -Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation", February 2004 : *"Unlike confidential information, public information may be easily shared with others, which helps ensure that similar claims are afforded similar treatment. Moreover, disclosing the information on which individual decisions on refugee status are based also ensures equality of arms in situations where the applicant wishes to contest the information relied upon. This is of primary importance if an asylum seeker is to have access to an effective remedy, and to ensure procedural fairness."* (available at www.refworld.org)

spécialisé et il est souvent difficile pour le CCE d'estimer la pertinence de l'information produite par le Cedoca. Nous constatons dès lors que le CCE semble peut-être trop facilement confirmer l'adéquation, la transparence et l'objectivité de l'information fournie.

Nous avons également pu nous réjouir de constater, dans notre pratique et dans le cadre de cette analyse, que le CGRA utilise quotidiennement des informations approfondies et de qualité sur les pays d'origine dans le cadre du processus de détermination du statut de réfugié ou de protection subsidiaire et que beaucoup de dossiers sont instruits en accord avec les principes dégagés sur l'utilisation et l'application des COI.

Toutefois, nous nous sommes aussi rendu compte que le recours à ces informations n'est pas systématique et que de trop nombreuses décisions se positionnent sur un événement sans avoir sollicité de COI, notamment dans le cadre de l'analyse de la protection effective d'un demandeur d'asile dans son pays d'origine.

De plus, il arrive également que les informations utilisées ne correspondent pas aux critères minimums exigés tant par les règles que par la jurisprudence européenne ni aux règles qui viennent régir la collecte et l'usage de COI. A notre sens, dans de nombreux dossiers, le CGRA ne varie pas suffisamment les sources employées, fait encore trop souvent usage de sources non actualisées, anonymes ou dont l'objectivité peut être remise en doute, ou tire hâtivement des conclusions de l'absence de résultat à une recherche déterminée. Alors que le développement des technologies de l'information et d'internet peut entraîner le meilleur (abondance des informations et des sources) comme le pire (informations erronées), il nous semble important que les règles existantes soient scrupuleusement respectées par le CGRA.

Un des constats les plus importants reste avant tout le manque d'individualisation de l'information sur le pays d'origine utilisée. Les COI recherchées et utilisées ne prennent bien souvent pas suffisamment en considération le profil particulier du demandeur d'asile (problèmes psychologiques, minorités, femmes seules, ...) et se bornent à être des instruments de vérification de la connaissance générale du demandeur. Le CBAR souhaite insister ici sur l'importance d'examiner une demande d'asile sur base d'information individualisée et adaptée au type de demande et au profil du demandeur.

Enfin, même si l'information sur les pays d'origine est souvent utilisée pour vérifier la crainte objective invoquée, nous devons trop souvent regretter que ses informations soient surtout utilisées par le CGRA pour vérifier la crédibilité des déclarations du demandeur d'asile et non pas comme élément de preuve attestant de la crainte de persécution.

Même si cette analyse portait principalement sur le travail du CGRA, l'analyse de la jurisprudence du CCE qu'elle a impliquée, nous a permis de constater que la jurisprudence se penchait finalement très peu sur le contrôle de l'utilisation correcte et légale des COI. Les principes ne sont pas analysés systématiquement et l'on constate une grande disparité dans les principes dégagés et quasi pas de référence explicite aux bases légales ou à la jurisprudence européenne.

Si certains arrêts ont sanctionné le Commissariat général quant à l'usage qui est fait des COI, force est de constater que ces arrêts restent isolés et que la jurisprudence qui s'en dégage n'est pas généralisée. Les arrêts relevés s'attachent surtout à résoudre certains problèmes particuliers au cas par cas plutôt que d'appliquer expressément la législation existante et de formuler des règles générales qui se doivent d'être respectées par tous. Enfin, de grandes disparités sont également constatées entre les chambres francophones et néerlandophones puisque la majorité des décisions traitant de COI ont été prononcées en français et l'on constate une tendance moins importante chez les chambres néerlandophones à annuler une décision si l'utilisation de l'information sur les pays d'origine n'est pas en accord avec les principes.

Les constats et recommandations faits dans cette analyse sont d'autant plus importants que la matière des COI devient de plus en plus centrale au niveau du droit d'asile en Europe, entre autre, avec un rôle particulier pour le Bureau EASO. Il conviendra dès lors d'être particulièrement attentif au respect des principes en la matière dans la suite de l'harmonisation du droit d'asile. Et la Belgique pourrait avoir à prendre une responsabilité la dedans.