

La protection internationale et les mutilations génitales féminines (MGF)

LES

11

RECOMMANDATIONS
D'INTACT

INTACT



INSTITUUT VOOR
DE OORZAKEN
VAN VIOLENCH
EN HANDEK
INSTITUUT
POUR L'ÉVALUÉ
DES FEMMES
ET DES HOMMES

Editeur responsable : Céline Verbrouck, rue Defacqz 1, 1000 Bruxelles

Table des matières

1. Le contexte et les objectifs	4	2. L'évaluation de crédibilité et le bénéfice du doute	27
A/ Préalables	4	L'examen de crédibilité	27
B/ Méthodologie	5	Le bénéfice du doute	28
C/ Objectifs des recommandations	5	Le risque objectif	28
		Les MENAS	30
2. Le contexte international des MGF	6	3. L'évaluation du besoin de protection internationale	32
		Le profil de la personne	32
3. Recommandations au niveau international	8	La mise à disposition d'informations « genrées » sur le pays d'origine	33
A/ Signature et ratification de la Convention d'Istanbul	8	4. Formation des instances d'asile et supervision par l'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes (IEFH)	37
B/ Accélérer la refonte de la Directive procédure	8		
C/ Accélérer la refonte de la Directive Accueil	11		
D/ Recommandations à l'EASO	12		
4. Les recommandations au niveau national	14		
A/ L'accueil :			
la détection précoce des personnes vulnérables	14		
A.1. Identification précoce des personnes vulnérables dans le cadre de l'accueil	14		
A.2. Quelles mesures prévoir dans le cas spécifique des victimes de MGF ou de crainte de MGF ?	15		
B/L'interprétation harmonisée de la définition du réfugié	18		
B.1 La transposition de la Directive Qualification en droit national	18		
B.2 L'interprétation de la Convention de Genève	20		
B.3 Les questions de procédure	22		
1. L'établissement des faits	22		
Les difficultés en matière de preuve	22		
Le cas spécifique du certificat médical/ psychologique	24		

1 Le contexte et les objectifs des recommandations

A/ Préalables

Les mutilations génitales féminines (ci-après MGF) constituent des traitements inhumains et dégradants, considérés comme des persécutions au sens de la Convention de Genève¹ et susceptibles de justifier l'octroi du statut de réfugié.

De récents développements en matière d'asile et de droits fondamentaux au niveau de l'Union Européenne ou dans le cadre du Conseil de l'Europe démontrent une volonté de ces Institutions de mieux protéger des fillettes et femmes à risque contre les MGF ainsi que par rapport à d'autres pratiques traditionnelles néfastes (PTN), telles les mariages forcés ou précoces. Au sein de l'Union Européenne, la Directive dite de Qualification² (ci-après, Directive qualification) a récemment subi une refonte avec l'objectif notamment de mieux protéger les groupes vulnérables. Au sein du Conseil de l'Europe, la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique connue sous le nom de « Convention d'Istanbul »³ a vu le jour pour mieux appréhender les violences liées au genre, que ce soit dans le cadre de l'examen des demandes d'asile ou dans le cadre plus général de la prise en compte de la problématique de la violence domestique. Cette Convention n'est toutefois pas encore en vigueur.

Malgré ces évolutions importantes, il reste des défis pour assurer une protection efficace face à ces violences. En effet, s'il est reconnu que les MGF sont une persécution au sens de la Convention, encore faut-il, dans le cadre de l'examen de la demande d'asile par les instances, pouvoir apporter des éléments de preuve concernant des violences qui se déroulent généralement dans la sphère privée et qui relèvent du tabou.

Or, la question de l'établissement des faits est centrale dans le cadre de la demande de protection. Il arrive que les questions techniques prennent le pas sur le besoin de protection internationale. De plus, l'expérience individuelle, particulière et « genrée » de la personne qui demande la protection est parfois négligée.

L'asbl INTACT a organisé le 22 novembre 2011 un Colloque en collaboration avec le HCR pour faire l'état des lieux de la question de protection internationale liée aux pratiques traditionnelles néfastes. Des interventions d'experts ont évoqué la question de l'accueil des demandeurs d'asile vulnérables, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur l'interprétation des pratiques traditionnelles néfastes, les développements de la Convention d'Istanbul, la mise en place du Bureau Européen d'appui en matière d'asile (EASO) ainsi que les récents développements au niveau international en matière de violence liée au genre. Ce sont ensuite des aspects liés à la demande d'asile en Belgique qui ont été approfondis. Par ailleurs, une étude de jurisprudence a été réalisée à la demande de l'asbl INTACT afin d'approfondir l'interprétation de la question des MGF et des mariages forcés par les instances d'asile. Enfin, une autre étude a été réalisée par l'avocat Catherine Nepper sur les moyens donnés dans l'accueil des demandeurs d'asile pour détecter des groupes vulnérables, en l'occurrence, des femmes ayant subi l'excision dans le passé ou des fillettes à risque d'excision. Cette identification précoce, dictée par la Directive accueil⁴ est essentielle pour bénéficier des soins requis, d'un accompagnement et logement adéquat ainsi que l'évocation même des violences liées au genre dans le cadre de la demande d'asile.

B/ Méthodologie

S'inspirant des différentes interventions lors du Colloque et des recherches réalisées, INTACT a mis sur pied un groupe d'experts afin d'entamer une réflexion relative aux difficultés relevées dans l'interprétation de la question des MGF et mariages forcés dans le cadre de l'asile. Quatre réunions ont eu lieu entre janvier et avril 2012 pour tenter de dégager des recommandations sur l'accueil et l'asile.

Ce groupe de travail était composé d'avocats (Brecht De Schutter, Céline Verbrouck, Caroline Lejeune, Catherine Nepper, Maia Grinberg), de l'UNHCR (Aintzane de Aguirre), du CBAR (An Maes), de Vluchtelingenwerk Vlaanderen (Jennifer Aadae) et d'INTACT (Charlotte Chevalier et Christine Flamand). Il a été décidé de porter l'attention des instances d'asile sur les questions relatives aux MGF et les mariages forcés.

Suite à ces réunions de travail, des recommandations spécifiques sur l'accueil des demandeurs d'asile et l'interprétation de la notion de réfugié ont été développées en relation avec les MGF. La question des nouvelles demandes d'asile, de l'application de la Convention de Dublin et des pays sûrs n'a pas été abordée dans ce cadre. Les recommandations s'adressent aux instances d'asile belges, tant le CGRA que le CCE, à la Secrétaire d'Etat en charge de la Politique de Migration et de l'asile, à la Ministre en charge de l'égalité des chances, à l'Institut pour l'Egalité des Femmes et des Hommes (IEFH) mais également à l'EASO et aux Institutions de l'Union Européenne.

C/ Objectif des recommandations

S'inspirant de la législation européenne sur l'asile, de la jurisprudence européenne ainsi que de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique⁵, ces recommandations sont un outil pour engager le dialogue avec les différentes instances impliquées dans l'accueil et la détermination du statut de réfugié. L'objectif de ces recommandations est d'améliorer l'accueil des demandeurs d'asile invoquant les MGF comme motif de persécution ainsi que la prise en compte par les instances d'asile des demandes de protection internationale basées sur (une crainte de) MGF.

1. Convention internationale relative au statut des réfugiés, Genève, 28 juillet 1951.

2. Directive 2011/95/CE du Conseil du 13 décembre 2011 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 (refonte), JO L 337/9 du 20.12.11.

3. Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Istanbul, 11.V.2011, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/210.html>. Cette convention n'est pas encore en vigueur.

4. Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JO L 31 du 6.2.2003.

5. Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, *op.cit.*

L'OMS définit les MGF comme des « *interventions aboutissant à une ablation partielle ou totale des organes génitaux externes de la femme et/ou tout autre lésion des organes génitaux féminins pratiquée à des fins non thérapeutiques* »⁶

Les communautés concernées invoquent plusieurs motifs à la pratique de l'excision ou de l'infibulation. En synthèse, il est possible de classer cet ensemble diversifié de justifications comme suit : contrôler la sexualité des femmes, maintenir la tradition culturelle et la cohésion sociale, assurer une hygiène et pourvoir à l'esthétique, favoriser la fécondité et suivre les préceptes religieux. La pression sociale est importante. La jeune fille ou la femme non excisée est considérée par son entourage comme impure. Elle est marginalisée, ne peut se marier ni même préparer les repas pour sa famille. Les femmes qui font mutiler leurs filles sont généralement animées à leur égard des meilleures intentions. En respectant la tradition, elles désirent les protéger contre la honte, l'exclusion sociale et l'isolement. Il est difficile de généraliser l'âge auquel les MGF sont pratiquées tant les pratiques divergent en fonction de l'origine, de l'ethnie, mais aussi du contexte particulier. Elles sont le plus souvent pratiquées chez les enfants en bas-âge, mais peuvent aussi avoir lieu plus tard, à l'occasion d'un mariage, par exemple.

Quelles que soient les raisons avancées pour défendre et perpétuer ces pratiques, force est de constater qu'elles constituent une violence faite aux femmes et aux fillettes dans des contextes, certes divers, de rapports de genre inégalitaires. Il s'agit d'une violence liée au genre qui atteint gravement au droit à l'intégrité physique et psychologique de la personne et rentre dans le

champ des violations des droits de l'homme, de la femme et des enfants⁷. La Cour Européenne des droits de l'homme a affirmé que les violences liées au genre, telles que les MGF⁸, la violence domestique⁹, le refus de se conformer aux normes sociales de sa communauté, la violence liée à l'honneur et la stérilisation forcée¹⁰ pouvaient constituer des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales¹¹. Les MGF constituent également des violations d'autres droits fondamentaux, tels le droit à la non-discrimination¹³, au meilleur état de santé possible ou encore à la liberté (les fillettes subissent généralement ce traitement sans leur consentement). Par ailleurs, les MGF sont assimilées à la torture par le Rapporteur Spécial¹² sur la torture et autres peines cruelles, inhumaines ou dégradantes.

La mise en œuvre de ces obligations internationales comporte entre autres l'obligation pour les Etats d'accorder une protection internationale au sens de la Convention de Genève. Les violations d'outils protégeant les droits de l'homme, de la femme ou de l'enfant peuvent être constitutives de persécution au sens de la Convention de Genève (voir plus loin). Bien que la Convention de Genève ne prévoit pas de dispositions spécifiques aux enfants ou aux femmes, les termes ouverts de la définition du réfugié combinés à des lignes directrices spécifiques sur le genre élaborées par le HCR¹⁴, ont permis de faire évoluer la jurisprudence des instances d'asile et ont permis d'inclure les formes de persécutions spécifiques à l'âge ou au sexe comme relevant du champ d'application de la Convention de Genève. Dès 2002, le HCR a affirmé que les MGF entrent dans le

6. OMS-Aide mémoire n° 241 "Les mutilations sexuelles féminines". Février 2010. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/fr>

7. Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations-Unies (articles 3 ; 19 ; 24 ; 34 ; 37 et 39), <http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm>

8. Cour. Eur. DH., *Izevbekhai c. Irlande* (requête n° 43408/08) ou *Omeredo v. Austria* (requête n° 8969/10).

9. *Opuz v. Turkey*, No. 33401/02, (June 2009), dans lequel est précisé que l'absence de protection de l'Etat contre la violence domestique ne doit pas être intentionnel. Pour plus de détails sur cette jurisprudence de la CEDH, voyez l'intervention de Frances Nicholson, senior legal advisor UNHCR, <http://www.intact-association.org/Pages/programme-colloque-22-novembre-2011.html>.

10. *Coureur.DH.*, arrêt V.C. C. Slovaquie (requête n° 18968/07) du 8 novembre 2011

11. Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, Rome, 4.11.50, art. 3.

12. Rapport du rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Manfred Nowak, A/HCR/7/3, 15 janvier 2008, p5 (Comité CT) <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=&docid=47c2c56a2>. Ce rapport estime que « comme la torture, les mutilations génitales féminines impliquent la volonté affichée d'infliger douleurs et souffrances. En juin 2011, le Rapporteur Spécial actuel sur la torture, Juan E. Mendez, a encore accentué cette déclaration : <http://www.stop-stoning.org/node/1853> : « The purpose of my presentation is twofold: to reiterate that FGM in its form and cruelty amounts to torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment as set forth in article 1 and 16 of the CAT; and to emphasize States' obligations to exercise due diligence to prevent, investigate and, in accordance with national legislation, punish acts of violence against women, whether perpetrated by the State or by private persons, and to provide redress, reparation and rehabilitation to victims of torture and ill-treatment. »

13. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, (CEDAW), 18 décembre 1979, A/RES/34/180, disponible en ligne : (articles 2 (f) ; 5(a) ; 12) <http://www2.ohchr.org/french/law/cedaw.htm>

14. Principes directeurs sur la protection internationale no. 1: La persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés, HCR, 8 juillet 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e4141744.html>

15. Principes directeurs sur la protection internationale no. 2: « L'appartenance à un certain groupe social » dans le cadre de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés, HCR, 7 mai 2002, HCR/GIP/02/02, <http://www.unhcr.fr/4ad2f8201.html>

16. Note d'orientation sur les demandes d'asile liées aux mutilations génitales féminines, HCR, Genève, mai 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4c70cf82.pdf>.

17. Directive 2011/95/CE du Conseil du 13 décembre 2011, *op.cit.*

18. Art. 10 de la Directive 2011/95/EU, *op.cit.* « Il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ». Quelques exemples de groupes sociaux sont : la famille, l'orientation sexuelle, les femmes.

