

Parole à l'exil

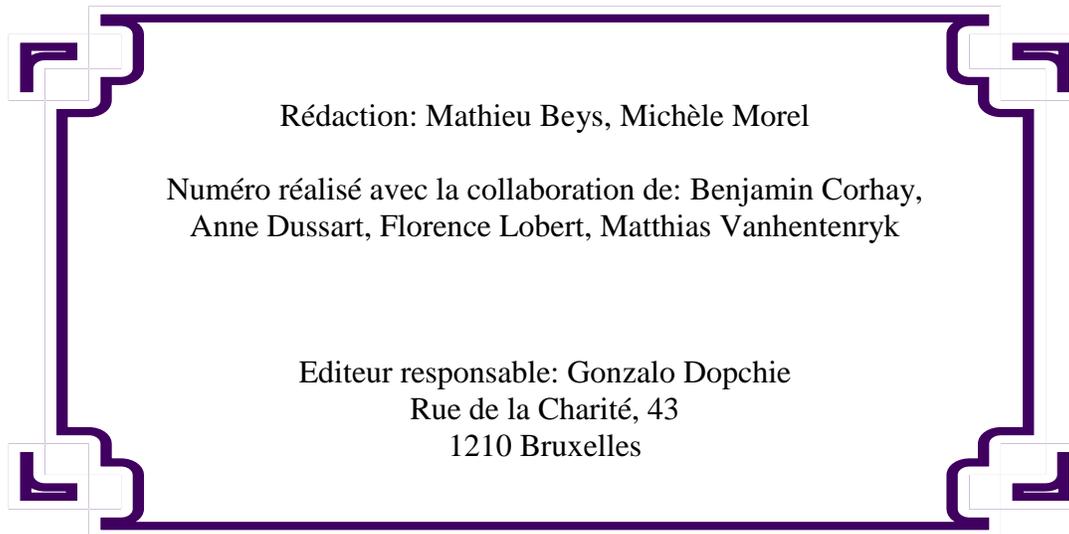
Faits et signaux

Septembre – décembre 2013

DOSSIER

La “réinstallation” des réfugiés: ne peut-on pas en faire plus ?

Michèle Morel



Cette revue est adressée gracieusement à nos lecteurs sur simple demande (en version électronique ; version imprimée réservée aux centres de documentation et aux personnes ne disposant pas d'accès à internet).

**Toute question, demande d'information ou d'abonnement, suggestion, critique concernant un article ou la situation des migrants en Belgique peut être adressée à Mathieu Beys (m.beys@caritasint.be) ou Michèle Morel (m.morel@caritasint.be).
Tél : 02/229.36.15**

Les données personnelles des abonnés (nom, prénom, adresse électronique ou postale) sont traitées par l'ASBL Caritas international (responsable du traitement) aux fins d'envoi de la présente revue et éventuellement d'autres informations sur les activités de l'association susceptibles d'intéresser les lecteurs. Conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, les abonnés bénéficient du droit d'accès et de rectification sur simple demande à l'adresse ci-dessus. Caritas International s'engage formellement à ne pas communiquer les données personnelles des abonnés à des tiers. Les articles et avis de *Parole à l'exil* sont publiés à titre d'information générale et, sauf mention contraire, ne doivent pas être considérés comme une position officielle de l'ASBL Caritas international. Leur reproduction est vivement encouragée, pour autant qu'elle soit faite dans un but non lucratif et à condition de citer la source. Malgré toute l'attention apportée à la rédaction, il est possible que certaines informations soient dépassées au moment où vous les lisez. Il est fortement conseillé de consulter un spécialiste (avocat ou juriste) pour toute question liée à une situation individuelle. Ni les auteurs ni l'ASBL Caritas international ne pourront être tenus responsables des conséquences découlant de l'usage de ces informations.

La “réinstallation” des réfugiés: ne peut-on pas en faire plus ?..... 4

Michèle Morel

1. Les pays en développement accueillent 4 réfugiés sur 5 dans le monde 4
2. La réinstallation est une des trois solutions durables pour les réfugiés 5
3. La réinstallation *complète* la procédure d’asile mais ne la *remplace* pas 6
4. Comment se déroule le processus de réinstallation ?..... 8
5. Le programme européen commun de réinstallation..... 11
6. La réinstallation en Belgique 14
 - a. Quelques milliers de personnes réinstallées en Belgique depuis 1956..... 14
 - b. Vers un programme structurel de réinstallation ? 14
 - c. Déroulement de la réinstallation 16
7. Conclusion 16

Mathieu Beys

Les instances d’asile doivent examiner sérieusement les documents produits par un demandeur d’asile..... 18

- Il faut tenir compte des certificats médicaux même si le récit n’est pas totalement crédible..... 18
- Il faut analyser sérieusement les documents même si le demandeur d’asile a commis une fraude..... 19
- Il faut analyser sérieusement les documents même si le demandeur d’asile aurait pu les produire plus tôt..... 19
- Qui doit prouver le risque de traitements inhumains ou dégradants en cas de retour ? 20
- Certaines pratiques actuelles du CGRA et du CCE ne sont pas conformes aux exigences de la CEDH 20
- L’importance de produire des certificats médicaux détaillés mentionnant la compatibilité entre les constats physiques et les déclarations du demandeur..... 21

Conseils pratiques concernant le questionnaire de l’OE dans la procédure d’asile. 22

- 1) Les demandeurs d’asile peuvent toujours refuser de signer le questionnaire rempli par l’OE 23
- 2) Les demandeurs d’asile peuvent toujours demander une copie du questionnaire par fax à l’OE ou au CGRA..... 23
- 3) Modèle de demande de copie du questionnaire par fax à l’OE ou au CGRA .. 24

La “réinstallation” des réfugiés: ne peut-on pas en faire plus ?

Michèle Morel

1. Les pays en développement accueillent 4 réfugiés sur 5 dans le monde

D’après le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR ou HCR)¹, il y avait dans le monde fin 2012 plus de 45 millions de personnes qui ont dû se déplacer en raison de persécutions, de conflits, de violence généralisée ou de violations des droits de l’homme. Parmi ces personnes, il y a des réfugiés reconnus, des personnes déplacées à l’intérieur de leur pays et des demandeurs d’asile. Rien que sur l’année 2012, on estime que 7 millions de personnes (environ 23 000 par jour) ont été obligés de se déplacer à l’intérieur de leur pays ou à l’étranger.

On oublie trop souvent que l’immense majorité des réfugiés sont accueillis par des pays voisins, la plupart des pays en développement qui sont eux-mêmes confrontés à des situations socio-économiques difficiles et à l’instabilité politique. Seule une petite minorité de déplacés réussissent à quitter leur région ou leur continent pour demander l’asile dans un pays dit industrialisé. En conséquence, certains pays sont confrontés à une part disproportionnée de la population totale de réfugiés. En 2012, 80 % de la population totale des réfugiés dans le monde était accueillie par des pays en développement, dont le Pakistan (1,6 million), l’Iran (868.200), et le Kenya (565.000). Plus de la moitié des réfugiés viennent de pays limitrophes ou proches de ces pays : l’Afghanistan, la Somalie, l’Irak, la Syrie et le Soudan.

Autrement dit, les pays de l’Union européenne (UE) et les autres pays riches ne prennent en charge qu’une très petite partie de la “charge globale” des réfugiés. On peut donc se demander ce qui devrait être fait avec les réfugiés sur le long terme après la fuite spontanée vers le premier pays d’asile. Une partie des réfugiés retournent volontairement dans leur pays d’origine à court ou moyen terme lorsque les circonstances le permettent. En 2012, on compte par exemple 526 000 retours de réfugiés. Mais beaucoup de réfugiés ne peuvent pas revenir dans leur pays à court ou même à long terme. Qui doit prendre ses responsabilités vis-à-vis de cette population de réfugiés ? Vu la répartition déséquilibrée des réfugiés entre les différentes régions du monde et vu les difficultés socio-économiques vécues par les premiers pays d’asile, il semble plus que normal que ces pays n’assument pas seuls cette responsabilité – ce qu’ils font en créant des possibilités d’intégration locale - mais que les pays développés contribuent à la recherche de solutions à long terme, à côté de l’octroi de la protection aux demandeurs d’asile arrivés jusqu’à eux. Ceci peut se faire par une assistance financière et une aide au développement

¹ UNHCR, *Global Trends 2012*,
http://unhcr.org/globaltrendsune2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V05.pdf.

des premiers pays d'accueil mais aussi à travers la prise en charge de réfugiés : c'est ce qu'on appelle la « réinstallation ». Cette réinstallation consiste à transférer des réfugiés de manière contrôlée de leur premier pays d'accueil vers un pays tiers, le pays de réinstallation.

Le conflit meurtrier en Syrie, qui dure depuis près de 3 ans, a provoqué des flux massifs de réfugiés. A l'automne 2013, on estime à 6 millions le nombre de personnes qui ont du fuir leur foyer, à l'intérieur du pays ou à l'étranger. La plupart se sont déplacés à l'intérieur de la Syrie : on en compte environ 4,25 millions. Ensuite, on compte plus de 2 millions de Syriens réfugiés dans des pays limitrophes ou d'autres pays de la région. Le Liban en accueille plus de 800 000, la Jordanie et la Turquie chacun plus de 500 000 environ, l'Irak environ 200.000 et l'Egypte environ 120 000². Il faut noter que sur les plus de 2 millions de Syriens réfugiés à l'étranger, seuls 53 000 sont parvenus à fuir jusqu'en Europe pour y introduire une demande d'asile³, ce qui signifie que l'Europe (hors Turquie) n'accueille moins de 3 % de ces réfugiés. La situation est très critique parce que certains pays limitrophes menacent de fermer leurs frontières aux réfugiés syriens, raison pour laquelle les Nations Unies appellent les Etats à non seulement intensifier l'aide financière et humanitaire mais aussi à assouplir l'octroi de visa aux Syriens et à participer à des opérations de réinstallation. Le HCR a soumis des demandes aux Etats pour 30 000 réfugiés syriens d'ici à la fin de 2014. En octobre 2013, seuls 16 pays participaient à cette opération, dont l'Autriche, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg, mais pas la Belgique⁴.

2. La réinstallation est une des trois solutions durables pour les réfugiés

Une solution durable pour les réfugiés est une solution qui permet aux réfugiés de mener une vie normale après une première fuite dans un autre pays. La poursuite d'une solution durable est un élément essentiel de la protection internationale qui est accordée aux réfugiés. Il existe trois solutions durables : le retour volontaire, l'intégration locale et la réinstallation⁵. Un retour volontaire durable suppose que les réfugiés puissent retourner en sécurité et dans la dignité vers leur pays d'origine et qu'ils puissent y bénéficier d'une protection effective. L'intégration locale durable est l'option par laquelle les réfugiés peuvent bénéficier d'une protection dans le pays d'accueil et s'y intégrer sur le plan économique, social et juridique. Par la « réinstallation », les réfugiés sont sélectionnés et transférés (réinstallés) à partir de leur premier pays d'accueil, où ils ont temporairement trouvé refuge, vers un pays qui a accepté de leur accorder une autorisation de séjour permanente, où ils continuent à bénéficier de la protection.

² Chiffres cités par le HCR, *Inter-Agency Regional Response for Syrian Refugees (24-31 October 2013)*, CHN104301.E, <http://www.refworld.org/docid/527a15994.html> et mis à jour sur <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/syria.php> (consulté le 26 novembre 2013).

³ HCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update II*, 22 October 2013, § 3 <http://www.refworld.org/docid/5265184f4.html>.

⁴ UNHCR, *Finding Solutions for Syrian Refugees, Resettlement, Humanitarian Admission, and Family Reunification*, 18 octobre 2013, <http://www.unhcr.org/5249282c6.html>

⁵ Voir UNHCR, *Manuel de réinstallation*, 4 juillet 2011, chapitre 1, <http://www.unhcr.fr/5162d20b6.html>.

Ces trois solutions durables sont complémentaires. Cela signifie qu'une solution n'est pas nécessairement meilleure qu'une autre. Dans chaque situation, il faut rechercher quelle est la solution durable la plus adaptée. Par exemple, on peut observer qu'un groupe majoritaire au sein d'une population de réfugiés s'intègre avec succès dans le pays d'accueil alors qu'un retour volontaire ou une réinstallation offre une meilleure alternative pour un autre groupe. Dans la pratique, la réinstallation n'est envisagée que si le retour au pays d'origine ou l'intégration locale dans le pays d'accueil ne constituent pas une solution adaptée.

En 2012, environ 70 000 personnes réfugiées dans le monde ont été réinstallées par 26 pays. Les Etats-Unis sont largement en tête du peloton avec plus de 50 000 réfugiés réinstallés, suivis par le Canada et l'Australie avec chacun environ 5 000 réinstallation en 2012. Face à ces chiffres, l'Europe fait pale figure puisque les Etats membres de l'UE réinstallent ensemble seulement 5 500 réfugiés⁶. On constate donc que la réinstallation ne fournit pas la principale solution durable pour les réfugiés qui ont trouvé refuge dans un premier pays d'asile. Au contraire. La majeure partie de ces réfugiés restent dans ce premier pays d'accueil, ou retournent dans leur pays d'origine après un certain temps. Pourtant, la réinstallation est un mécanisme de protection important pour des milliers de réfugiés.

3. La réinstallation *complète* la procédure d'asile mais ne la *remplace* pas

Réfugiés dans des situations inextricables

Comme tous les autres réfugiés, les réfugiés réinstallés ont fui en raison d'une crainte de persécutions à cause de leur origine ethnique, nationalité, religion, conviction politique ou appartenance à un groupe social particulier. Les personnes qui ont fui leur pays d'origine à cause de la guerre peuvent aussi être réinstallées. En raison d'une protection insuffisante dans le premier pays d'accueil et de l'impossibilité de retour dans le pays d'origine, la réinstallation dans un pays tiers peut s'avérer d'une importance cruciale. Les raisons pour lesquelles le premier pays d'asile ne peut ou ne veut offrir de protection suffisante sont multiples: le pays n'est pas partie à la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et ceux-ci n'y ont donc pas de reconnaissance légale, le pays n'a pas les capacités et moyens nécessaires pour continuer à fournir une protection, des conflits religieux ou culturels ou des tensions se développent entre la communauté de réfugiés et la population locale, etc. Beaucoup de réfugiés habitent depuis des années, parfois depuis leur naissance, dans des camps de réfugiés où ils ne peuvent pas se construire une vie digne. Ceux et celles qui se retrouvent coincés dans ce genre de situations sans avenir ont besoin d'une solution durable alternative : la réinstallation dans un pays tiers.

On estime que 7 millions de personnes se trouvent actuellement dans camps de réfugiés depuis des années sans espoir de solution. Certains réfugiés birmans, bhoutanais et

⁶ UNHCR, *Global Resettlement Statistical Report 2012*, pp. 4 et 7, <http://www.unhcr.org/52693bd09.html>.

somaliens par exemple, vivent dans des camps depuis trente ans, respectivement en Thaïlande, au Népal et au Kenya des situations désespérées⁷. Ces réfugiés ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine pour des raisons politiques et n'ont pas non plus obtenu de statut juridique dans le pays d'asile qui leur permet de mener une vie normale (travailler, envoyer les enfants à l'école, acheter un logement, etc.).

Dans certains cas, la réinstallation est un mécanisme de protection qui sauve vraiment des vies, lorsque le réfugié ne peut pas assurer autrement sa sécurité physique ou juridique. Par exemple, des réfugiés érythréens fuyant des persécutions se sont retrouvés en Libye alors que la guerre y faisait rage en 2011. Certains de ces réfugiés, sérieusement traumatisés et parfois blessés, ont été réinstallés par le HCR en Suède, aux Pays-Bas quelques semaines après être passés par la Tunisie et l'Égypte⁸.