19. Note d'orientation sur les demandes d'asile liées aux mutilations génitales féminines, *op.cit.*

20. Cour Eur. DH., arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce du 21 janvier 2011, requête N° 30696/09 ; « La Cour accorde un poids important au statut du requérant qui est demandeur d'asile et appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale (voir, mutatis mutandis, *Oršuš et autres c. Croatie* [GC], no 15766/03, § 147, CEDH 2010...). Elle note que ce besoin d'une protection spéciale fait l'objet d'un large consensus à l'échelle internationale et européenne comme cela ressort de la Convention de Genève, du mandat et des activités du HCR ainsi que des normes figurant dans la directive Accueil de l'Union européenne. »

champ d'application de la Convention de Genève sous l'angle des demandes liées à l'appartenance sexuelle¹⁵. Ce document souligne également qu'il faut tenir compte de l'incapacité d'un Etat à faire cesser efficacement cette pratique, qui émane essentiellement de personnes privées (communauté, famille). La note d'orientation du HCR spécifique aux demandes d'asile liées aux mutilations génitales féminines¹⁶ a considéré que les MGF sont une forme de violence fondée sur le genre qui entraîne des dommages importants, à la fois mentaux et physiques, équivalant à une persécution et qualifie les MGF de persécution continue et permanente. La Directive Qualification¹⁷ a détaillé les critères de reconnaissance du statut de réfugié en mentionnant explicitement que les actes de persécution peuvent être dirigés contre des personnes en raison de leur sexe (féminin) ou de leur âge. S'agissant de femmes, fillettes exposés à cette forme de persécution sans possibilité d'obtenir une protection efficace dans leur pays d'origine ou encore d'hommes et de femmes militant contre la pratique, ils pourront se voir reconnaître le statut

de réfugié sur base du critère d'appartenance à un groupe social ou d'autres critères, tels l'opinion politique ou la religion.¹⁸ Pour évaluer le besoin de protection, il est notamment important dans l'examen de la demande d'asile de tenir compte du taux de prévalence des MGF dans le pays d'origine, du contexte discriminatoire à l'égard des femmes, de l'existence d'une législation spécifique incriminant les MGF et de sa mise en œuvre effective¹⁹.

Les MGF ont généralement lieu dans un contexte discriminatoire à l'égard des femmes. Les femmes et les filles sont régulièrement soumises à diverses formes de violences, telles les MGF, mais aussi le mariage forcé, les violences sexuelles inhérentes à ce mariage ainsi que les contraintes et violences physiques et morales en cas d'absence de soumission. Dans ce contexte, il y a lieu de considérer qu'elles appartiennent à un groupe vulnérable tel que décrit par la Directive Accueil (voir plus loin)²⁰.

3 Recommandations au niveau international

A/ Signature et ratification de la Convention d'Istanbul ²¹

La Convention d'Istanbul est la première Convention européenne à viser explicitement les violences liées au genre, à les énumérer et à reconnaître qu'elles sont en lien avec la Convention de Genève.

Elle a été signée par 18 Etats membres du Conseil de l'Europe (dont 11 font également parties de l'Union européenne) mais pour entrer en vigueur, elle nécessite une ratification par 10 Etats dont 8 doivent être membres du Conseil de l'Europe.

Cette Convention n'est pas encore signée par la Belgique.

Outre l'affirmation que la violence liée au genre peut être considérée comme une persécution ou une atteinte grave, cette Convention exige une interprétation des causes de persécutions sensible au genre, l'obligation de prévoir des procédures d'accueil adaptées au genre (gender-sensitive), l'obligation de développer un service de soutien sensible au genre pour les demandeurs d'asile ainsi que réaffirme le principe du non-refoulement pour les personnes victimes de violences liées au genre.

Elle incite les Etats Parties dans son article 60 à :

- prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour que la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre puisse être reconnue comme une forme de persécution au sens de l'article 1, A (2), de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et comme une forme de préjudice grave donnant lieu à une protection complémentaire/subsidiaire ;

- veiller à ce qu'une interprétation sensible au genre soit appliquée à chacun des motifs de la Convention et à ce que les demandeurs d'asile se voient octroyer le statut de réfugié dans les cas où il a été établi que la crainte de persécution est fondée sur l'un ou plusieurs de ces motifs, conformément aux instruments pertinents applicables ;

- prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour développer des procédures d'accueil sensibles au genre et des services de soutien pour les demandeurs d'asile, ainsi que des lignes directrices fondées sur le genre et des procédures d'asile sensibles au genre, y compris pour l'octroi du statut de réfugié et pour la demande de protection internationale ;

Par ailleurs, elle prévoit également l'obligation pour les Etats de prévenir ces violences et de mettre en œuvre des mesures efficaces pour y remédier. La Belgique étant pionnière dans la défense des droits fondamentaux, il est important qu'elle signe et ratifie la Convention d'Istanbul, fruit d'un long processus et d'un consensus important au sein du Conseil de l'Europe.

Recommandation n° 1

adressée au **Ministre des Affaires étrangères et Vice-Premier Ministre et à la Ministre en charge de l'égalité des chances, également Vice-Premier Ministre ;**

- Signer et ratifier la Convention d'Istanbul dans les plus brefs délais afin de réaffirmer la volonté de la Belgique de combattre toutes les violences liées au genre.

B/ Accélérer la refonte de la Directive procédure

La proposition de modification de la directive dite de procédure²² (ci-après Directive procédure) prévoit l'introduction de garanties particulières en faveur des demandeurs d'asile vulnérables. Celles-ci incluent, entre autres, des dispositions en matière de rapports médico-légaux, l'exemption de certaines catégories de demandeurs des procédures

accélérées ou des procédures aux frontières, et des modalités de procédures visant à établir les éléments de la demande dans les cas de persécution du fait de l'appartenance sexuelle et/ou de l'âge²³. Elle prévoit dans son considérant 21 que : « les mesures nationales relatives à l'identification et à la documentation des symptômes et des signes de tortures ou d'autres formes graves de violence physique ou mentale, y compris les violences sexuelles, dans le cadre des procédures couvertes par la présente directive, doivent notamment se fonder sur le Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants (protocole d'Istanbul²⁴) ». Ce protocole énumère les conditions ou normes que doivent remplir les certificats médicaux pour les prendre en considération.

Il est également prévu de mentionner dans les considérants que des **garanties procédurales particulières** seront mises en place pour les demandeurs vulnérables, tels que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les femmes enceintes, les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence, telles que les violences basées sur le genre et les pratiques traditionnelles néfastes, ou les personnes handicapées, afin de créer les conditions requises pour qu'ils aient effectivement accès aux procédures et qu'ils puissent présenter les éléments nécessaires à la motivation de leur demande de protection internationale.

La proposition prévoit également la possibilité de faire appel à des experts sur des matières particulières comme les questions médicales, cultu-

relles ou celles liées aux enfants ou aux spécificités hommes-femmes²⁵. En effet, un juge ou un agent de protection ne dispose pas toujours de la compétence requise pour évaluer une attestation médicale et cela permet d'éviter une subjectivité de l'évaluation par un non-expert.

Par ailleurs, la refonte de la directive prévoit que les instances d'asile soient formées sur les différents aspects de la procédure, en ce compris la communication interculturelle, la reconnaissance de symptômes indiquant une vulnérabilité, le principe du bénéfice du doute, etc. Ces aspects sont très importants pour veiller à une harmonisation de la prise en considération des questions de genre dans le cadre de la procédure d'asile et afin d'assurer des garanties procédurales aux groupes vulnérables.

Le Commissariat général aux réfugiés (CGRA) dispose d'une cellule spécifique en charge des questions liées aux violences de genre, composée d'une coordinatrice et de personnes de référence dans chaque section géographique.

21. Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, op.cit.

22. Commission Européenne, Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les Etats membres (refonte), 21 octobre 2009, COM(2009) 554 final, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:FR:PDF>.

23. Rapport du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les Etats

membres (refonte), (COM(2009)0554 – C7-0248/2009 – 2009/0165(COD)), 24 mars 2011.

24. « Protocole d'Istanbul », Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, édité par le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, 2004, HR/P/PT/8/Rev.1. : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4638aca2.html>

25. Art. 9, 2 d) de la proposition de refonte de la directive procédure, op.cit.

La mise en place de cette cellule est unanimement louée comme une bonne pratique dans le paysage européen. Dernièrement, une brochure a été réalisée par le CGRA à l'intention des jeunes filles et des femmes demandeurs d'asile dans lequel la question des MGF est explicitement visée (voir infra).

Toutefois, la procédure d'asile en Belgique est mise sous pression en raison d'un grand nombre de demandes. Un examen rapide des demandes d'asile est demandé par les responsables de instances d'asile à leur personnel, ce qui peut avoir pour conséquence que des garanties de procédure, particulièrement pour les personnes vulnérables ne soient pas respectées²⁶.

26. En Grande Bretagne, une « fast track procedure » a été mise en place et a eu un impact négatif sur les demandes d'asile des femmes comme l'ont dénoncé Human Rights Watch et Asylumaid dans le rapport « Fast-Tracked Unfairness: Detention and Denial of Women Asylum Seekers in the UK », 23 février 2010 <http://www.hrw.org/news/2010/02/23/uk-fast-track-asylum-system-fails-women>

27. A ce sujet, voyez une étude réalisée en Grande Bretagne : On cost of appeal procedures in the UK : http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/153/WAN_Dec_Jan.pdf

Recommandation n° 2

adressée à l'Etat belge dans le cadre des négociations sur la refonte de la Directive procédure au niveau du Conseil européen :

- Insérer la référence aux violences basées sur le genre et les pratiques traditionnelles néfastes, dans le considérant 20 de la proposition, tel que proposé par le Parlement européen dans le cadre des garanties procédurales particulières à assurer pour les

demandeurs vulnérables²⁸ ;

- Promouvoir auprès des autres Etats membres la mise en place de procédures prenant en compte les besoins spécifiques des personnes affectées par les violences de genre, telles que les MGF en se basant sur son expérience (un point focal sur les violences liées au genre) ;
- Veiller à insérer la référence au Protocole d'Istanbul dans le considérant 21 de

la proposition de refonte ;

- Veiller à ce que la possibilité de faire appel à des experts soit mentionné dans le texte de la Directive procédure, sur les questions médicales, culturelles ou celles liées aux enfants ou aux spécificités hommes-femmes.

28. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-85&language=EN>

De plus, si la procédure d'asile est accélérée, les praticiens n'ont pas les moyens d'organiser un accompagnement juridique de qualité et notamment de rassembler des preuves ou d'étayer un état de santé physique ou mental fragilisé. Ceci peut nuire au bon déroulement de la procédure d'asile et avoir pour conséquence que les coûts de justice soient plus élevés²⁷. C'est pourquoi il est urgent que les discussions au niveau européen sur la refonte de la directive procédure puissent aboutir rapidement.

C/ Accélérer la refonte de la Directive Accueil

La refonte de la Directive relative à l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après Directive accueil) souligne de manière claire la nécessité de développer un mécanisme qui permette de détecter une vulnérabilité afin de répondre adéquatement à ses besoins spécifiques²⁹. En effet, elle prévoit que les Etats mettent en place des mesures visant à identifier ces besoins et adaptent en conséquence les conditions d'accueil. La Commission a en effet constaté que l'incapacité de prendre correctement en compte les besoins particuliers constitue la principale cause de préoccupation dans le domaine de l'accueil des demandeurs d'asile. Par ailleurs, il est important que le groupe vulnérable soit mieux défini et qu'une référence aux victimes de MGF ou de PTN soit inscrite dans le texte de la Directive, fût-ce dans un considérant. Enfin, elle prévoit des modifications en matière de détention de demandeurs d'asile : La Commission européenne a constaté que la Belgique n'avait pas transposé la Directive accueil de façon à ce qu'elle couvre les demandeurs d'asile placés en détention. La Directive ne prévoit pourtant pas d'exception dans son champ d'application. En outre, la Commission a également épingle le système belge en raison de l'absence de mesures d'identification de profils vulnérables. La Commission se demande dès lors comment les droits garantis par la directive peuvent être effectifs si les personnes ayant des besoins particuliers ne sont pas en mesure d'être identifiées. Suivant ces constats, la Commission estime que des problèmes graves pourraient survenir dans les Etats membres qui n'interdisent pas le placement en détention des demandeurs d'asile ayant des besoins particuliers.

29. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (Refonte) {SEC(2008) 2944}; {SEC(2008) 2945}/COM/2008/0815 final - COD 2008/0244, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0815:FR:HTML>

En outre, la refonte prévoit que le placement ne peut être ordonné que pour les motifs prévus et uniquement s'il est conforme aux principes de nécessité et de proportionnalité, après examen au cas par cas. Les conditions d'accueil dans les centres de rétention doivent être également respectueuses de la dignité humaine.

Recommandation n° 3

adressée à l'Etat belge dans le cadre des négociations sur la refonte de la Directive accueil au niveau du Conseil européen :

- Soutenir la proposition du Parlement Européen de définir à l'article 21 les personnes vulnérables en référant explicitement aux victimes de MGF ou autre PTN pour favoriser la mise en place d'un système d'identification de groupes vulnérables ;
- Trouver des alternatives à la détention des demandeurs d'asile vulnérables.

D/ Recommandations à l'EASO

Le bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)³⁰ a pour objectif de fournir une assistance pratique et une expertise aux États membres pour la mise en œuvre des dispositions des directives et le recensement des meilleures pratiques. Deux activités sont importantes à souligner dans ce cadre :

L'information sur le pays d'origine

L'EASO mise en priorité son activité sur la recherche d'informations sur le pays d'origine (COI). Il pourra jouer un rôle positif dans le cadre du travail de collecte d'informations impartiales, actuelles, rigoureuses et « genrées » des réalités objectives du pays d'origine. Pour ce faire, il est essentiel que l'EASO mette la question de l'information « genrée » au cœur de ses préoccupations.

Le droit à une instruction impartiale paraît essentiel pour garantir les droits fondamentaux que l'on cherche à protéger dans le cadre de la protection internationale et, le cas échéant, l'efficacité d'un recours. L'EASO pourrait constituer un organisme indépendant pour aider les États à instruire une demande de protection internationale, qui fait défaut actuellement dans les États membres. Il pourrait commander des recherches et cibler certaines thématiques pour lesquelles l'information objective fait défaut ; par exemple, les violences liées au genre dans des régions déterminées. Ces recherches pourraient effectuer une analyse comprenant les informations relatives

à la prévalence des MGF ou mariages forcés et détailler le contexte dans lequel ces pratiques perdurent : existence d'une loi, place de la femme face à la loi, les aspects égalité hommes-femmes, le travail de prévention effectué dans le pays. Il pourrait renforcer ainsi la qualité des décisions.

La Directive qualification, dans sa nouvelle mouture, évoque le rôle de l'EASO notamment dans le cadre de la nouvelle disposition concernant l'alternative de fuite interne³¹. L'article 8 de la Directive qualification fait désormais peser la charge de la preuve sur les États membres qui ont l'obligation de se renseigner et d'obtenir des informations précises et actuelles auprès de sources pertinentes sur la situation personnelle du demandeur mais aussi sur les conditions générales dans cette partie du pays. Les aspects liés à la violence de genre doivent nécessairement être pris en considération pour évaluer la protection effective contre ces pratiques dans le pays d'origine, telle la place des femmes dans la société considérée, de la culture d'origine, mais aussi les programmes de prévention mis en place par l'État et la volonté de l'État d'éradiquer la pratique.

Une publication d'Amnesty International, d'ILGA-Europe et du Lobby européen des femmes a dans le cadre de la campagne END FGM émis des recommandations à l'égard de l'EASO en sollicitant une prise en charge genrée de l'information sur les pays d'origine.³²

30. Règlement (UE) N° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19.5.2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, J.O. L 132/ 11. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ.L.2010.132.0011.0028.FR.PDF>

31. Art. 8.2. de la Directive « Qualification » : « les États membres veillent à obtenir des informations précises et actualisées auprès de sources pertinentes, telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et le Bureau européen d'appui en matière d'asile ».

32. En-gendering the European asylum support office, Amnesty International's END FGM European Campaign, the European Women's Lobby and ILGA-Europe recommend the integration of a gender perspective into the work of the European Asylum Support Office, MAY 2011.

Rôle de l'EASO dans la formation.

Les modules de formation EAC (European Asylum Curriculum) ont été développés afin d'assurer la qualité des formations données dans le cadre de la protection internationale dans les différents États membres. Il est prévu que l'EASO reprenne à son compte les formations pour favoriser l'harmonisation des critères de détermination du statut de réfugié au sein de l'Union européenne.

Il apparaît essentiel de développer au sein de l'EASO un module de formation spécifique sur les questions de genre. En effet, à ce jour, bien qu'il existe des modules sur les techniques d'entretien, de l'évaluation des preuves, il n'existe pas de module de formation spécifique sur le genre.

Ce module pourrait intégrer les lignes directrices du HCR ainsi que les enseignements de la jurisprudence utiles (best practices) des États membres et des juridictions internationales.

Ce module de formation permettrait également d'harmoniser les pratiques très divergentes des États membres en matière de reconnaissance de statut sur base de violences liées au genre. Cela permettrait également de mettre en exergue toutes les spécificités de ces demandes et de leur accorder une attention toute particulière. Au sein de ce module, les questions de santé mentale pourraient être abordées et comme le prévoit le projet de la refonte de la Directive procédure, la possibilité de faire appel à des experts.

Recommandation n° 4

adressée à l'EASO

- Jouer un rôle positif dans le travail de collecte d'informations impartiales, actuelles, rigoureuses et « genrées » des réalités objectives du pays d'origine afin de garantir le droit à une instruction impartiale des motifs de persécution invoqués par les demandeurs d'asile ;
- Commander des recherches sur certains aspects de la violence liée au genre, notamment concernant les pratiques traditionnelles néfastes, afin d'approfondir non seulement les aspects juridiques mais également les aspects sociologiques ou anthropologiques de ces violences liées au genre ;
- Développer un module de formation spécifique sur la violence liée au genre.

4 Recommandations au niveau national

A/ L'accueil : la détection précoce des personnes vulnérables

A.1. Identification précoce des personnes vulnérables dans le cadre de l'accueil

La Directive accueil³³ prévoit que l'accueil des personnes ayant des besoins particuliers devrait être spécifiquement conçu pour répondre à ces besoins. En l'absence d'un accueil spécifique, il n'y a pas de reconnaissance possible d'un traumatisme ou de symptômes, pas d'accès à des services de santé spécifiques et pas de logement adéquat. Elle prévoit que les Etats membres tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables, telles les mineurs non accompagnés, les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle³⁴. Pour identifier ces personnes, la Directive ajoute que les besoins particuliers doivent être constatés après une évaluation individuelle de leur situation.

Un tel mécanisme d'identification n'existe pas à l'heure actuelle en Belgique. Outre l'incidence de ce mécanisme sur l'accès à un traitement adéquat, il peut aussi influencer sur la qualité du processus décisionnel lié à la demande d'asile. Transposé à la question des MGF, il appert que les victimes de MGF sont considérées comme vulnérables car elles ont subi des violences physiques et sexuelles dans le passé. Les mineurs à risque d'excision sont également considérés comme des personnes vulnérables. Outre le fait d'une prise en considération de leur vulnérabilité dans le cadre de l'accueil et de la procédure d'asile, cette détection permet également de mettre en place une prévention de

ces pratiques et un dialogue adapté avec la famille. En l'absence d'un système d'identification, il arrive régulièrement que la question des MGF ne soit pas abordée lors de la procédure d'asile ou insuffisamment³⁵.

Le HCR a noté qu'en l'absence d'un système d'identification précoce, la prise en compte des besoins spécifiques reste lettre morte. Dans ses recommandations³⁶ à ce sujet, il invoque que : *« Les Etats membres devraient assurer qu'ils mettent des mécanismes en place pour identifier et assister, le plus tôt possible dans la procédure d'asile, des demandeurs d'asile qui sont vulnérables et qui ont des besoins spécifiques. Ceci est essentiel dans le cadre de l'entretien de détermination de statut, notamment pour donner la responsabilité de l'entretien à un agent approprié qui a la connaissance, la formation et l'expérience requise ».*

35. Ceci est contraire à la résolution 1765 (2010) du Conseil de l'Europe sur les demandes d'asile liées au genre qui recommande pourtant aux Etats membres « d'identifier le plus tôt possible les femmes et les filles pouvant avoir été victimes de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre ». <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/t/a10/FRES1765.htm> (point 9.1).

36. HCR, Improving Asylum Procedures - Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice: Key Gender Related Findings and Recommendations, March 2010, available at : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4be01ed82.html>

37. Loi du 12 JANVIER 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B. du 7 mai 2007.

38. « Femmes, jeunes filles et asile en Belgique. Informations pour les femmes et jeunes filles demandeuses d'asile », CGRA, juin 2011.

33. Directive 2003/9/CE, op.cit.

34. Directive 2003/9/CE, op.cit., art. 17.

A.2. Quelles mesures prévoir dans le cas spécifique des victimes de MGF ou de crainte de MGF

Il n'existe pas en Belgique de mécanisme de détermination de besoins spécifiques en début de procédure d'asile, ni en centre ouvert ni en centre fermé.

En centre ouvert

La loi sur l'accueil³⁷ prévoit pourtant un accompagnement spécifique du demandeur d'asile qui doit permettre au travailleur social d'identifier les besoins spécifiques du bénéficiaire et de vérifier que la structure d'accueil soit adaptée à ces besoins. La loi prévoit également une procédure d'évaluation pour permettre au travailleur social d'accorder une attention aux signes non détectables d'une éventuelle vulnérabilité, telle que celle présente chez les personnes ayant subi des tortures ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle.

La loi a toutefois stipulé que cet accompagnement peut être limité dans le cadre de l'asile si les capacités de logement normalement disponibles sont épuisées. En raison de la crise de l'accueil, l'accompagnement spécifique et l'évaluation des besoins spécifiques est difficile à mettre en place.

La crise de l'accueil s'étant prolongée et avec elle, l'impossibilité de déterminer les besoins spécifiques, FEDASIL tente dans les faits d'accorder une place en priorité aux personnes dont la vulnérabilité est apparente : femmes avec enfants, femmes enceintes, femmes seules, familles, personnes âgées ou ayant des besoins médicaux. Bien qu'il existe certains centres spécialisés dans la prise en charge de personnes vulnérables, tels le centre CARDA à Yvoir, le Centre de Louvranges pour femmes et enfants ou encore le centre de Rixensart pour filles-mères, on note un manque manifeste de

prise en considération des besoins des personnes vulnérables et d'accompagnement adapté. Même si la loi prévoit donc la nécessité d'identifier des besoins particuliers, en pratique, cela n'est pas mis en œuvre.

Comment détecter le fait qu'on se trouve face à une personne victime (potentielle) de MGF dans le cadre de la procédure d'asile ?

Information des demandeurs d'asile

Ni dans le questionnaire de l'Office des étrangers (OE), qui enregistre la demande d'asile, ni dans le questionnaire du CGRA ne figurent de question spécifique sur les MGF. Toutefois, une brochure spécifique a été réalisée par le CGRA à l'intention des jeunes filles et des femmes demandeurs d'asile dans lequel cette question est explicitement visée, ainsi que la possibilité de faire une demande d'asile distincte de celle de son époux³⁸. Cette brochure est distribuée par l'OE aux femmes de plus de 16 ans. Toutefois, il semble que le nombre d'exemplaires disponibles est limité. Ce document reste assez confidentiel car il n'est pas disponible sur le site du CGRA. Il est important de s'assurer que cette brochure est effectivement reçue et comprise par les demandeurs d'asile. Il nous semble que cette brochure pourrait être également distribuée par les centres gérés par FEDASIL et les organisations partenaires afin de s'assurer que la question des MGF puisse être abordée le plus tôt possible dans la procédure d'asile.

Accueil et accompagnement social ou médical du demandeur d'asile.

La compétence pour procéder à une identification des besoins des personnes vulnérables revient en premier lieu au service « Dispatching » de Fedasil, qui désigne un lieu d'accueil pour y bénéficier d'une

aide matérielle. Ce dispatching ne dispose pas d'un questionnaire spécifique pour identifier les personnes vulnérables. Il suit des instructions internes qui précisent qu'il doit tenir compte de la vulnérabilité des personnes³⁹, de son état de santé ainsi que de la composition de la famille. Ces instructions précisent que la détection des besoins spécifiques lors de la désignation du lieu d'accueil peut s'avérer difficile mais qu'il doit être tenu compte du principe de précaution et des besoins psychosociaux des personnes vulnérables. La désignation ne se fera donc que sur base de problèmes visibles ou identifiés par l'OE, lors de l'enregistrement de la demande d'asile. Une communication informelle est parfois mise en place entre ces deux administrations. Ainsi, le dispatching de Fedasil pourra être informé implicitement par l'OE de la vulnérabilité d'un demandeur d'asile. L'identification des besoins particuliers ne se fera généralement pas en début de procédure car il requiert du temps, de l'écoute et de la patience.

Aucun outil au niveau de l'accueil ne prévoit la possibilité de poser explicitement la question des MGF au demandeur d'asile. Or, l'accompagnement social ou médical prévu par la loi sur l'accueil est le lieu indiqué pour évoquer la question des MGF. L'accompagnement social permet que les MGF ou d'autres formes de violences sexuelles soient évoqués et que des éléments de preuve puissent être récoltés, le plus tôt possible dans la procédure (certificat médical, etc.). Quant à l'accompagnement médical, il est un lieu significatif pour évoquer la question des violences sexuelles. Cette question pourrait figurer dans un questionnaire spécifique de santé et être relayé au service social pour un suivi spécifique⁴⁰. Des formes de collaboration se rencontrent entre les travailleurs sociaux et le service médical, avec l'avocat, ... mais celles-ci doivent être encouragées et renforcées car les services sociaux sont parfois réticents à faire ce travail

d'accompagnement. Dans un contexte où les instances d'asile sont sous pression car elles doivent traiter rapidement les demandes, cet accompagnement initial est encore pourtant fondamental.

Une étude réalisée par le service Préparation de la Politique d'Accueil de Fedasil⁴¹ sur les femmes excisées ou à risque d'excision dans les structures d'accueil en Belgique avait révélé que les femmes demandeurs d'asile manquaient de soutien social et psychologique au sein des structures d'accueil lorsque leur procédure était en cours. L'état des lieux de cette étude avait démontré la nécessité d'un suivi adapté au besoin de ces demandeuses d'asile et le travail de sensibilisation/prévention qu'il y avait à mener auprès des parents de ces fillettes pour leur éviter les MGF.