L'asile et la réinstallation : deux mécanismes parallèles

La réinstallation joue donc un rôle fondamental dans la protection durable des réfugiés. À cet égard, il faut absolument souligner que la réinstallation est complémentaire à la procédure d'asile nationale : ces mécanismes de protection humanitaire pour les réfugiés se complètent mutuellement. Les États ne peuvent donc pas se retrancher derrière leurs efforts fournis en matière de réinstallation pour restreindre l'accès à l'asile pour les étrangers qui leur demandent directement une protection sur leur territoire ou à la frontière. La différence réside dans la manière dont la protection est accordée. Alors que les demandeurs d'asile arrivent dans le pays d'asile spontanément, souvent sans planification organisée, pour y introduire une demande de protection, la réinstallation est un programme ou mécanisme par lequel des États font venir, d'une manière planifiée et contrôlée, des réfugiés dont le statut a déjà été octroyé avant leur voyage et leur garantissent la protection. Les pays de réinstallation décident donc qui ils vont réinstaller par une procédure de sélection et des critères établis au préalable. La réinstallation, par son caractère contrôlé, offre l'avantage de faciliter en principe l'intégration de ces réfugiés dans la société du pays où ils sont réinstallés. Les réfugiés peuvent être adéquatement préparés à leur séjour et reçoivent les informations nécessaires et d'éventuelles formations. En outre, cette forme de migration contrôlée offre aussi l'avantage de réduire le risque de devenir victime de réseaux de traite ou de trafic d'êtres humains.

La réinstallation et l'asile sont donc deux mécanismes de protection parallèles qui se complètent mutuellement mais l'un ne peut jamais évacuer l'autre. Une politique de réinstallation ne peut sous aucun prétexte porter atteinte au droit de demander et d'obtenir l'asile. En résumé, la réinstallation poursuit trois objectifs : la protection des réfugiés, l'offre d'une solution durable et le partage des responsabilités avec les premiers pays d'asile, qui accueillent la plus grande partie des réfugiés directement après leur fuite, à

⁷ International Catholic Migration Commission (ICMC) Europe, *Paving the Way, A Handbook on the Reception and Integration of Resettled Refugees*, p. 15, <http://www.icmc.net/pubs/paving-way-a-handbook-reception-and-integration-resettled-refugees>.

⁸ International Catholic Migration Commission (ICMC) Europe, *Paving the Way, A Handbook on the Reception and Integration of Resettled Refugees*, p. 16.

travers une reconnaissance juridique ou non (statut de réfugié ou statut similaire comme celui de protection subsidiaire). La réinstallation est un signe de solidarité envers ces premiers pays d'accueil. Le départ d'un groupe substantiel de réfugiés à travers la réinstallation peut donner plus de chances à l'intégration locale de la communauté de réfugiés restées sur place en diminuant la pression socio-économique et les tensions causées par la présence de nombreux réfugiés. Il y a quelques années, la réinstallation d'une partie des réfugiés irakiens de Syrie vers les Etats-Unis, le Canada et l'Europe a contribué à éviter que la Syrie ne ferme ses frontières à ces réfugiés, en raison de la pression sur la disponibilité de l'enseignement et des soins de santé et de l'augmentation des loyers et des prix⁹.

4. Comment se déroule le processus de réinstallation ?

Il n'existe pas de « droit à la réinstallation » pour les réfugiés et les Etats n'ont pas l'obligation de procéder à des réinstallations. Les Etats choisissent en principe eux-mêmes s'ils participent à la réinstallation et si oui, dans quelle mesure. Cela signifie que chaque Etat a sa propre politique de réinstallation. Il existe toutefois un cadre international de plus en plus important dans lequel la réinstallation s'organise, aussi bien au niveau des Nations Unies que de l'Union européenne. Tous les pays travaillent par exemple avec le HCR, même si ils le font dans des proportions qui varient très fortement.

Sélection des personnes en besoin de réinstallation par le HCR

Certains éléments fondamentaux sont présents dans chaque réinstallation. Ainsi, le pays de réinstallation détermine d'abord de manière autonome combien de réfugiés il est prêt à accueillir. Ce nombre peut être convenu comme base annuelle à atteindre ou bien peut changer chaque année ou pour chaque projet. Ensuite, on procède à la sélection des réfugiés à réinstaller. Dans cette phase, les pays de réinstallation se font assister par le HCR. Celui-ci examine la situation des réfugiés et détermine celles qui permettent une intégration locale ou un retour volontaire des réfugiés dans un délai raisonnable. Le HCR identifie les réfugiés qui n'ont pas de perspectives en ce sens et pour lesquels la réinstallation semble être la solution la plus adaptée. Au cours de cette enquête, le HCR utilise certains critères définis, à savoir:¹⁰

- le besoin physique ou juridique de protection dans le pays d'asile, y compris le risque de refoulement (retour forcé vers le pays d'origine avec risque de torture ou de traitement inhumain ou dégradant) ;
- personnes qui ont survécu à des actes de torture ou de violence, pour qui un retour au pays d'origine ou la situation dans le pays d'asile peuvent conduire à des traumatismes supplémentaires si aucun traitement adéquat n'est fourni ;

⁹ International Catholic Migration Commission (ICMC) Europe, *Paving the Way, A Handbook on the Reception and Integration of Resettled Refugees*, p. 16.

¹⁰ Voir UNHCR, *Manuel de réinstallation*, 4 juillet 2011, chapitre 6, <http://www.unhcr.fr/5162d20b6.html>.

- les besoins médicaux, en particulier les traitements absolument nécessaires qui ne sont pas disponibles ou financièrement accessibles dans le pays d'asile;
- les femmes ou filles en situation de vulnérabilité, principalement en raison de leur genre ;
- le regroupement familial, lorsque des familles de réfugiés ont été séparées pendant ou à l'occasion de leur fuite, et que la réinstallation apparaît comme la seule manière de réunir ces familles ;
- les enfants et jeunes en situation de vulnérabilité lorsque la réinstallation relève de leur intérêt supérieur ;
- l'absence de solution durable alternative, lorsque le retour au pays d'origine ou l'intégration locale dans le pays d'asile n'est pas une solution envisageable ou raisonnable dans un délai correct.

Après l'identification des personnes qui ont besoin d'une réinstallation (pour l'année 2012, le HCR estime ce groupe à environ 170 000 personnes)¹¹, l'organisation présente les dossiers aux pays qui participent à la réinstallation (ce sont les soumissions du HCR). Dans cette phase, on tient compte si possible du profil du réfugié, notamment la langue, la culture, etc. Il faut noter que le nombre de places disponibles pour la réinstallation est toujours inférieur au nombre de personnes qui devraient pouvoir en bénéficier. Des 170 000 personnes qui ont besoin d'être réinstallées en 2012, le HCR n'en a présenté aux Etats que 75 000 et seules 70 000 ont été effectivement réinstallées. En réalité, moins de la moitié des personnes dans le besoin sont effectivement parties vers un pays de réinstallation¹². Lorsque le HCR présente les personnes identifiées aux pays de réinstallation, ces pays peuvent accepter ou refuser un « candidat » sur base de critères et procédures qu'ils fixent eux-mêmes. Ces critères et procédures sont propres à chaque pays et peuvent donc varier considérablement.

Les pays de réinstallation décident par exemple de la détermination du statut de réfugié. Quelle définition du réfugié est appliquée dans le cadre de la réinstallation ? Il peut s'agir de la définition classique de la Convention de Genève, ou de la définition de la directive européenne qualification (qui, à côté de l'asile pour craintes de persécutions, octroie la protection subsidiaire) ou encore d'autres définitions nationales plus larges. Le pays de réinstallation peut aussi sélectionner les personnes réinstallées en fonction de certaines régions ou de certains groupes de population déterminés, sur base de priorités qu'il a lui-même définies (par exemple les mineurs) ou sur base de relations politiques (par exemple des réfugiés originaires des anciennes colonies). Une sélection basée sur des critères économiques doit être évitée. Il faut aussi être prudent par rapport aux critères liés au potentiel d'intégration dans la société de réinstallation, même si de nombreux Etats les considèrent comme un aspect important dans la sélection. En pratique, il semble particulièrement difficile d'établir un pronostic sur les chances d'intégration réussie des personnes réinstallées.

¹¹ UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2012*, p. 7, <http://www.unhcr.org/4f0fff0d9.html>.

¹² UNHCR, *Global Resettlement Statistical Report 2012*, pp. 4 et 7, <http://www.unhcr.org/52693bd09.html>

Alors que certains pays (comme la France et le Portugal) font une sélection sur dossiers, sans interview directe, d'autres Etats organisent des missions de sélection dans le premier pays d'asile pour interviewer les candidats à la réinstallation. Ceci peut également être pris en charge par les ambassades présentes dans le pays d'asile¹³.