En centre fermé

Précisons d'emblée que la Directive accueil vise aussi bien les centres ouverts que les centres fermés. En effet, dans ses « considérants », elle mentionne que : « *l'accueil des demandeurs placés en rétention devrait être spécifiquement conçu pour répondre à leurs besoins dans cette situation* ». Tout comme l'accueil en centre ouvert, il n'y a aucun mécanisme d'identification d'une vulnérabilité spécifique au sein des centres fermés⁴². Pire, la détention en elle-même génère une vulnérabilité complémentaire. Le centre fermé n'est pas un lieu adéquat pour une personne vulnérable et il faudrait une alternative immédiate à cet en

39. Art. 36 de la loi sur l'Accueil, op.cit.

40. Dans le respect du secret professionnel partagé.

41. Fedasil, Service préparation de la politique d'accueil, Etude : Femmes excisées ou à risque d'excision dans les structures d'accueil en Belgique, mars 2009.

42. La Commission européenne a constaté que la Belgique n'avait pas transposé la directive « accueil » de façon à ce qu'elle couvre les demandeurs d'asile placés en détention. La directive ne prévoit pourtant pas d'exception dans son champ d'application. En outre, la Commission a également épinglé

le système belge en raison de l'absence de mesures d'identification de profils vulnérables. La Commission se demande dès lors comment les droits garantis par la directive peuvent être effectifs si les personnes ayant des besoins particuliers ne sont pas en mesure d'être identifiées. Suivant ces constats, la Commission estime que des problèmes graves pourraient survenir dans les Etats membres qui n'interdisent pas le placement en détention des demandeurs d'asile ayant des besoins particuliers.

43. DEVAS, http://www.jrseurope.org/publications/RS-Europe_Becoming%20Vulnerable%20in%20Detention_June%202010_PUBLIC_28jun10.pdf

fermement quand une vulnérabilité est observée. Si une alternative est trouvée à la détention, une attention particulière et une information complète du demandeur d'asile doit être prévue⁴³.

Recommandation n° 5

adressée à la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, ainsi qu'à FEDASIL et à l'Office des Etrangers :

- Prévoir un **système d'identification précoce de personnes vulnérables** dans le cadre de l'application de la loi accueil, pour assurer un accueil adapté du demandeur d'asile, permettre une meilleure prise en considération de sa vulnérabilité dans le cadre de l'examen de demande d'asile et enfin favoriser un travail de prévention relatif aux MGF ;
- Prévoir la **mise en œuvre de la Directive accueil dans les centres fermés** ainsi qu'un système de détection de personnes vulnérables. Dès lors qu'une personne vulnérable est observée, prévoir une alternative immédiate à la détention qui prenne en charge ses besoins particuliers.
- Développer des **lignes directrices** claires au niveau du dispatching pour favoriser la détection de personnes vulnérables et aux centres d'accueil pour assurer une détection des personnes vulnérables et un suivi adéquat, même en cas de crise de l'accueil
- Prévoir des **structures adéquates et suffisantes** pour la prise en charge des demandeurs d'asile vulnérables ;
- Attirer l'attention des différents intervenants sur l'importance de la collaboration entre les services médicaux, sociaux et l'avocat des demandeurs d'asile et l'utilité de mettre en place un travail de préparation à l'entretien de détermination de statut ;
- Renforcer les possibilités de **suivi social et psychologique des femmes** qui ont subi des MGF et dont les

fillettes risqueraient de les subir ; dans ce cadre, fournir les contacts d'organismes pouvant aider les demandeurs d'asile sur la question des MGF, mais également dans la cadre de la prévention des MGF en Belgique. Prévoir également que les déplacements vers les associations d'aide ou des psychologues puissent être remboursés (puisque'ils sont compris dans le terme « accompagnement ») ;

- Améliorer la **sensibilisation et la formation** du personnel des structures gérées par FEDASIL et les organisations partenaire, à savoir :
 - Favoriser la sensibilisation du personnel médical de tous les centres en charge de l'accueil (fermé et ouverts) aux questions de MGF. Dans ce cadre du **suivi médical**, il y aurait lieu de prévoir un formulaire adapté sur des questions de santé, telles que le fait d'avoir subi des violences dans son pays d'origine le cas échéant en évoquant explicitement la question des MGF ;
 - Prévoir des formations continues de travailleurs sociaux et médicaux sur la question des MGF ;
- Systématiser la distribution d'information au sein des centres sur la procédure via des brochures ou affiches, en ce compris la brochure réalisée par le CGRA (asile pour les femmes et les filles) et les affiches d'INTACT ou du GAMS-Belgique ;
 - Disséminer des informations sur les MGF via d'autres outils, tels les DVD, affiches d'INTACT, folios du GAMS-Belgique afin que le sujet puisse être abordé (voir le DVD réalisé aux Pays Bas par le GGD pour les centres d'accueil) ;
- Prévoir des financements adéquats pour améliorer l'accueil des demandeurs d'asile.

B.1. La transposition de la Directive qualification en droit national

La nouvelle Directive qualification⁴⁴ constitue une refonte de la Directive 2004/85/EU. Comme l'annonce le Conseil, les modifications permettent de clarifier les concepts légaux pour définir le besoin de protection en assurant une cohérence avec la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et la Cour de Justice de l'Union Européenne.

Trois éléments de cette refonte sont d'importance dans le cadre de la transposition de celle-ci en droit national, à savoir :

La définition commune de la notion de « groupe social »

Le « considérant » 30 de la Directive stipule qu'il est nécessaire d'adopter une nouvelle définition commune du motif de persécution que constitue « l'appartenance à un certain groupe social » : « Il convient de prendre dûment en considération les questions liées au genre du demandeur — notamment l'identité de genre et l'orientation sexuelle, qui peuvent être liées à certaines traditions juridiques et coutumes, résultant par exemple dans des mutilations génitales, des stérilisations forcées ou des avortements forcés — dans la mesure où elles se rapportent à la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ». La notion de « groupe social » est ainsi clarifiée à l'article 10 de la Directive en mentionnant qu'« Il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe ». La Directive intègre clairement les questions liées aux MGF ou autres pratiques traditionnelles néfastes comme faisant partie des aspects liés au genre.

L'attention particulière pour les personnes vulnérables

L'article 20 de la Directive réitère que les États membres tiennent compte de la situation spécifique des personnes vulnérables et énumère ces personnes. La catégorie des personnes ayant des troubles mentaux y a été ajoutée par rapport à la version antérieure. Par contre, les victimes de MGF ou de PTN n'y figurent pas.

La loi du 15 décembre 1980⁴⁵ qui définit les personnes vulnérables mentionne les personnes victimes de violences sexuelles ou physiques. Cependant, il serait utile pour les instances d'asile que les victimes de MGF soient explicitement mentionnées dans la législation même s'il est indéniable qu'elles sont victimes de violences sexuelles et physiques. Comme proposé initialement par le Parlement européen, ces références aux MGF pourraient être prévues dans la législation nationale de manière à s'assurer une interprétation similaire des MGF sur le territoire belge peu importe l'instance ou la juridiction qui l'applique.

Ceci permettrait une meilleure prise en considération de la problématique.

L'examen approfondi de l'alternative de fuite interne

L'intégration d'un complément à la disposition relative à la fuite interne dans la Directive qualification est notamment issue de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁶ et aux lignes directrices du HCR à ce sujet⁴⁷. La nouvelle disposition prévoit qu'un examen approfondi doit être effectué si une alternative de fuite interne est invoquée par l'instance d'asile.

C'est à l'instance d'asile de prouver que le demandeur d'asile n'a pas, dans la zone identifiée, de crainte d'être persécuté, qu'il y bénéficie d'un accès à une protection effective et non temporaire de la part d'un acteur de protection et qu'il peut, en toute sécurité et en toute légalité, effectuer le voyage vers cette partie du pays et obtenir l'autorisation d'y pénétrer. Cette formalisation en droit européen est importante pour les personnes qui invoquent une violence liée au genre, car celles-ci émanent d'agents non étatiques, même si les lignes directrices du HCR étaient claires à ce sujet.

Si la transposition de la directive est prévue pour le mois de décembre 2013, il est important que l'esprit de la directive soit déjà perceptible dans la pratique actuelle des instances d'asile.

Recommandation n° 6

adressée à la Secrétaire d'Etat à la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté et aux instances d'asile dans le cadre de la transposition de la Directive qualification :

- Insérer dans l'article 48/3 §4 d) du 15 décembre 1980 le complément à la définition du réfugié sur l'identité de genre en lien avec l'appartenance au groupe social ;
- Mentionner, à l'article 1, 12° de la loi du 15 décembre 1980 les victimes de MGF et les pratiques traditionnelles néfastes dans le cadre de la transposition future de la Directive qualification en droit national ;
- Ajuster la pratique actuelle des instances d'asile sur la question de l'alternative de fuite interne conformément à la Directive qualification en attendant la transposition de ces dispositions en droit national.

46. Cour eur. D.H., arrêt Salah Sheekh c. Pays-Bas, 11 janvier 2007 (requête n°1948/04).

47. Principes directeurs sur la protection internationale : « La possibilité de fuite ou de réinstallation interne » dans le cadre de l'application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR, 23 juillet 2003.

B.2 Interprétation la Convention de Genève

Nombre de femmes demandeuses d'asile invoquent une MGF comme élément central de leur demande.

Malgré les développements internationaux rappelés plus haut en matière d'asile en lien avec les MGF et les efforts importants des instances d'asile belges, des lacunes persistent à ce sujet.

Une étude de jurisprudence sur les pratiques traditionnelles néfastes, réalisée pour le compte d'INTACT par les avocates Caroline Lejeune et Maia Grinberg a permis d'identifier les principales difficultés dans l'application de la Convention de Genève, tant sur les principes d'interprétation que sur les problèmes de procédure⁴⁸. Les constats généraux dans le cadre de l'interprétation de la Convention de Genève sont les suivants :

1. Sur le principe, les violences liées au genre peuvent s'inscrire dans l'ensemble des motifs visés par la Convention de Genève pouvant justifier l'octroi du statut de réfugié (race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou opinions politiques). La résolution 1765 (2010) du Conseil de l'Europe appelle les Etats membres à veiller à ce que les violences de genre soient prise en compte eu égard à ces cinq motifs de persécution et ce, dans toute procédure d'asile. L'appartenance à un groupe social est régulièrement invoquée comme critère de rattachement à

la Convention de Genève. Le critère de l'opinion politique est également retenu dans le chef d'un parent qui s'oppose à la pratique de l'excision pour sa fille⁴⁹.

En outre, il n'est pas rare que des personnes sollicitent le statut de réfugié en raison de convictions propres, en l'absence de leur enfant sur le territoire belge, par ex. s'ils militent contre la pratique. Or, plusieurs décisions semblent se limiter à constater que l'enfant est à l'étranger et que la reconnaissance d'une protection internationale au parent ne permettra pas de protéger l'enfant sans envisager la crainte personnelle que pourrait nourrir le parent en raison de son opposition à des MGF⁵⁰. Dans ce cas, il y a une crainte propre dans le chef des parents, même si les enfants ne sont pas présents. Dans ces cas de figure, le rattachement au critère des opinions politiques ou celui de la religion devrait être examiné. La crainte qu'ils nourrissent à l'égard des enfants est une crainte supplémentaire dans leur chef.

2. Dans le cadre du dépeuplement des arrêts des chambres néerlandophones du CCE, il a été constaté que les arrêts ne se prononcent pas sur le rattachement à un critère de la Convention de Genève pour des femmes qui invoquent une violence liée aux MGF ou aux mariages forcés. Il semble que de nombreux arrêts examinés n'analysent pas la crainte future de persécution et la crainte objective en cas de retour (les principes

d'interprétation de la Convention) en raison de doutes sur l'identité ou en estimant que le demandeur d'asile n'est pas crédible. Dans les arrêts dépouillés, un seul arrêt de ces chambres conclut au besoin de protection internationale, mais sans lien avec la Convention de Genève (protection subsidiaire)⁵¹.

Ce constat est interpellant dans la mesure où les MGF sont reconnues comme une persécution en lien avec la Convention de Genève et que de nombreux arrêts des chambres francophones du CCE accordent régulièrement une protection sur cette base. En 2010, le HCR a rédigé des recommandations sur les demandes d'asile liées au genre dans lesquelles il émet des préoccupations par rapport à l'existence, dans certains Etats membres, de critères d'évaluation très formalistes qui conduisent à refuser, dans certains cas, le bénéfice de la protection internationale (ces questions de procédure seront examinées plus loin)⁵².

3. S'il est reconnu que les MGF sont une forme de persécution, la demande est parfois rejetée en raison de l'absence de crainte actuelle de persécution parce que celle-ci ne peut être reproduite, sauf dans le cas où un traumatisme peut être établi dans le chef de la requérante⁵³. Cette jurisprudence a toutefois connu une évolution positive ces derniers mois, en faisant application des principes du HCR consacrant la notion de violence continue (en raison des conséquences à long terme sur la santé physique/mentale de la jeune fille) et de menace imminente (possibilité de ré-excision) pour définir les MGF⁵⁴. Ces arrêts ont le mérite de mettre l'accent sur une crainte de MGF ou d'autres formes de violences faites aux femmes en tenant compte du contexte discriminatoire à l'égard des femmes et de leur profil particulier⁵⁵.

Cette jurisprudence n'est cependant pas établie à la lecture d'autres arrêts récents⁵⁶.

48. Dans le cadre de l'étude, un échantillon de 143 arrêts du CCE entre février 2008 et mai 2011 a été dépouillé, évoquant les pratiques traditionnelles néfastes (majoritairement des MGF et/ou mariages forcés). Il s'agissait d'arrêts accessibles sur le site du CCE ou d'arrêts transmis par des praticiens du droit des réfugiés. Ces arrêts sont issues de chambres néerlandophones et de chambres francophones du CCE. Les nationalités concernées sont la Guinée (34), le Cameroun (31), la Côte d'Ivoire (7), le Soudan (2), l'Ethiopie (5), la Somalie (9), Djibouti (2), la Mauritanie (13), le Sierra Leone (14), le Niger (7), Sénégal (9) et le Nigeria (11). Tous les arrêts concernaient des demandeurs d'asile invoquant les mariages forcés ou les MGF. Les décisions positives du CGRA n'étant pas motivées, seule la jurisprudence

négative du CGRA est prise en compte. Les arrêts du CCE, dûment motivés sont une source importante de raisonnement juridique à ce sujet. Les arrêts postérieurs au 31 mai 2011 ne font pas partie de cette étude de jurisprudence mais ont été portés à la connaissance d'INTACT dans le cadre de leurs activités professionnelles.

49. CCE, arrêt n°29 110 du 25 juin 2009: « en s'opposant à cette coutume pluri-séculaire et presque irrésistible, le requérant se met ainsi au ban de la société »

50. CCE arrêt n°40570 du 22 mars 2010.

51. RVW n° 6973 du 6 février 2008.

52. UN High Commissioner for Refugees, Improving Asylum Procedures – Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice : Key Gender Related Findings and Recommendations, March 2010. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4be01ed82.html>.

53. CCE, 8 juin 2009, n° 28 376 ; 12 janvier 2009, n° 21 341 ; 26 mars 2009, n° 25 095 ; 27 mai 2009, n° 27 858 ; 19 octobre 2010, n° 49 723 ; 22 février 2010, n° 39 126 ; 6 septembre 2010, n° 47 843 : dès lors que cette forme de persécution ne peut être reproduite, il convient de se poser la question de savoir si, « en raison des circonstances de la cause, cette persécution passée constitue un indice sérieux de la crainte fondée de la requérante d'être soumise à de nouvelles formes de persécution (...) en cas de retour dans son pays ». Et le Conseil du Contentieux des Etrangers de conclure, dans la plupart des cas qu'« en l'espèce, le Conseil n'aperçoit, ni dans les pièces du dossier administratif et du dossier de la procédure, ni dans les déclarations de la requérante, un élément susceptible de faire craindre que celle-ci puisse subir une nouvelle mutilation génitale en cas de retour dans son pays ».

54. Note d'orientation sur les demandes d'asile relatives aux MGF, op.cit.

55. CCE, n°71.365 du 1er décembre 2011, CCE, n°75730 du 24 février 2012. CCE, n° 74 074 du 27 janvier 2012.

56. CCE, 79 212 du 13 avril 2012.

Recommandation n° 7

adressée aux instances d'asile

- Harmoniser la jurisprudence des chambres francophones et néerlandophones du CCE afin de supprimer toute discrimination possible entre demandeurs d'asile invoquant les mêmes problématiques. A l'instar du HCR, INTACT s'inquiète de l'absence d'unité de jurisprudence du CCE, particulièrement dans le domaine des violences liées au genre. Dans l'ensemble, le déficit de garanties au niveau de la procédure de recours peut mener un certain nombre de demandeurs d'asile déboutés à se prévaloir de la justice européenne ;
- Examiner la crainte de persécution de personnes ayant subi des MGF ou s'y opposant à la lueur des cinq critères de la Convention de Genève.

B.3 Questions de procédure

1. Etablissement des faits

• Difficultés dans l'apport de preuves

Dans le cadre de l'établissement des faits, bien que la charge de la preuve incombe en principe au demandeur, la tâche d'établir et d'évaluer tous les faits pertinents sera menée conjointement par le demandeur et l'examineur. Dans certains cas, il appartiendra même à l'examineur d'utiliser tous les moyens dont il dispose pour réunir les preuves nécessaires à l'appui de la demande.⁵⁷

Le demandeur doit donc tenter d'étayer ses déclarations par des éléments matériels. Il ne s'agit pas de prouver que la persécution est plus probable que l'absence de persécution, mais qu'elle est raisonnablement possible⁵⁸. La production de preuves n'est pas requise si les déclarations sont cohérentes et plausibles et qu'elles ne sont pas contraires à une situation connue⁵⁹.

Il y a renversement de la charge de la preuve si la personne a fait l'objet de persécutions dans le passé⁶⁰ et elle sera dès lors considérée comme une personne vulnérable⁶¹. Une présomption de crainte fondée de persécution se crée alors dans le chef de la personne qui a déjà été

persécutée et il revient aux instances d'asile de démontrer à la fois que la crainte de nouvelles persécutions est dénuée de tout fondement et que les persécutions passées ne peuvent à elles seules être constitutives d'une crainte fondée. Cette persécution passée est régulièrement invoquée par les femmes victimes de MGF dans le passé (voir infra, les certificats médicaux).

Les preuves requises ont généralement trait à l'identité des demandeurs d'asile, leur parcours et leur récit. Il y a souvent une difficulté d'apporter des preuves tangibles dans le cadre d'une demande d'asile liée à des pratiques traditionnelles néfastes, en raison du caractère privé et coutumier des persécutions alléguées⁶² mais également de la difficulté pour tous les demandeurs d'asile de produire des documents d'identité.

Le cas où un demandeur qui invoque une violence liée au genre peut fournir des preuves à l'appui de ses déclarations sera donc plutôt l'exception. Cependant, ces femmes déposent parfois des documents privés, tels des photos, des témoignages écrits ou des lettres de membres de la famille⁶³.

Certains documents pourraient utilement objectiver une crainte : tel un acte de naissance révélant une grande différence d'âge entre parents, le fait qu'un enfant soit illégitime, la preuve du militantisme d'une personne s'opposant aux PTN.

Tous ces documents devraient être examinés en

tenant compte de la situation objective dans le pays car ils participent au devoir de collaboration du demandeur d'asile dans la manifestation de la vérité et pourrait être considérés, à tout le moins, comme un début de preuve.

Dans la plupart des décisions examinées, les instances d'asile estiment que les éléments de preuve doivent appuyer un récit crédible au départ et que les éléments de preuve ne parviendront pas à rétablir une crédibilité déjà mise à mal⁶⁴. Le CCE estime que les documents ont une valeur uniquement « corroborative ». Il y a une nuance dans la jurisprudence en cas de dépôt de certificats médicaux/psychologiques.

57. HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, janvier 1992, FR : <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b32b0.pdf>.

58. Note on the burden and standard of proof in refugee claims, UNHCR, 16 december 1998, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3338.pdf>

59. Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, UNHCR, Genève, 1992, par:196 à 199.

60. Art. 57/7bis de la loi du 15 décembre 1980, *op.cit.*

61. Art. 1, 12 ° de la loi du 15 décembre 1980, *op.cit.*

62. De plus, il est difficile de prouver une crainte future, telle la crainte d'excision ou d'une crainte de mariage forcé.

63. Le CCE insiste souvent sur le fait que certaines pièces semblent avoir été sollicitées par le candidat réfugié, ce qui les rend peu fiables et vérifiables ; RvV arrêt n°48.797 du 29 septembre 2010 (Sierra Leone), RvV arrêt n° 20.650 du 17 décembre 2008 (Sierra Leone), RvV arrêt n°41.534 du 13 avril 2010 (Somalie).

64. RvV n°52591 du 8 décembre 2010.

• **Le cas spécifique du certificat médical/psychologique**

Un mode de preuve fréquemment utilisé dans le cadre de la violence sexuelle (MGF ou mariages forcés) est le certificat médical/psychologique.

Ces certificats ont une fonction importante en matière d'établissement des faits dans la mesure où ils peuvent :

1. Prouver qu'une personne a été victime de violences dans le passé et objectiver la crainte invoquée ;
2. Attester de MGF subies dans le passé. Selon le HCR, les MGF sont des actes de violence continue et permanente⁶⁵ ;
3. Appuyer le fait qu'une victime de violences sexuelles appartient à un groupe vulnérable et qu'il faut tenir compte de cette vulnérabilité dans le cadre de l'examen de la demande ;
4. Attester d'une souffrance psychique, voire d'un trauma, qui permet également de mettre en avant ou d'expliquer le manque de cohérence ou de précision des déclarations du requérant ;
5. Corroborer, en attestant qu'une fillette est intacte, la crainte des parents que leur fille ne soit excisée dans le futur.

L'audition du demandeur d'asile dont la vulnérabilité est étayée par un certificat médical ou psychologique doit être adaptée à ses besoins particuliers et sous contrôle de la cellule psy-support (avec audition par un agent spécialement formé notamment). Par ailleurs, il est important de vérifier les circonstances dans lesquelles les MGF se sont produites, non seulement pour apprécier la

crédibilité des propos mais également pour évaluer le caractère continu et permanent dans le chef de la personne qui a subi cette violence. Les instances d'asile ne semblent cependant que très peu investiguer la façon dont une femme a vécu une mutilation et les conséquences à long terme que celle-ci continue éventuellement à produire dans son quotidien⁶⁶.

Dès lors qu'il y a la preuve médicale qu'une femme a été victime de MGF⁶⁷, les chambres francophones du CCE appliquent le raisonnement de l'article 57/7 bis de la loi de 1980.

Par contre, il est rare que les arrêts des chambres néerlandophones réfèrent à cette persécution antérieure ou appliquent le raisonnement du renversement de la charge de la preuve sur base de l'article 57/7 bis⁶⁸. La prise en compte de la persécution antérieure pour alléger la preuve dans le cadre d'un arrêt pris en Assemblée Générale (voir infra)⁶⁹.

65. Note d'orientation sur les demandes d'asile liées aux mutilations génitales féminines, HCR, Op.cit

66. Par ex. CCE n°52 927 du 13 décembre 2010, s'agissant d'une excision à l'âge adulte.

67. CCE n° 53139 du 15 décembre 2010, CCE n° 62922 du 9 juin 2011, CCE n° 27 762 du 27 mai 2009.

68. R.V.V. n°42488 du 27 avril 2010.

69. R.V.V. n° 45 395 du 24 juin 2010.

Les **certificats médicaux** faisant état de blessures physiques ou psychologiques autres qu'une MGF sont souvent écartés, le CCE estimant que les circonstances dans lesquelles elles se sont produites, leur origine et donc le lien avec les événements relatés ne sont pas démontrés⁷⁰. Ces certificats médicaux sont parfois balayés au motif qu'ils ne restituent pas la crédibilité du récit, ne permettent pas d'établir une crainte de persécution en cas de retour⁷¹, ou sont impuissants à apporter la preuve de la manière dont cela s'est passé⁷². Dans d'autres cas, ces certificats médicaux et psychologiques peuvent avoir une incidence positive sur l'appréciation globale de la crédibilité du requérant⁷³.

70. Ex. CCE n°79 212 du 13 avril 2012 « Ce document doit être lu comme attestant un lien entre le traumatisme constaté et des événements vécus par la requérante. Par contre, il n'est pas habilité à établir que ces événements sont effectivement ceux qu'invoque la requérante pour fonder sa demande d'asile, mais que les propos de la requérante empêchent de tenir pour crédibles. Pareille affirmation ne peut être comprise que comme une supposition avancée par le médecin ou le psychologue ». CCE, n°22927 du 12 février 2009 : « les liens que le médecin généraliste fait entre vos cicatrices et les persécutions que vous auriez connues en Guinée ne sont que des suppositions de sa part ». CCE, 7 décembre 2010, n° 52531 : « si l'attestation fait état de traces de coups reçus à la fesse et à la hanche droite, elle ne fournit cependant aucune indication permettant d'établir la réalité des faits allégués et, partant, de restituer au récit la crédibilité qui lui fait défaut ».

71. CCE, n° 51015 du 10 novembre 2010 : « ce rapport médical n'est pas de nature à établir les faits invoqués à la base de la demande, à savoir la crainte d'excision dans le chef de la fille de la requérante et la crainte à l'égard des autorités et à l'égard du mari de sa tante, suite à sa détention ».

72. CCE, 8 décembre 2010, n° 52691 « Le certificat médical attestant que vous avez subi une mutilation génitale de type I prouve que vous avez été excisée mais pas les circonstances dans lesquelles celle-ci a été menée. Vous avez pu être excisée dans votre jeune enfance comme le sont beaucoup de filles dans votre pays ».

73. CCE n°58.934 du 30 mars 2011, R.V.V. n° 6973 du 6 février 2008.

74. CEDH, RC c. Suède du 9 mars 2010 (requête 41827/07), <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4b98e112.pdf> (EN): «strong indication to the authorities that the applicant's scars and injuries may have been caused by ill-treatment or torture. State has a duty to ascertain all relevant facts, particularly in circumstances where there is a strong indication that an applicant's injuries may have been caused by torture.»