Préparation du voyage

Lorsque la sélection est terminée, on passe à la phase de préparation des candidats sélectionnés pour la réinstallation. Les documents de voyage sont établis et des examens médicaux sont prévus. Les candidats reçoivent des informations concernant la culture et le mode de vie du pays de réinstallation (orientation culturelle), des cours de langue, etc. Il s'agit de donner aux réfugiés un aperçu de ce qui les attend à l'arrivée afin d'éviter les malentendus. Cette préparation peut être réalisée par les services du pays de réinstallation, éventuellement par des ONG, ou par l'Organisation internationale des Migrations (OIM). En Europe, c'est souvent l'OIM qui collabore en tant que partenaire opérationnel et qui, en collaboration avec les pays de réinstallation, le HCR et les ONG, réalise les activités suivantes :

- *Case processing* et gestion générale de la réinstallation, notamment une préparation minutieuse de chaque dossier, la fixation des responsabilités et la coordination générale entre les différents acteurs ;
- L'examen médical et les conseils, pour s'assurer que les réfugiés ne constituent pas un risque pour la santé publique ;
- L'orientation culturelle, pour faire en sorte que les attentes du réfugié correspondent à la réalité par des informations de base sur le pays de réinstallation ;
- Des cours de langue et de communication pour que les réfugiés partent avec une base leur permettant de communiquer afin de faciliter l'adaptation dans le pays d'accueil;
- La préparation au voyage : l'information du réfugié sur le déroulement du voyage, les modalités de transfert des bagages, l'importance de conserver soigneusement les documents de voyage ;
- L'accompagnement pendant le voyage, pour que celui-ci se déroule bien et en toute sécurité depuis le point de départ jusqu'à la destination finale¹⁴.

Accueil et intégration des personnes réinstallées dans leur nouvelle communauté

A l'arrivée dans le pays de réinstallation, les réfugiés sont souvent d'abord hébergés temporairement dans une structure d'accueil collective avant d'être accompagnés vers un logement individuel, sauf s'ils sont accueillis par des amis ou des membres de leur famille. Pendant cette période, ils entament leur parcours d'intégration, un processus multiple et dynamique au cours duquel tant les personnes réinstallées que la communauté

¹³ Voir International Catholic Migration Commission (ICMC) Europe, *Paving the Way, A Handbook on the Reception and Integration of Resettled Refugees*, p. 20.

¹⁴ Voir International Catholic Migration Commission (ICMC) Europe, *Paving the Way, A Handbook on the Reception and Integration of Resettled Refugees*, p. 22.

d'accueil et les autorités doivent fournir des efforts. Les uns doivent être prêts à s'adapter à leur pays d'accueil sans pour autant renier leur propre identité culturelle. Les autres doivent accueillir les nouveaux venus et prendre les dispositions nécessaires pour répondre aux besoins d'une société multiculturelle. Le HCR a réalisé un manuel contenant des recommandations et des directives concernant l'accueil et l'intégration des réfugiés réinstallés¹⁵. Selon le HCR, il faut que certaines conditions soient réunies pour que le parcours d'intégration soit un succès : un statut juridique protecteur et un accès égal aux droits fondamentaux, l'accès à un logement sûr et abordable, la participation active à la vie économique du pays d'accueil, l'accès à l'enseignement (tant pour les enfants que pour les adultes) ; et, comme déjà mentionné, la maîtrise de la langue du pays d'accueil pour pouvoir à terme mener une vie autonome¹⁶.

5. Le programme européen commun de réinstallation

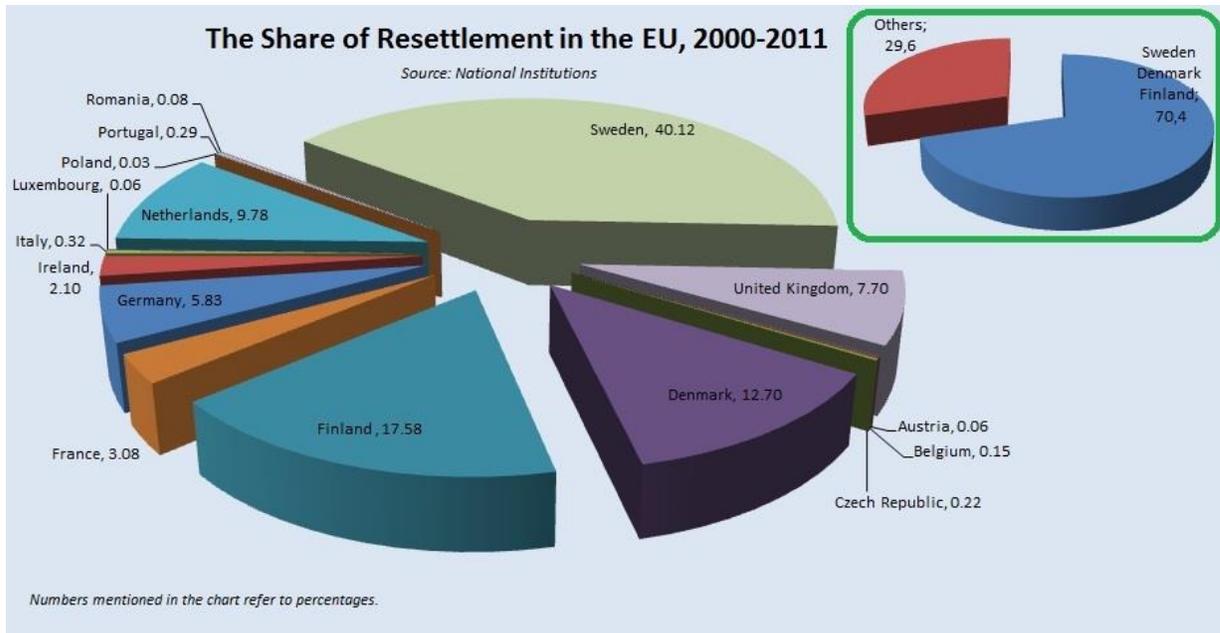
Une réinstallation faible et inégale dans l'UE

De nombreux pays européens ont été impliqués dans des projets de réinstallation à grande échelle dans le passé comme par exemple pour accueillir des réfugiés après la 2^{ème} guerre mondiale, des réfugiés hongrois en 1956, tchécoslovaques en 1968 ou des boat people vietnamiens à la fin des années 70. Au cours des 20 dernières années, quelques pays de l'UE ont participé à la réinstallation de manière régulière. A côté de ce petit groupe d'Etats actifs dans la réinstallation, on trouve certains Etats qui participent de manière sporadique à des opérations de réinstallation et d'autres qui n'en font pas du tout. Le projet de recherche « Know Reset », réalisé par l'European University Institute, analyse les différents cadres juridiques et politique et les pratiques nationales dans les 28 Etats membres de l'UE¹⁷. Il ressort de cette recherche que les principaux pays de réinstallation dans l'UE sont la Suède, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