Or, lorsqu'un certificat médical corrobore le récit de persécution du requérant, il revient aux instances d'asile, qui ont le devoir de participer à l'établissement des faits, de dissiper tout doute qui pourrait persister quant à la cause des lésions constatés avant d'écarter le document. C'est la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme qui le souligne⁷⁴. La Cour considère dans l'arrêt R.C. /Suède que si les instances d'asile ont une indication que les blessures ont pu être causées par des traitements inhumains ou de la torture, elles ont le devoir de dissiper tout doute sur l'origine des lésions et de faire appel à des experts.

Il est donc important qu'en cas de dépôt de certificats médicaux ou psychologiques étayés, les agents de protection puissent faire appel à des experts, notamment au sein de la cellule médicale du CGRA⁷⁵. En effet, un juge ou un agent de protection ne dispose pas toujours de la compétence requise pour évaluer cette attestation, ceci également pour éviter une subjectivité de l'évaluation par un non-expert. La proposition modifiée de la directive « procédure » va dans le même sens puisqu'elle prévoit qu'il doit pouvoir être fait appel à des experts et recommande d'utiliser le Protocole d'Istanbul comme outil de référence pour évaluer les certificats médicaux⁷⁶. Il est primordial à cet égard que les instances d'asile fassent référence à ce Protocole dans le cadre de la motivation de leurs décisions ou à tout le moins les raisons pour lesquelles tout doute est dissipé quant à l'origine de blessures.

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

76. « Protocole d'Istanbul », Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, édité par le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, 2004, HR/P/PT/8/Rev.1: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4638aca2.html>

Recommandation n° 8

adressée aux instances d'asile

- Considérer que la production de preuves n'est pas nécessaire dès lors que les déclarations sont cohérentes, précises et plausibles et non contradictoires avec des faits connus.
- Considérer que la production de preuves, quelles qu'elles soient, participe au **devoir de collaboration** du demandeur et que les preuves ne peuvent être écartés qu'après un examen minutieux. Prendre en considération des **modes alternatifs de preuve** tels que suggérés par le HCR⁷⁷;
- Faire application, si la personne démontre une persécution passée, du principe du **renversement de la charge de la preuve** en vertu de l'article 57/7bis de la loi du 15 décembre 1980. Ce principe devrait être établi dans la jurisprudence de toutes les chambres du CCE. Considérer la personne comme vulnérable dans le cadre de la procédure d'asile ;
- Faire appel, en cas de contestation de certificats médicaux ou psychologiques déposés au dossier par le requérant à des **experts** indépendants, ou à tout le moins via la cellule psy-support du CGRA. C'est dans ces conditions que la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme sera respectée. En outre, un renforcement de la cellule psy-support est nécessaire pour assurer une expertise spécifique dans l'évaluation de ces situations. Après renforcement de ce service, une **personne référente** pourrait être spécifiquement formée sur les aspects de violences liées au genre ;
- Intégrer, dans la motivation des décisions ou arrêts des instances, la **jurisprudence de la Cour européenne** des droits de l'Homme dans le cadre de l'évaluation des preuves médicales /psychologiques afin que tout doute soit dissipé quant à l'origine des lésions constatées dans le certificat ;
- Référer au **Protocole d'Istanbul** dans la motivation des décisions ou arrêts qui ne prendraient pas en compte les certificats médicaux/psychologique, ceci afin d'objectiver l'analyse des attestations médicales ou psychologiques.

77. Principes directeurs sur la protection internationale: « Persécution fondée sur l'appartenance sexuelle dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés », p.11 §37.

2. Evaluation de crédibilité et bénéfice du doute

• Examen de crédibilité

Dans l'examen de la crédibilité générale du demandeur, l'examineur se laisse guider par l'article 57/7ter de la loi du 15 décembre 1980, lequel formule les conditions pour l'appréciation de la crédibilité d'une demande de protection internationale.⁷⁸ Une telle évaluation doit prendre en compte les circonstances personnelles du demandeur (son passé éventuellement traumatique, ses expériences, sa personnalité, et d'autres facteurs personnels qui pourraient l'exposer à une persécution) ainsi que la situation prévalant dans le pays d'origine. Dans le cadre de cet examen, l'agent tient compte des circonstances spécifiques dans le chef du demandeur d'asile, plus particulièrement, le cas échéant, la circonstance qu'il appartient à un groupe vulnérable⁷⁹.

En matière de violences liées au genre, rappelons que l'agent traitant ou le juge dépendra souvent entièrement des déclarations orales des requérants pour apprécier le besoin de protection. Le CCE rappelle dans ses arrêts que si aucun document

n'est déposé, ses déclarations doivent avoir une cohérence et une consistance suffisante pour emporter la conviction⁸⁰.

En cas d'absence de preuve sur l'identité ou le trajet, les arrêts des chambres néerlandophones du CCE énoncent régulièrement que cela constitue d'emblée « une indication négative de sa crédibilité » et un manque au devoir de collaboration⁸¹.

De plus, les déclarations factuelles en matière de violences liées au genre sont souvent considérées comme manquant de crédibilité, notamment lorsque des faits déterminants sont invoqués à un stade ultérieur de la procédure d'asile. Une prise de conscience tardive de la pertinence de ces faits dans la procédure d'asile doit pouvoir être prise en considération comme un élément faisant partie du fond du dossier. Le même argument s'applique si en cours de la procédure, un élément nouveau surgit (par ex. naissance d'une petite fille)⁸². Tant que ces éléments se produisent dans le cours de la procédure, il y a une obligation d'en tenir compte, le CCE disposant d'une compétence d'examen de plein contentieux.

Il semble que la subjectivité joue un rôle dans l'évaluation de la crédibilité. Dans certains arrêts, des imprécisions sont prises en considération en raison du contexte particulier (caractère forcé du mariage, jeune femme n'ayant jamais vécu en-dehors du milieu familial, courte durée du mariage...) alors que dans d'autres arrêts, les mêmes imprécisions suffiront pour que le Conseil considère que le récit n'est pas crédible.

78. Art. 57/7ter de la loi du 15 décembre 1980 ;

79. AR du 11 juillet 2003, fixant la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement, tel que modifié par l'arrêté royal du 19.08.2010, art. 4, §1.

80. CCE n° 48126 du 15 septembre 2010, CCE n°56656 du 24 février 2011.

81. RVV, n°48797 du 29 septembre 2010, RVV n°52.700 du 8 décembre 2010, RVV, n°52701 du 8 décembre 2010.

82. RVV, arrêt n° 68 059 du 6 octobre 2011. Il a été estimé que l'élément nouveau, soit la naissance d'une petite fille à risque d'excision ne trouvait pas de fondement dans la demande d'asile et n'a donc pas été pris en considération.

• Le bénéfice du doute.

Une demande est crédible lorsque le demandeur a présenté un récit cohérent et plausible, qui ne contredit pas des faits notoires et qui est donc susceptible d'être cru⁸³. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme accepte un certain degré d'incohérence dans les déclarations et les documents soumis par le requérant pour autant que ces incertitudes ne portent pas atteinte à la crédibilité générale de son histoire⁸⁴.

Dans ce cas, même si l'examineur n'est pas totalement convaincu de la véracité de toutes les affirmations factuelles, le bénéfice du doute doit lui être accordé, en raison par exemple de l'objectivité de la situation dans le pays d'origine, a fortiori quand la persécution invoquée est particulièrement grave. Telle est la jurisprudence établie par le CCE relative au bénéfice du doute, régulièrement citée par les chambres francophones du CCE⁸⁵.

83. UNHCR, Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, op.cit, p. 3: « 11. [...] "Credibility is established where the applicant has presented a claim which is coherent and plausible, not contradicting generally known facts, and therefore is, on balance, capable of being believed." »

84. CEDH, RC c. Suède du 9 mars 2010 (requête 41827/07), op.cit. para. 52: « The Court finds that the applicant's basic story was consistent throughout the proceedings and that notwithstanding some uncertain aspects, such as his account as to how he escaped from prison, such uncertainties do not undermine the overall credibility of his story. »

85. CCE, n°4923 du 14 décembre 2007, CCE, n° 58934 du 30 mars 2011, CCE n°25092 du 26 mars 2009 : « Si un doute subsiste sur la réalité de certains faits ou la sincérité

du demandeur, ce doute ne dispense pas de s'interroger, in fine, sur l'existence d'une crainte d'être persécuté qui pourrait être établie nonobstant ce doute par les éléments de la cause qui sont, par ailleurs, tenus pour certains »⁸⁶. CCE (3 juges), arrêt n°61832 du 19 mai 2011.

87. Kaba v. Canada, CCPR/C/98/D/1465/2006, UN Human Rights Committee (HRC), 21 May 2010 : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c189a362.html>.

88. RVV, Assemblée générale, arrêt n°45 396 du 24 juin 2010.

89. RVV, Assemblée générale, arrêt n°45 396, arrêt n°45 397 du 24 juin 2010, CCE, arrêt n°61832 du 19 mai 2011 (chambre à trois juges).

• Le risque objectif

Dans le cas des MGF, une haute prévalence et donc un risque objectif en cas de retour doit pouvoir être mis en balance avec des éléments de doute sur la crédibilité, afin de garantir les droits fondamentaux. Si la crainte objective est élevée, l'absence de preuves ou doute sur l'identité ne peut mener à un refus de protection⁸⁶.

Une décision du Comité des Droits de l'homme des Nations Unies⁸⁷ va également dans ce sens dans la mesure où le Comité estime que les autorités Canadiennes devaient tenir compte du risque objectif de subir des MGF en raison de la prévalence des MGF en Guinée plutôt que d'insister sur le manque de crédibilité. Il conclut à une violation de l'article 7 du Protocole des droits civils et politiques.

A contrario, la nécessité de prouver son identité, son trajet et les déclarations occulte parfois la question même du besoin de protection dans l'analyse faite par les chambres néerlandophones du CCE. Il y a de grosses distorsions de jurisprudence entre chambres du CCE sur la question du manque de crédibilité. Il y a donc une différence de traitement objective entre demandeurs d'asile en fonction du rôle linguistique au CCE.

> Doute sur la nationalité vs. examen approfondi de la demande:

S'agissant de questions relative à la détermination de la nationalité et dans le but d'harmoniser cette jurisprudence, le CCE a rendu un arrêt en assemblée générale (dix juges) en juin 2010, dans le cas d'une femme somalienne qui invoquait un risque d'excision pour sa fille⁸⁸. Sa nationalité somalienne était mise en doute et c'est la raison pour laquelle la crainte d'excision pour sa fille n'avait pas été examinée dans le cadre d'une se-

conde demande d'asile. Cet arrêt rappelle qu'il y a une possibilité de « protection gap » lorsque l'examen de la demande s'arrête au doute sur l'origine et que le manque de crédibilité des propos ne peut dispenser l'agent traitant de se poser la question « in fine » de l'existence d'une crainte de persécution. L'arrêt ajoute que le CCE n'a pas de compétence pour décider de la nationalité du demandeur d'asile mais qu'il convient, en l'absence d'éléments précis pour établir la nationalité et d'indications claires en droit belge à ce sujet, de se référer au pays de résidence habituelle⁸⁹. Le requérant devra donner des indications précises afin d'identifier la région qu'il a fui. Estimant que les parties n'avaient pas suffisamment d'éléments pour examiner la région de provenance de la requérante, le CCE a annulé la décision du CGRA et lui a demandé de procéder à une instruction approfondie pour établir la nationalité de la requérante.

Malgré cet arrêt pris en Assemblée générale, plusieurs décisions du CGRA et arrêts du CCE, chambres néerlandophones continuent à remettre en cause la nationalité de requérants (notamment d'origine somalienne) sans identifier une région ou un pays déterminé par rapport auquel examiner la crainte objective⁹⁰. A ce sujet, le Premier Président de CCE a d'ailleurs indiqué que l'arrêt rendu en Assemblée générale n'avait pas valeur de précédent pour les juges et que chaque juge était libre de s'en inspirer ou non en raison de son indépendance. Côté francophone cependant, le doute sur l'identité ne dispense pas l'instance d'asile de se poser la question du besoin de protection⁹¹.

90. RVV, arrêt n° 81 530 du 22 mai 2012 : refus de protection en raison de l'absence de preuve de la nationalité somalienne, ainsi que manque de crédibilité alors qu'il y a une crainte d'excision invoquée pour les filles en cas de retour.

91. CCE (3 juges), arrêt n°61 832 du 19 mai 2011.

92. CCE, arrêt n°65 984 du 1er septembre 2011.

93. Par ex. RVV, arrêt n° 48 797 du 29 septembre 2010.

94. RVV n°49 616 du 15 octobre 2010.

Pourtant, un recours en cassation administrative contre un arrêt des chambres néerlandophones du CCE, qui rejetait la demande de la requérante en raison de l'absence de crédibilité quant à son identité (nationalité somalienne), a été considéré comme admissible par le Conseil d'Etat car il ne prenait pas en considération les enseignements principaux de l'arrêt en AG du CCE-RVV⁹². Cette évolution est inquiétante, sachant que la situation en Somalie, qu'il s'agisse du taux de prévalence très élevé de l'excision ou de la situation de sécurité, appelle à un examen prudent et minutieux du risque objectif en cas de retour.