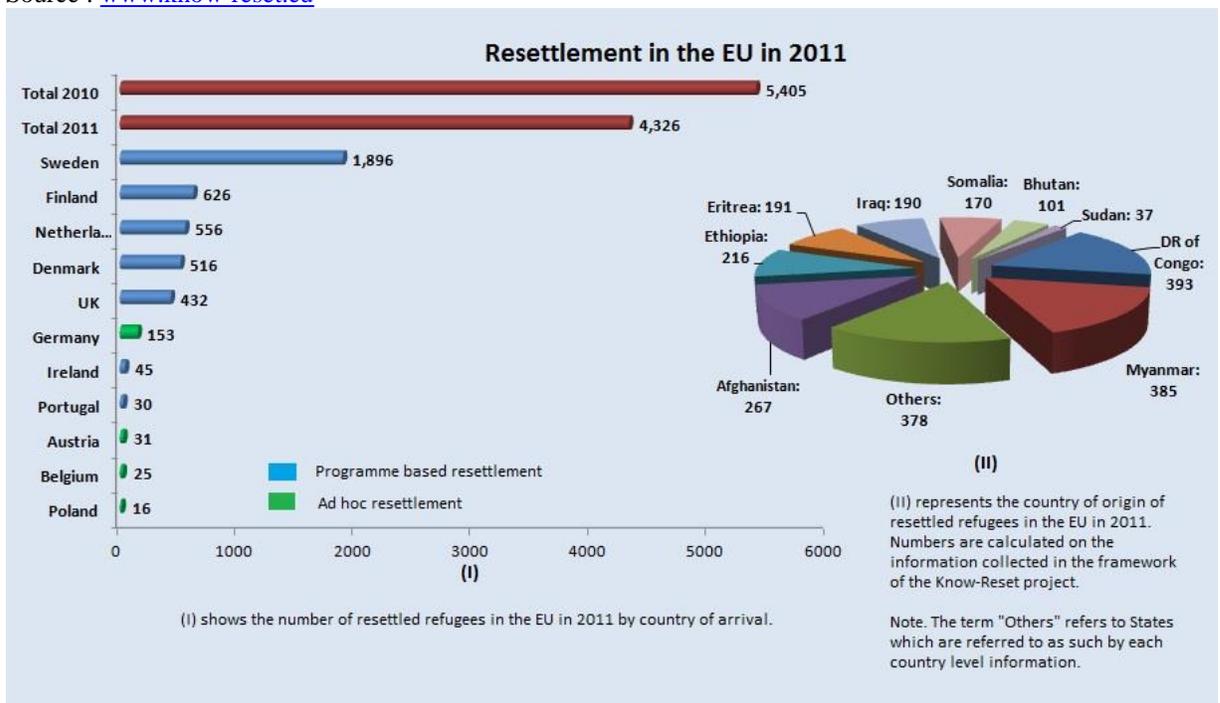
¹⁵ UNHCR, *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, October 2002, <http://www.unhcr.org/4a2cfe336.html>.

¹⁶ UNHCR, *Agenda for the Integration of Refugees in Central Europe*, April 2009, <http://www.refworld.org/docid/4bfe72542.html>.

¹⁷ Voir <http://www.know-reset.eu/>.



Source : www.know-reset.eu



Source: www.know-reset.eu

Comme on l'a vu, les pays de l'UE réinstallent ensemble chaque année environ 5000 réfugiés. Ce chiffre représente moins de 8 % du nombre annuel de places de réinstallation dans le monde. Pour un continent prospère comme l'Europe, c'est donc particulièrement peu. Il n'y a pas de volonté politique pour faire beaucoup plus de réinstallation.

Progrès récents

Pourtant, les choses commencent à bouger au niveau européen. Depuis plusieurs années, l'UE tente de construire une politique d'asile européenne. Le sujet de la réinstallation est repris dans la dimension extérieure de cette politique. Depuis quelques années, la Commission européenne est donc active sur ce thème¹⁸. Des moyens financiers sont mis à disposition pour différentes activités de réinstallation dans l'UE à travers le Fonds européens pour les réfugiés et un programme européen commun de réinstallation a été adopté en mars 2012¹⁹. Ce programme prévoit que l'UE définit chaque année des priorités géographiques et thématiques pour la réinstallation²⁰ et que des moyens financiers supplémentaires seront libérés. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) soutient et coordonne les activités et les efforts des pays de l'UE en matière de réinstallation. Pendant la première année de ce programme (2013), on a pu observer que presque tous les Etats membres ont suivi totalement ou partiellement les priorités communes de l'UE et que le programme a bien fonctionné comme stimulant pour réinstaller un plus grand nombre de réfugiés. En effet, certains pays ont doublé le nombre de places qu'ils consacrent à la réinstallation. En 2013, les Etats membres ont reçu un montant forfaitaire de 4000 à 6000 euros par réfugié réinstallé²¹.

Le Réseau européen pour la réinstallation (*European Resettlement Network, ERN*), regroupe notamment des organisations nationales et internationales, des administrations locales et des universitaires et souhaite promouvoir la réinstallation en Europe en mettant en contact les différents acteurs impliqués. Ce réseau plaide pour que la réinstallation soit plus largement et mieux utilisée en Europe²². Les membres du réseau plaident pour que les Etats membres de l'UE augmentent le nombre de réinstallations à 20 000 d'ici à 2020, soit un quadruplement des chiffres actuels. Cet objectif est tout à fait réaliste s'il existe une petite dose de volonté politique. L'UE et donc ses Etats membres peuvent et doivent montrer plus de solidarité envers les premiers pays d'asile sans pour autant que cet engagement renforcé pour la réinstallation ne puisse servir de justification pour une politique d'asile plus limitée et restrictive !

¹⁸ Voir par exemple la Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen du 2 septembre 2009 relative à la création d'un programme européen commun de réinstallation, COM (2009) 456 final. La Commission plaide pour une action commune au niveau de l'Union,

¹⁹ Décision n° 281/2012/UE du Parlement européen et du Conseil du 29 mars 2012 modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:092:0001:0003:FR:PDF>.

²⁰ Les priorités communes pour 2013 comprennent entre autres les réfugiés congolais dans la région des Grands Lacs (Burundi, Malawi, Rwanda et Zambie); les réfugiés en provenance d'Iraq en Turquie, en Syrie, au Liban et en Jordanie; les réfugiés afghans en Turquie, au Pakistan et en Iran; les réfugiés somaliens en Éthiopie; les réfugiés birmans au Bangladesh, en Malaisie et en Thaïlande; les réfugiés érythréens au Soudan oriental, les personnes appartenant à un groupe vulnérable, telles que les femmes et les enfants menacés, les mineurs non accompagnés, les personnes victimes d'actes de violence et de torture, les personnes ayant besoin de soins médicaux importants, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st06/st06838.fr12.pdf>.

²¹ Voir plus d'informations sur www.resettlement.eu.

²² www.resettlement.eu.

6. La réinstallation en Belgique

a. Quelques milliers de personnes réinstallées en Belgique depuis 1956

Depuis la seconde guerre mondiale, près de 10 000 personnes ont été réinstallées à travers différentes opérations spécifiques. Voici une liste des principales opérations de réinstallation en Belgique²³ :

- En 1956-1957, 6000 Hongrois ayant fui la répression du printemps hongrois ont pu trouver refuge en Belgique.
- En 1972, 400 Asiatiques ayant fui l'Ouganda d'Idi Amin ont pu être réinstallées en Belgique.
- En 1973, une opération de réinstallation a permis à 1100 Chiliens de fuir la terreur de Pinochet.
- En 1975, 2500 boat-people du Vietnam et du Cambodge ont pu s'installer en Belgique.
- En 1992, 200 Bosniaques ont été accueillis, suivis par les membres de leurs familles, enfants et blessés.
- En 1999, 1200 Kosovars ont été transférés en Belgique pendant la guerre du Kosovo. Cette initiative belge a été reprise dans un cadre européen dans lequel les efforts de différents Etats membres ont été coordonnés.
- En 2009, suite à un appel européen, le conseil des ministres belge a donné son accord pour la réinstallation de 47 réfugiés irakiens en Belgique. Le groupe était composé de femmes seules avec enfants et de réfugiés palestiniens d'Irak.
- En 2011, lorsque le conflit en Libye faisait rage, la Belgique a réinstallé 25 personnes (familles et femmes isolées) d'origine érythréenne et congolaise qui avaient fui en Tunisie.

Tous ces projets de réinstallation étaient des initiatives ad hoc, c'est-à-dire des initiatives liées à des situations spécifiques bien définies. Caritas a été un partenaire très actif dans l'accueil de réfugiés réinstallés lors de certaines initiatives. Ce type d'opérations est bien entendu utile et nécessaire mais ne constituent pas une réelle politique de réinstallation et dépend du bon vouloir des autorités pour chaque opération. Avec l'adoption et la mise en œuvre du programme européen commun de réinstallation, on peut espérer qu'une politique structurelle sera mise en route.

b. Vers un programme structurel de réinstallation ?

²³ Voir <http://www.reinstallation.be/content/historique>.