> Manque de crédibilité vs. risque objectif élevé

Comme relevé plus haut, les chambres francophones du CCE considèrent qu'en cas de doute sur la crédibilité du récit, ceci ne peut éluder l'examen du risque de persécution au regard de la situation objective qui prévaut dans le pays d'origine. Côté néerlandophone, l'examen des demandes de protection s'arrête en général à l'examen de crédibilité, parfois très fouillé, mais il n'est pas tenu compte du risque objectif élevé. Parmi les arrêts des chambres néerlandophones du CCE dépouillées, celles qui examinent la question de la prévalence élevée de la pratique et de la crainte objective sont peu nombreuses, même pour des ressortissantes de pays où le taux de prévalence est de plus de 90%, comme la Sierra Leone, le Soudan, la Somalie ou encore l'Éthiopie⁹³. Dans un arrêt concernant une femme soudanaise craignant l'excision pour sa fille, il revient à la requérante d'individualiser sa crainte⁹⁴.

Alors que l'UE développe des normes et procédures harmonisées, il est urgent qu'une harmonisation de la jurisprudence puisse se faire à l'intérieur de la Belgique, afin d'éviter toute différence de

traitements entre demandeurs d'asile issus de pays à haute prévalence de MGF. Le HCR avait déjà relevé cette difficulté dans les recommandations qu'il avait émises en juin 2011 pour célébrer les 60 ans de la Convention de Genève. Sachant que les chambres néerlandophones ont en charge les demandes d'asile de pays tels que la Somalie, la Sierra Leone, le Soudan, l'Éthiopie (où la prévalence des MGF est de plus de 90%), cela peut mener à des discriminations entre demandeurs d'asile.

Rappelons qu'avant d'envisager quelque mesure d'expulsion ou de refoulement que ce soit, et a fortiori dans les cas où des violences de genre sont invoquées, les États doivent s'interroger sur les conséquences que cette mesure aura sur la personne considérée, notamment au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme. C'est un des nombreux enseignements de l'arrêt de grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*⁹⁵.

• Les MENAS

Des questions peuvent être soulevées quant à la possibilité pour une jeune fille ou une fillette d'exprimer une crainte de persécution. Les lignes directrices du HCR⁹⁶ stipulent qu'il est possible qu'une enfant ne puisse être en mesure d'exprimer sa crainte contre cette forme de maltraitance. Par exemple, une fille très jeune peut parfaitement ne pas être consciente ou ne pas comprendre totalement le dommage que les MGF occasionnent. Dans certains cas, les adolescentes peuvent même y aspirer,

car c'est généralement un moment où elles reçoivent de l'attention et des présents, se trouvant au cœur d'un important rituel identitaire. Leur crainte peut néanmoins être considérée comme fondée, dans la mesure où, objectivement, les MGF sont une forme de persécution. Dans de telles circonstances, il appartient aux personnes statuant sur ces demandes d'asile de faire une analyse objective du risque auquel l'enfant est exposé, même si l'enfant n'exprime aucune crainte (taux de prévalence de l'excision dans le pays d'origine, loi incriminant les MGF et mise en œuvre, etc.).

S'il parvient à exprimer sa crainte, encore faut-il que le MENA soit en mesure de se confier aux instances d'asile et d'y exprimer un récit qui doit pouvoir être considéré comme crédible. Certaines décisions du CGRA mettent l'accent sur l'absence de crédibilité des déclarations du MENA et font prévaloir cette exigence sur la crainte de persécution du mineur. Une décision du CCE a récemment rappelé qu'il faut tenir compte du jeune âge du mineur au moment des faits⁹⁷. À cet égard, la note du HCR évoque la difficulté que peut constituer une audition et insiste sur le besoin d'un environnement bienveillant, ouvert et rassurant dans le cadre de la procédure et de la nécessaire relation de confiance à instaurer avec l'agent de protection. C'est pourquoi le CGRA a émis des lignes directrices internes sur l'audition de MENA et fait appel à du personnel spécialement formé dans le cadre de la détermination de statut.

95. Cour Eur. D.H. *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, *op.cit.*

96. Note d'orientation sur les demandes d'asile relatives aux MGF, *op.cit.*

97. CCE, arrêt n° 72592 du 23 décembre 2011, 4.4.

Recommandation n° 9

adressé aux instances d'asile :

- Appliquer le principe du raisonnable et de prudence dans l'appréciation de la crédibilité tenant compte de la spécificité de la violence liée au genre et de la vulnérabilité particulière de ces personnes ;
- Tenir compte des enseignements de la Cour Européenne des Droits de l'homme et des lignes directrices du HCR quant à l'application du principe du bénéfice du doute ;
- Présumer que si le demandeur d'asile est originaire d'une région à haute prévalence de MGF, il a une crainte objective de persécution. C'est à l'instance d'asile de prouver dans ce cas que la personne ne craint pas de persécution ; Même en cas de doute sur l'identité et la nationalité de la personne, examiner la crainte de persécution en fonction de la situation objective dans le pays de résidence habituelle ;
- Assurer une meilleure **mise en balance** entre les questions de crédibilité et de crainte objective en cas de retour en intégrant les enseignements de la jurisprudence internationale et des lignes directrices du HCR. Référencer à cette jurisprudence afin d'encourager l'harmonisation des décisions et arrêts ;
- À l'instar des recommandations du HCR à la Belgique à l'occasion des 60 ans de la Convention de Genève en 2011⁹⁸, **améliorer la qualité des décisions** et arrêts et mettre en place une supervision de la qualité de ces décisions afin de veiller à une application harmonieuse de la définition du réfugié par les instances d'asile lorsque les demandeurs d'asile invoquent des violences liées au genre afin d'éviter la discrimination entre demandeurs d'asile, invoquant des problématiques similaires. Cette supervision pourrait être assurée par le HCR ou par l'IEFH, qui dans le Plan d'action national (PAN 2010-2014) a un rôle à jouer pour éviter des discriminations ;
- Au regard de la **situation spécifique des MENA's**, il est recommandé d'accorder largement le bénéfice du doute quant à l'appréciation du bien-fondé des craintes du mineur.

98. Propositions en matière de protection des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides en Belgique, HCR, octobre 2011, http://www.unhcr.be/commonFiles/PhotoGalleries/UN-day_2011/HCR_Propositions_en_matiere_de_protection_internationale_FINAL.pdf, recommandation 2.

3. Evaluation du besoin de protection internationale

• Le profil de la personne

Le Règlement de procédure du CGRA prévoit un examen individuel, objectif et impartial de la demande d'asile, tenant compte de tous les faits pertinents concernant le pays d'origine, en ce compris la manière dont les lois sont appliquées ainsi que la situation personnelle du requérant, son sexe et son âge⁹⁹. Ceci indique également l'importance de tenir compte du profil de la personne, de sa vulnérabilité¹⁰⁰ et de ses expériences passées¹⁰¹. Une approche globale (holistique) est nécessaire dans cette évaluation.

Tout comme dans le cadre de la récolte des faits et de l'évaluation de crédibilité, le profil de la femme est important à apprécier dans le cadre de l'évaluation du besoin de protection. Il a été constaté, dans les décisions recensées dans le cadre de l'étude susmentionnée, que le profil éducatif peu élevé de la femme jouait en général en faveur de la reconnaissance de statut¹⁰² (arrêts des chambres francophones) alors que, lorsque la femme avait un profil « éducatif » élevé, cela jouait en sa défaveur (arrêts des chambres néerlandophones)¹⁰³.

99. AR du 11 juillet 2003, *op.cit.*, art. 27.

100. AR du 11 juillet 2003, *op.cit.*, art. 4 ; *il n'agit pas de circonstances spécifiques dans le chef du demandeur d'asile, le cas échéant, la circonstance qu'il appartient à un groupe vulnérable.*

101. La résolution 1765 (2010) du Conseil de l'Europe, Demandes d'asile liées au genre. <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/t10/FRES1765.htm>

102. CCE n°62 922 du 9 juin 2011, CCE n°57 757 du 11 mars 2011, CCE n°55 542 du 3 février 2011.

Or, il faut souligner qu'en matière de violences liées au genre et en particulier les MGF, la possibilité de s'opposer à ces violences n'est pas nécessairement dépendante du degré d'instruction ou du niveau socio-économique d'une personne. S'agissant d'une pratique ancrée dans les coutumes et traditions, toute femme peut avoir une crainte fondée de persécution d'être soumise à des MGF ou que ses enfants en soient victimes de la part de sa communauté, en particulier dans des pays où la prévalence de la pratique est élevée.

Le profil élevé d'un demandeur d'asile ne permet donc pas de conclure, ipso facto, à l'absence de crainte. De même, un changement de circonstances dans la composition de la famille peut susciter une nouvelle crainte. Tel est par exemple le cas d'une femme sierra léonaise pour laquelle la crainte d'excision est apparue lors du décès de son père. Son profil de femme éduquée est toutefois invoqué à l'appui du refus de protection. Ceci indique une méconnaissance de la situation des femmes en Sierra Leone, où la prévalence de l'excision est très élevée et où, dans un contexte de post-conflit, la lutte contre l'excision n'est pas menée¹⁰⁴. Le même raisonnement vaut pour les femmes au Soudan qui, même si elles ont parfois un profil élevé ne sont pas en mesure de se protéger contre leur mari (nouvelle excision) ou contre la belle-famille en ce qui concerne la crainte d'excision d'une fillette de 5 ans¹⁰⁵.

Dans le cas d'une femme djiboutienne, le profil de la mère est invoqué alors qu'il est sans incidence sur la possibilité qu'a cette femme de protéger sa fille d'un mari violent qui a l'intention de faire infiltrer sa fille avant un mariage forcé¹⁰⁶.

103. RVV 45 267 du 23 juin 2010, RVV n° 44 351 du 31 mai 2010, RVV, n°40 895 du 26 mars 2010, RVV n°20650 du 17 décembre 2008, RVV n°49 616 du 15 octobre 2010.

104. RVV, arrêt n° 48 797 du 29 septembre 2010.

105. RVV, n°53 945 du 28 décembre 2010.

106. RVV, n° 8138 du 28 février 2012.

Dans toutes les décisions citées, la protection internationale est refusée à ces femmes alors qu'il y a une crainte objective d'être exposée à de graves violations, notamment dans le chef de leurs filles.

Estimer qu'en raison d'un profil, la femme pourra se protéger ou protéger ses filles n'est pas sérieux dans des contextes où la prévalence de la pratique est de 90% ou plus.

• La mise à disposition d'informations « genrées » sur le pays d'origine

L'agent de protection ou le juge doit évaluer les faits (et donc le besoin de protection) à la lumière de la situation objective dans le pays d'origine. Dans ce cadre, la charge de la preuve est partagée entre l'instance et le requérant, seul le CGRA dispose d'un pouvoir d'instruction dans ce cadre.

Pour rappel, les MGF et autres pratiques traditionnelles néfastes ont généralement lieu dans un contexte discriminatoire à l'égard des femmes. Il est primordial que les instances d'asile connaissent la situation dans le pays d'origine pour évaluer une demande d'asile. Les lignes directrices du HCR sur la persécution liée au genre¹⁰⁷ insistent sur la nécessité de tenir compte tant de la pratique de coutumes préjudiciables aux droits des femmes que de sa position face à la loi, dans la société, ainsi que des moyens de protection à sa disposition dans son pays.

107. Principes directeurs sur la protection internationale no. 1: La persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951, *op.cit.*, par. 36.

108. www.iac-ciaf.net

109. Arrêté royal du 11.7.2003, *op.cit.*

Cette évaluation doit donc reposer sur un travail approfondi, rigoureux et « genré » des réalités objectives du pays d'origine. Sur la question des MGF, il est important de disposer d'information de différentes sources sur le taux de prévalence, sur la pratique de la ré-excision, les ethnies concernées, la possibilité de porter plainte mais aussi de rapports plus sociologiques ou anthropologiques (notamment sur les questions d'égalité femmes-hommes) permettant de mieux identifier un risque de persécution dans une situation donnée. Il est également important de vérifier s'il existe des programmes de prévention ou des mécanismes de protection au niveau national. A cet égard, des sources importantes mais non suffisantes sont les comités interafricains, qui sont représentés dans 28 pays d'Afrique, et qui permettent parfois de documenter de manière actualisée les éléments relatifs aux pratiques traditionnelles néfastes¹⁰⁸, tel le taux de prévalence des MGF et les possibilités effectives de trouver une protection dans le pays d'origine. A noter que les MGF ont lieu dans d'autres pays que l'Afrique, tel l'Indonésie, la Turquie, le Yémen et l'Irak.

La qualité de l'instruction au niveau du CGRA par l'intermédiaire du CEDOCA¹⁰⁹ est déterminante pour la suite de la procédure, dans la mesure où le CCE ne dispose pas de pouvoir d'instruction propre.

Or, il semble que le service du CEDOCA soit globalement sous ou mal exploité. S'il dispose d'une documentation très fouillée, il semble que les agents de protection ne font pas toujours appel à ces ressources pour prendre des décisions. Parfois, il en est fait une lecture partielle ou sélective. Certaines décisions citent des extraits, parfois pris hors contexte qui vont dans le sens d'une évaluation négative du besoin de protection alors que le rapport, pris dans son ensemble est nettement plus nuancé¹¹⁰.

L'information porte également sur l'effectivité d'une protection dans le pays d'origine ainsi que sur l'alternative de fuite interne ;

Les instances d'asile doivent procéder à un **examen minutieux de l'effectivité de la protection**. Elles doivent vérifier l'existence de mesures raisonnables pour empêcher les atteintes graves aux droits de la femme, et notamment l'accès effectif à des moyens de protections judiciaires. Même dans les pays où les MGF sont pénalement réprimées, il n'est pas certain que la femme sera protégée par les autorités car il se peut que la loi ne soit pas appliquée ou qu'elle ne soit appliquée que dans certaines régions ou à certaines conditions. Dans ce cadre, la charge de la preuve est partagée entre l'instance d'asile et le requérant¹¹¹.