En mai 2012, les autorités belges ont annoncé qu'elles allaient accueillir 100 réfugiés l'année suivante sur leur territoire dans le cadre du programme européen de réinstallation. Il s'agissait d'un moment clé: les opérations de réinstallation ad hoc ont cédé la place à une approche plus structurée de la réinstallation. Bien que l'Etat belge ne s'y soit pas formellement engagé²⁴, les ONG et d'autres acteurs impliqués espèrent que la Belgique va réinstaller chaque année un nombre identique ou supérieur de réfugiés. Une politique stable de réinstallation permet en principe non seulement de réinstaller un plus grand nombre de réfugiés mais elle est aussi plus efficace.

Dans sa note de politique générale du 7 novembre 2013, la Secrétaire d'Etat à l'asile et la migration Maggie De Block a indiqué que le gouvernement a approuvé en 2013 un plan croissant du nombre de réfugiés que la Belgique réinstallera les prochaines années²⁵. L'objectif est de pouvoir réinstaller 250 réfugiés par an en Belgique dans le cadre du programme de réinstallation de l'UE. Par ailleurs, la note signale que la Belgique réinstallera encore 100 réfugiés en 2014 et que cette année sera aussi consacrée à consolider le processus de réinstallation, par le développement d'un guide et la mise en place d'une concertation avec les partenaires concernés. Ces éléments sont encourageants, à condition qu'ils se concrétisent et dépassent le stade des bonnes intentions. Par ailleurs, il faut souligner que ces mesures de réinstallation « structurelle » ne devraient pas empêcher les autorités de réaliser des opérations spécifiques ad hoc pour accueillir davantage de réfugiés en cas de crise, comme celle qui sévit en ce moment en Syrie.

En 2012, la Belgique s'est engagée à réinstaller 100 réfugiés en 2013:

- 40 Burundais de Tanzanie;
- 40 Congolais du Burundi;
- 20 réfugiés vulnérables du Congo (RDC), de Zambie, du Burundi, principalement des femmes et enfants en situation de risque, qui ont survécu à des faits de violence ou de torture.

Le choix de ces profils répond aux priorités définies au niveau européen (UE) et international (ONU). Par ailleurs, la politique belge des affaires étrangères et de la coopération au développement joue également un rôle important. Par son passé colonial, la Belgique a des liens privilégiés avec la région des Grands Lacs en Afrique de l'Est. Cette région a connu de graves problèmes ces dernières années avec des guerres civiles et des génocides. Aujourd'hui encore, le conflit dans l'Est du Congo (RDC) fait rage. Outre l'insécurité et la grande pauvreté, les pays voisins des zones de conflit font face à un important afflux de réfugiés. Beaucoup d'entre eux se retrouvent dans des camps de réfugiés et y restent des années sans perspective de retour ou d'intégration locale. Une partie d'entre eux trouvent un nouveau refuge en Belgique.

Au moment de la rédaction de ce dossier, un premier groupe de personnes réinstallées était déjà arrivé en Belgique, accompagnées dans des logements individuels en vue d'une

²⁴ On peut noter à cet égard que la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers ne contient pas de disposition spécifique sur la réinstallation.

²⁵ Voir <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3096/53K3096016.pdf>.

intégration réussie dans la communauté des communes où ils habitent. Un autre groupe est récemment arrivé en Belgique et a entamé ses premières semaines d'adaptation à son nouveau pays d'accueil²⁶.

c. Déroulement de la réinstallation

Au cours du processus de réinstallation, depuis l'identification et la sélection dans le premier pays d'asile jusqu'à l'accueil et l'intégration en Belgique, plusieurs organisations et autorités nationales et internationales interviennent. Le HCR s'occupe de la reconnaissance du statut de réfugiés aux personnes, du screening des critères de réinstallation et de la présentation des dossiers de réinstallation à la Belgique. Ensuite, les dossiers sont examinés par le Commissariat général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA) et par la Sûreté de l'Etat. Le CGRA organise ensuite une mission de sélection dans le premier pays d'asile par des interviews, sauf si la sélection est faite sur base de dossiers, et décide de la sélection finale. A ce moment, la préparation du voyage peut commencer. On prépare les documents de voyage des réfugiés et on leur fournit des informations sur les différents aspects de la société belge (c'est une « mission d'orientation culturelle » de Fedasil) comme le logement, le travail, l'éducation, les normes et valeurs, le coût de la vie, le regroupement familial et le sport. L'Organisation internationale des migrations (OIM) est le partenaire qui aide à l'organisation du voyage des personnes réinstallées. A l'arrivée en Belgique, Fedasil fournit un premier accueil aux réfugiés (en principe de 4 à 6 semaines) dans les centres communautaires de Pondrôme et de Saint-Trond, où d'autres demandeurs d'asile résident pendant la durée de leur procédure. Pendant ces premières semaines, les réfugiés reçoivent encore des informations, plus détaillées cette fois, sur la vie en Belgique, ainsi que des cours de français ou de néerlandais. Ensuite, des CPAS locaux peuvent – sur base volontaire – accompagner les réfugiés, en partenariat avec Caritas international et Convivial, pour leur transfert vers des logements individuels dans différentes villes ou communes, y compris dans le processus ou leur parcours d'intégration. Les ONG fournissent principalement une assistance pour les problèmes de langue, les questions administratives comme les inscriptions ainsi que l'accès aux services publics généraux comme une aide financière et une assurance maladie. Elles offrent également un soutien psychologique. Il n'existe pas de parcours d'intégration spécifique pour les réfugiés réinstallés. Ils ont accès aux programmes et parcours d'intégration accessibles aux autres réfugiés, migrants et primo-arrivants²⁷. Il est clair qu'une bonne collaboration entre les différentes autorités et organisations est particulièrement importante. Chaque acteur impliqué joue un rôle spécifique et indispensable dans le processus de réinstallation.

7. Conclusion

²⁶ Dans un prochain dossier de *Parole à l'exil*, nous examinerons le déroulement concret de ces réinstallations et les expériences de Caritas international, partenaire actif de ces réinstallations.

²⁷ Voir www.reinstallation.be.

Ces dernières années, des étapes importantes ont été franchies pour favoriser une réinstallation des réfugiés plus active, plus efficace et plus structurée, tant au niveau belge qu'au niveau de l'Union européenne et des Nations Unies. Sur le plan politique, des engagements importants ont été pris, suivi par un soutien supplémentaire au niveau financier. Au niveau de l'exécution des projets de réinstallation, on accorde de plus en plus d'attention à une approche coordonnée dans laquelle la collaboration entre les différents partenaires impliqués est incontournable, des organisations internationales aux autorités locales. Des projets de recherche, des réseaux d'échange d'informations et des forums de concertation se multiplient tant au niveau belge qu'international. Par exemple les consultations annuelles triparties sur la réinstallation (*Annual Tripartite Consultations on Resettlement, ATCR*) se tiennent chaque année entre les autorités, les ONG et le HCR²⁸. Ces rencontres ont pour but de renforcer la collaboration entre les trois parties à travers le dialogue et l'échange, pour réaliser finalement des opérations de réinstallation plus nombreuses et de meilleure qualité à travers le monde. Pourtant, en dépit des progrès récents, lorsqu'on compare les statistiques concernant le nombre de réfugiés accueillis dans les pays limitrophes de leurs pays d'origine avec celui des réfugiés réinstallés en Europe, on ne peut que constater que les pays riches, et spécifiquement les Etats membres de l'UE fournissent particulièrement peu d'efforts en matière de réinstallation. Il est donc possible et nécessaire d'en faire plus et mieux, tant pour la protection des réfugiés qui, en l'absence de solution durable, se retrouvent dans des situations désespérées dans leur pays d'accueil, que par solidarité avec ces premiers pays d'accueil qui sont souvent eux-mêmes confrontés à un contexte socio-économique difficile. L'augmentation du nombre et de la qualité des réinstallations ne doit aucunement servir de prétexte pour mener une politique d'asile plus restrictive à l'égard de ceux qui, souvent au péril de leur vie, sont parvenus à arriver jusqu'en Europe pour demander une protection à nos frontières.

²⁸ Voir <http://www.unhcr.org/pages/4a2cd39e6.html>.

Les instances d'asile doivent examiner sérieusement les documents produits par un demandeur d'asile

Mathieu Beys

Plusieurs arrêts récents de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pourraient remettre fondamentalement en cause la manière dont le Commissariat général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA) et le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) examinent les documents produits par les demandeurs d'asile, notamment les certificats médicaux. Nous en résumons ici les principaux éléments utiles aux avocats et travailleurs sociaux qui défendent ou accompagnent les demandeurs d'asile.

Il faut tenir compte des certificats médicaux même si le récit n'est pas totalement crédible

Dans deux affaires, la Cour considère que les instances d'asile doivent examiner sérieusement les certificats médicaux décrivant de potentielles séquelles de torture, même si le récit du demandeur d'asile est peu ou pas crédible sur les causes et les circonstances des mauvais traitements.

1) Un demandeur d'asile tchéchène déclarait avoir été torturé à cause de ses activités de journaliste enquêtant sur un massacre de villageois par les autorités russes et présentait un certificat médical. Les instances d'asile ont considéré que son profil de journaliste n'était pas crédible et qu'il n'était pas capable d'expliquer par qui il avait été torturé et pour quelles raisons. Sans nier l'existence de la torture ni examiner les causes possibles des cicatrices, les autorités suédoises ont rejeté sa demande d'asile. La CEDH considère aussi que ses activités journalistiques ne sont pas établies mais constate que les cicatrices visibles et récentes sur tout le corps, constatées par le certificat médical, pourraient être compatibles avec ses déclarations concernant la nature et la date des actes de tortures. Même si le simple fait d'être Tchétchène ne suffit pas pour parler de risque de mauvais traitement en cas de retour, ce risque est établi dans ce cas particulier en raison d'un cumul de plusieurs facteurs : les arrestations fréquentes de migrants tchéchènes à leur retour en Russie, la présence de cicatrices récentes qui pourraient être découvertes lors d'une fouille corporelle par la police des frontières russe et lui faire penser qu'il a participé à la guerre auprès des rebelles, la situation sécuritaire générale en Tchétchénie (CEDH, [I. c. Suède](#), 5 septembre 2013, § 61-69).

2) Un demandeur d'asile sri-lankais d'origine tamoule expliquait avoir été torturé par les autorités pour avoir soutenu financièrement le mouvement séparatiste tamoul (LTTE). Un certificat établi par un médecin français du centre fermé de l'aéroport décrivait de manière précise quatorze « plaies par brûlures datant de quelques semaines ». Les instances d'asile ont considéré que le récit n'était pas crédible sur le soutien financier et

sur les conditions de sa détention au Sri-Lanka et ont rejeté sa demande d'asile au motif que le certificat médical n'établissait pas le lien entre les cicatrices et les causes données par le demandeur. La CEDH considère que, même si son récit est peu clair, le certificat médical est une « pièce particulièrement importante du dossier » et que « la nature, la gravité et le caractère récent des blessures constituent une forte présomption » de mauvais traitements infligés au requérant dans son pays d'origine. Même si le seul fait d'être tamoul ne suffit pas pour établir un risque de torture, ce risque est établi dans ce cas particulier parce que les instances d'asile françaises n'ont pas pu donner d'autre explication que la torture aux séquelles subies par le requérant (CEDH, [R.J. c. France](#), 19 septembre 2013, § 38-43).

Il faut analyser sérieusement les documents même si le demandeur d'asile a commis une fraude

Le fait qu'un demandeur a fraudé précédemment ne permet pas aux instances d'asile de négliger l'analyse sérieuse des documents susceptibles de prouver le risque de traitements dégradants en cas de retour. Par exemple, on ne peut pas conclure qu'un mandat d'amener est faux uniquement parce qu'il n'apparaît pas dans les bases de données policières internationales. On ne peut pas remettre en cause l'authenticité de ce genre de document uniquement parce qu'une fraude a été commise précédemment, par exemple une demande d'asile introduite sous un faux nom (CEDH, [Mo.M. c. France](#), 18 avril 2013, § 41).

Il faut analyser sérieusement les documents même si le demandeur d'asile aurait pu les produire plus tôt

Le fait qu'un demandeur d'asile a déjà introduit deux demandes d'asile dans deux Etats européens différents et a attendu deux ans sur le territoire avant d'introduire une troisième demande d'asile, ne permet pas d'écarter les preuves qu'il fournit. Si elles mettent en cause l'authenticité des documents fournis (par exemple des convocations d'un tribunal), les instances d'asile doivent toujours expliquer pourquoi elles considèrent que les documents ne sont pas authentiques. Le respect obligatoire de la confidentialité de la demande d'asile ne leur permet pas de négliger une enquête sur le sujet. Par exemple, si un ancien membre des services répressifs iraniens fournit un récit détaillé sur ses anciennes fonctions et sur les raisons qui l'ont poussé à abandonner son poste et produit des convocations d'un tribunal iranien, les instances ne peuvent pas refuser sa demande en se limitant à remettre en cause l'authenticité de ces convocations. Même si le simple fait d'être renvoyé en Iran ne comporte pas en soi de risque de mauvais traitements, la CEDH a considéré que ce risque existait dans cet exemple précis en raison de plusieurs facteurs cumulés : les risques d'arrestation à l'arrivée à l'aéroport en voyageant avec un laissez-passer délivré en France, son appartenance passée à la milice des Bassidji avec qui il a rompu (CEDH, [K.K. c. France](#), 10 octobre 2013, § 50-54).

Qui doit prouver le risque de traitements inhumains ou dégradants en cas de retour ?

Selon la CEDH, c'est d'abord le demandeur d'asile qui doit fournir un récit détaillé et crédible et apporter toutes les preuves. Les instances d'asile doivent confronter ce récit et ces documents aux données objectives sur la situation du pays d'origine et examiner si nécessaire l'authenticité des documents fournis. Si les instances ont de bonnes raisons de douter de la véracité des déclarations du demandeur d'asile, celui-ci doit fournir une explication satisfaisante pour les incohérences de son récit. Les instances doivent tenir compte de la vulnérabilité des demandeurs d'asile et doivent accorder le bénéfice du doute aux requérants quand il s'agit d'apprécier la crédibilité de leurs déclarations et des documents fournis. Ceci est valable particulièrement pour les personnes victimes de torture : on ne peut pas exiger d'elles un récit totalement cohérent et détaillé des faits traumatisants qu'elles ont vécus (CEDH, [I. c. Suède](#), 5 septembre 2013, § 61). Si des doutes subsistent après que le demandeur ait fourni des explications cohérentes ou des documents, ce sont les instances d'asile qui doivent les dissiper (CEDH, [N. A. c. Royaume-Uni](#), 17 juillet 2008, § 111 ; CEDH, [R.J. c. France](#), 19 septembre 2013, § 36), notamment en faisant elle-même une vérification de l'authenticité des documents, ou une éventuelle expertise médicale (CEDH, [R.C. c. Suède](#), 9 mars 2010, § 50-53).

Certaines pratiques actuelles du CGRA et du CCE ne sont pas conformes aux exigences de la CEDH

Actuellement, il arrive que le CGRA, parfois suivi par le CCE, décide que les documents doivent être examinés uniquement s'ils viennent appuyer un récit d'asile crédible, et rejette une demande sans examiner des documents qui pourraient être décisifs dans l'examen du risque de torture en cas de retour, raison pour laquelle la Belgique a déjà été condamnée (CEDH, [Singh c. Belgique](#), 2 octobre 2012, § 100-105). La jurisprudence européenne récente confirme que certains documents ont une importance en tant que tels, même lorsque le récit n'est pas crédible sur certains points. Par conséquent, des contradictions, omissions ou incohérences dans le récit ne permettent pas aux instances d'asile de refuser l'analyse de certains documents importants comme les certificats médicaux ou les documents judiciaires.

Il arrive aussi que des demandeurs d'asile présentant des certificats médicaux décrivant de potentielles séquelles de torture se voient refuser la protection au motif que le certificat médical ne prouve pas que les traces physiques ont été provoquées par les événements décrits par le demandeur (ce qui est évidemment impossible pour le médecin). Pour éviter une nouvelle condamnation de la Belgique par la CEDH, le CGRA devrait, avant de prendre une décision, dissiper tout doute sur les causes des lésions, éventuellement en procédant lui-même à une nouvelle expertise médicale (CEDH, [R.C. c. Suède](#), 9 mars 2010, § 50-53).