110. La crainte est-elle fondée : utilisation et application de l'information sur le pays dans les procédures d'asile : Analyse de l'application en Belgique des principes et règles européennes par rapport aux Informations sur les pays d'origine, CBAR, juin 2011 : <http://www.cbar-bchvb.be/LinkClick.aspx?fileticket=y5w63YKqAl8%3d&tabid=223&mid=900&language=fr-FR>.

111. Toutefois, il est souvent reproché par le CCE, chambres néerlandophones, que les demandeurs d'asile n'ont pas démontré qu'ils avaient épuisé toutes les voies de protection internes avant de prendre la fuite, indépendamment du fait de savoir si une protection effective existe ou non dans le pays. Or, ceci n'est pas requis par la Convention de Genève. Voir RvV arrêt n° 15.701 du 9 septembre 2008 (Cameroun) ; RvV arrêt n° 14.013 du 11 juillet 2008 (Cameroun) ; RvV, arrêt n° 23.380 du 20 février 2009 (Cameroun) ; RvV arrêt n° 59.448 du 8 avril 2011 (Nigéria) ; RvV arrêt n° 53.064 du 14 décembre 2010 (Nigéria) ; RvV arrêt n° 17.319 du 17 octobre 2008 (Nigéria).

Or, dans plusieurs décisions, le CGRA ne semble pas procéder à cet examen minutieux¹¹², ce qui aboutit dans certains cas à des décisions contradictoires sur la question de la protection des autorités nationales dans un même pays. Parfois, les mêmes informations sont utilisées pour conclure à une protection effective au niveau national, parfois pour conclure à l'absence de celle-ci¹¹³.

La jurisprudence du CCE varie en fonction des chambres au sujet de la nécessité d'instruire davantage certaines demandes d'asile : les chambres francophones annulent plus régulièrement des décisions du CGRA pour instruction complémentaire sur certains aspects de la demande d'asile tandis que les chambres néerlandophones y recourent rarement. Comme déjà relevé, les arrêts des chambres néerlandophones sont souvent motivés sur fond de doute sur l'identité et la crédibilité du récit, sans estimer avoir besoin d'une instruction complémentaire.

Comme déjà relevé précédemment, le taux de prévalence des MGF est généralement pris en compte du côté francophone tandis que cela ressort moins du côté néerlandophone¹¹⁴.

Dans le cadre de l'alternative de fuite interne (AFI), la charge de la preuve appartient aux instances d'asile qui doivent démontrer que la réinstallation interne est une option pertinente et raisonnable, en fonction des éléments factuels et de la situation de la personne concernée.

112. CCE arrêt n°61.832 du 19 mai 2011 (Djibouti) : le CCE constate que « le CGRA n'a pas examiné la question de la protection des autorités qui était pourtant essentielle, l'agent de persécution étant un acteur non étatique (risque d'infiltration) ».

113. Ainsi, la protection internationale est reconnue en novembre 2010 à une personne, reconnaissant l'absence de protection effective contre les mariages forcés au Sénégal (CCE arrêt n° 50.889 du 8 novembre 2010), dans un arrêt n°55.768 du 9 février 2011 (Sénégal), évoquant une problématique identique, la protection est rejetée en raison de l'existence d'une protection effective.

114. Voir supra.

Ceci a été réaffirmé dans l'art. 8.2 de la Directive qualification. Dans le cas où le requérant a une crainte de MGF ou de mariages forcés, la note d'orientation du HCR sur les MGF stipule qu'il n'y a pas lieu d'examiner cette AFI si la pratique des MGF est généralisée¹¹⁵.

Si la pratique des MGF n'est pas généralisée ni répandue, la question de l'AFI se posera réellement. Les instances d'asile doivent scrupuleusement examiner si la femme peut réellement obtenir une protection sur le lieu d'installation identifié et notamment vérifier si les agents de persécutions ne pourront pas l'atteindre dans cette zone. Il n'y aura pas d'AFI si la candidate risque d'être exposée à une persécution dans son nouveau lieu de résidence, qu'il s'agisse de la persécution subie ou **d'une nouvelle forme de persécution** ou de dommages graves. Il faudra tenir dûment compte de l'existence d'une protection de l'Etat dans la région de transfert et de la sécurité du trajet, ainsi que des conditions sociales et culturelles qui règnent dans le pays.

En conclusion, toute proposition de réinstallation interne doit être pertinente et sûre. Il semble à cet égard que le CCE ne procède pas toujours à un examen minutieux de l'AFI : outre le fait qu'il invoque parfois l'AFI pour des requérantes issues de pays à haute prévalence¹¹⁶, il ressort de certains arrêts dépouillés que le raisonnement du CCE aboutit en réalité à imposer à la requérante de démontrer qu'elle ne pourrait s'installer ailleurs¹¹⁷, contrairement aux principes rappelés.

Si l'instruction n'est pas complète, il serait important que le CCE renvoie les dossiers vers le CGRA pour instruction complémentaire : le faible taux de renvois vers le CGRA pour instruction complémentaire et partant, l'absence pour le CCE d'accès systématique à l'intégralité des informations nécessaires pour pouvoir se former une opinion sur le besoin de protection internationale des demandeurs d'asile, nuit à la qualité de la décision finale.

115. La note précise à ce sujet que « Comme l'agent de persécution est un acteur privé, le manque de protection réelle par l'Etat dans une partie du pays illustre l'incapacité et le manque de protection de cet Etat à protéger les filles dans n'importe quelle autre partie du pays ».

116. CCE arrêt n°55.771 du 9 février 2011 (Guinée), RvV arrêt n°48797 du 29 septembre 2010 (Sierra Leone).

117. RvV arrêt n° 17.441 du 21 octobre 2008 (Cameroun), RvV arrêt n° 57.731 du 11 mars 2011 (Nigéria), RvV arrêt n° 47.786 du 3 septembre 2010 (Nigéria), RvV n°77662 du 20 mars 2012 (Nigeria).

Recommandation n° 10

adressée aux instances d'asile

- Disposer d'une **information genrée au sein du CEDOCA**, qui prenne en compte les rôles assignés à chaque sexe, ainsi que les pratiques sociales liées au genre, ancrées dans la culture de son pays d'origine ;
 - Avoir une approche globale dans le cadre de l'évaluation du besoin de protection ;
- le **profil socio-éducatif** élevé d'un demandeur d'asile ne permet pas de conclure, ipso facto, à l'absence de crainte. S'agissant d'une pratique ancrée dans les coutumes et traditions, toute femme, quel que soit son profil, peut avoir une crainte fondée de persécution d'être soumise à des MGF ou que ses enfants en soient victimes de la part de sa communauté, en particulier dans des pays où la prévalence de la pratique est élevée ;
- Procéder à une instruction minutieuse de la question de l'alternative de fuite interne en toute transparence. La charge de la preuve repose sur l'instance d'asile ;
 - Renvoyer pour **instruction complémentaire** lorsque des éléments de fond n'ont pas été minutieusement examinés. Cette mesure permet de favoriser des décisions et arrêtés de qualité mais également l'uniformité de la jurisprudence du CCE.

4. Formation des instances d'asile et supervision par l'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes (IEFH)

Le CGRA dispose d'une cellule spécifique en charge des questions liées aux violences de genre, composée d'une coordinatrice et de personnes de référence dans chaque section géographique¹¹⁸. Cette coordination dispose de lignes directrices sur la manière de procéder à la détermination de statut des demandes d'asile liées au genre mais celles-ci sont internes. La mise en place de cette cellule est unanimement louée comme une bonne pratique dans le paysage européen. Il est important que cette cellule apporte une guidance constante sur cette question et qu'un suivi des décisions soit opéré afin d'assurer une interprétation harmonisée de la définition du réfugié en Belgique à l'heure de l'harmonisation européenne.

• Formation du personnel de du CGRA

Selon le rapport annuel du CGRA, la formation générale des agents de protection porte sur la prise en compte du genre dans la procédure d'asile à tous les niveaux. Des formations spécifiques portent sur les MGF, sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (homosexualité et transsexualité)¹¹⁹.

Durant ces formations spécifiques liées au genre, plusieurs thèmes sont abordés tels que *« les aspects culturels, médicaux et sociaux dont il faut tenir compte durant les auditions et lors du traitement des demandes d'asile relatives aux MGF »*¹¹⁹.

Ces auditions étant l'étape décisive de la procédure d'asile, les principes directeurs sur la protection internationale en matière de persécution liées au genre du 8 juillet 2008 recommandent un environnement bienveillant, ouvert et rassurant dans

le cadre de la procédure. Il y a des efforts importants réalisés au sein du CGRA pour se conformer à ces normes. Ce cadre rassurant est nécessaire car les victimes de MGF ont des difficultés à exprimer leurs expériences avec précision, en raison du tabou ou de la honte qui entoure cette question, soit en raison de la méconnaissance de la procédure administrative ou encore du fait qu'elles n'ont pas l'habitude de prendre la parole dans leurs sociétés. Les personnes ne sont pas toujours préparées adéquatement à affronter une procédure d'asile et le besoin d'accompagnement n'est pas toujours rencontré dans le centre d'accueil ou ILA. Des modules de formation de l'European Asylum Curriculum (EAC) sont également dispensés aux agents de protection, notamment sur les techniques d'entretien avec les personnes vulnérables et les enfants et sur l'évaluation de crédibilité (evidence assessment).

Il est important que ces efforts restent constants et s'accompagnent d'une formation continue des agents traitants ainsi que d'instructions précises. Ceci a d'ailleurs été prévu par le PAN 2010-2014¹²⁰. Il nous semble que ces formations continues devraient intégrer la possibilité de soulever la question des MGF si celle-ci n'a pas été évoquée spontanément par le demandeur d'asile ou abordée plus tôt dans la procédure, en particulier lorsqu'une fillette à risque est présente au sein de la famille de demandeurs d'asile. Chaque agent de protection a une responsabilité d'aborder la question de la protection d'une mineure pour lequel existerait un risque d'excision. A cette fin, chaque section géographique devrait disposer d'informations adéquates sur la prévalence des MGF et aborder la question d'initiative avec les parents, en renvoyant ensuite vers des organisations de sensibilisation.

¹¹⁸ CGRA, Rapport annuel 2009, http://www.cgra.be/fr/binaries/CGRA_RapportAnnuel_2009_FR_tcm126-103097.pdf

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Plan d'action national de lutte contre la violence entre partenaires et d'autres formes de violences intrafamiliales 2010-2014, http://gvm-iefh.belgium.be/fr/binaries/101123-PAN%20FR_tcm337-113078.pdf

Il serait également utile que les formations permanentes intègrent les développements de la jurisprudence nationale et internationale en matière de violence liée au genre et groupes vulnérables.

• Formation des juges du CCE

La formation des juges et attachés du CCE est également très importante à souligner, afin d'assurer une application harmonieuse des principes d'interprétation de la Convention de Genève et d'être attentifs aux nombreux développements en cette matière, qu'il s'agisse des directives européennes, des lignes directrices du HCR ou encore de la jurisprudence internationale.

• Formation du personnel de l'OE.

Enfin, la formation initiale et continuée des agents en charge de l'enregistrement de la demande est également indispensable, s'agissant de la communication interculturelle et du premier contact avec l'administration.

121. Gender-related asylum claims in Europe : a comparative analysis of law, policies and practice focusing on women in nine EU Member States, May 2012.

Recommandation n° 11

adressé aux instances d'asile et à l'IEFH

- Continuer la mise en œuvre d'une procédure d'asile **sensible au genre** dans ses différents aspects (audition, information sur le pays d'origine, évaluation de crédibilité, évaluations de certificats médicaux ou psychologiques et besoin de protection). Tenir compte à cet égard des recommandations émises dans le cadre de l'étude GENSEN, réalisée par CEAR, HHC, « Asylum Aid », FTDA et CIR¹²¹ ;
- Mettre en place de **formations continues** sur ces différents aspects du CGRA dans le cadre de la mise en œuvre du PAN 2010-2014. Le volet III relatif aux MGF évoque la formation spécifique supplémentaire à destination des agents du CGRA. Assurer que le risque d'excision pour une fillette puisse être abordé par l'agent de protection en cas de haute prévalence de MGF dans le pays d'origine.
- Suivi par la cellule « genre » de la prise de décision et de la **motivation des décisions** au sein du CGRA. Veiller à l'intégration dans les décisions du CGRA de la jurisprudence nationale et internationale ;
- Former les juges et attachés du CCE sur les violences liées au genre ;
- Former le personnel de l'OE, en charge de l'enregistrement des demandes.

L'asbl INTACT est un point d'appui juridique sur les mutilations génitales féminines (MGF) et d'autres pratiques traditionnelles néfastes qui y sont liées (mariages forcés, mariages précoces). Elle agit sur le terrain juridique, tant dans le cadre de l'accompagnement des demandeurs de protection internationale que dans le cadre de la protection contre ces pratiques en Belgique et développe ainsi une expertise sur les questions d'actualité dans ces deux domaines.

Pour plus d'informations, veuillez consulter notre site :

www.intact-association.org

L'équipe d'INTACT remercie vivement toutes les personnes ayant participé au groupe de travail et contribué à l'élaboration de ces recommandations.

Ce projet a été réalisé grâce au soutien du Fonds Européen pour les Réfugiés (FER) et l'IEFH



INTACT

11