L'importance de produire des certificats médicaux détaillés mentionnant la compatibilité entre les constats physiques et les déclarations du demandeur

Pour que les séquelles de torture soient mieux prises en compte par les instances d'asile, avocats, travailleurs sociaux et personnel soignant peuvent, chacun dans leur domaine, effectuer notamment les démarches suivantes :

- 1) interroger le plus rapidement possible le demandeur d'asile sur de possibles traces de torture avant de l'orienter chez un médecin (il est important de pouvoir, le plus tôt possible, établir approximativement la date des lésions comme le montre l'affaire du demandeur sri-lankais CEDH, [R.J. c. France](#), 19 septembre 2013, §10 et § 38-43) ;
- 2) éventuellement orienter la personne auprès d'un service spécialisé (par ex le [SSM Ulysse](#), [l'ASBL Constats](#), [l'ASBL exil](#), la [clinique de l'exil](#)...)
- 3) demander au médecin de prendre le temps de décrire de manière très détaillée toutes les traces physiques, mais aussi d'écouter les causes expliquées par la personne pour établir dans son certificat si les unes sont compatibles avec les autres (le médecin pourra trouver des conseils et un modèle de rapport médical dans le [Protocole d'Istanbul](#), *Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, établi par le Comité des droits de l'homme de l'ONU, § 163-233 et annexe IV et le [Guide pratique du Procotole d'Istanbul à l'attention des médecins](#) : *L'examen Médical Physique des Victimes de Torture Présumées*, IRCT, 2008) ;
- 4) fournir les preuves médicales et éventuellement psychologiques aux instances d'asile et leur demander de respecter les principes de la jurisprudence européenne citée ci-dessus ;
- 5) en cas de refus du CGRA qui ne tiendrait pas compte de ces principes, invoquer cette jurisprudence à l'appui d'un recours au CCE pour obtenir la réformation de la décision ou, à défaut, l'annulation du refus du CGRA ;
- 6) en cas de refus du CCE, introduire un recours en cassation au Conseil d'Etat (un moyen possible est la violation des art. 3 et 13 de la CEDH) ;
- 7) si les risques de mauvais traitements en cas de retour sont sérieux, introduire un recours à la CEDH, et éventuellement une demande de mesures provisoires interdisant à l'Etat belge d'expulser la personne en attendant la décision (voir les informations pour les requérants sur le [site de la CEDH](#)).

Pour aller plus loin :

Article 4 de la [directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011](#) concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

Marion Tissier-Raffin, « [La force probante des certificats médicaux dans l'appréciation du risque de violation de l'article 3 de la CEDH](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 23 octobre 2013.

Matthieu Lys, « [L'absence de crédibilité d'un demandeur d'asile ne peut occulter la prise en compte cumulée d'un certificat médical et de facteurs relatifs à la situation sécuritaire générale d'un pays dans l'évaluation du risque de mauvais traitements en cas de retour](#) », [Newsletter EDEM](#), septembre 2013.

Sylvie Sarolea, « [Le renvoi d'un demandeur d'asile sri lankais portant des cicatrices compatibles avec la torture relatée entraîne une violation de l'article 3. Note sous Cour EDH, 19 septembre 2013, R.J. c. France, Req. n°10466/11](#) », [Newsletter EDEM](#), septembre 2013.

Luc Leboeuf, « Les documents officiels produits par un demandeur d'asile ne peuvent être hâtivement considérés comme non authentiques », [Newsletter EDEM](#), avril 2013.

Conseils pratiques concernant le questionnaire de l'OE dans la procédure d'asile

Mathieu Beys

Après l'introduction d'une demande d'asile à l'Office des étrangers (OE), un court questionnaire est complété, concernant notamment l'identité du demandeur d'asile, l'itinéraire du voyage et quelques questions courtes sur le contenu (arrestations, appartenance à un mouvement, crainte en cas de retour...). Il est particulièrement important de répondre correctement aux questions et de remplir consciencieusement le questionnaire. Si le demandeur d'asile omet de mentionner un élément important lors de son interview à l'OE (ou si cet élément n'est pas noté dans le questionnaire), le Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) peut utiliser cette omission (entre autres) pour fonder une décision négative. Des contradictions entre différentes interviews (à l'OE et au CGRA) peuvent aussi aboutir à une décision de rejet de la protection. Pendant l'interview au CGRA, l'avocat, et éventuellement la personne de confiance, peut être présent et prendre des notes qui pourront éventuellement être utilisées devant le Conseil du contentieux des étrangers (CCE), notamment pour appuyer des critiques concernant l'impartialité, l'humanité ou la méticulosité de l'agent (voir par exemple CCE n° 86.531 du 30 août 2012). A l'OE, un tel contrôle n'existe pas : le demandeur d'asile est entendu sans avocat et sans personne de confiance (mais bien avec un interprète si nécessaire).

Jusqu'au 31 août 2013, les demandeurs d'asile pouvaient recevoir un questionnaire vierge pour le remplir à leur aise avec leur avocat ou travailleur social. Si le questionnaire était rempli à l'OE, ils en recevaient systématiquement une copie. Ce document pouvait être

très important pour les avocats et les travailleurs sociaux souhaitant réaliser une analyse du récit d'asile pour préparer l'interview au CGRA.

Depuis le 2 septembre 2013, les demandeurs d'asile ne peuvent plus recevoir de questionnaire vierge. Le questionnaire ne peut être rempli que par l'agent de l'OE. En outre, les demandeurs d'asile ne reçoivent plus systématiquement de copie du questionnaire rempli après leur interview à l'OE. Ceci entrave le travail des avocats et travailleurs sociaux qui souhaitent préparer leur client de manière consciencieuse, ce qui est encore plus important pour les personnes vulnérables et les demandeurs d'asile détenus à la frontière.

Cette situation suscite 2 remarques à l'attention des avocats et des travailleurs sociaux qui défendent et accompagnent les demandeurs d'asile.

1) Les demandeurs d'asile peuvent toujours refuser de signer le questionnaire rempli par l'OE

Les demandeurs d'asile ont l'obligation de répondre aux questions posées par l'OE (qui peut même les enfermer s'ils refusent). Mais ils ont toujours le droit de ne pas signer le questionnaire. Dans ce cas, le refus et les raisons sont notées par l'agent de l'OE (ceci est expressément prévu par l'art. 51/10 de la loi sur les étrangers et l'art. 17 de l'AR du 11 juillet 2003). On ne peut prendre aucune sanction vis-à-vis d'un demandeur d'asile qui refuserait de signer le questionnaire. Sauf au cas où le demandeur d'asile maîtriserait parfaitement la langue de la procédure et où le contenu du questionnaire refléterait ses explications très fidèlement, il est donc conseillé de ne pas signer le questionnaire. Ceci n'empêchera pas le CGRA d'utiliser les omissions et contradictions mais cela rendra la contestation du contenu possible. Les avocats et travailleurs sociaux qui peuvent voir le demandeur d'asile avant l'introduction de la demande pourront le leur rappeler utilement. Signer un document que l'on ne comprend pas du tout, c'est toujours déconseillé (pas seulement dans le cadre d'une demande d'asile), a fortiori lorsque cela peut entraîner de graves conséquences.

2) Les demandeurs d'asile peuvent toujours demander une copie du questionnaire par fax à l'OE ou au CGRA

L'obligation de délivrer une copie du questionnaire au demandeur d'asile (ou à son avocat) demeure sur base du principe de transparence de l'administration. Les demandeurs d'asile peuvent donc toujours demander une copie du questionnaire rempli après leur interview à l'OE. Mais si l'OE ne donne pas de copie immédiatement, le demandeur d'asile (ou son avocat) peut introduire une demande écrite, aussi bien auprès de l'OE (qui a complété le questionnaire) qu'auprès du CGRA (qui a reçu ce questionnaire de l'OE). Un document administratif est « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose » (voir art. 1 de la loi du 11 avril 1994 ci-dessous). L'administration doit répondre dans les 30 jours (calendrier). En

cas de réponse négative (ou si l'administration ne réagit pas), on peut introduire une « demande de reconsidération » (par lettre ou fax) auprès de la même administration et, en même temps, une demande d'avis à la Commission d'accès aux documents administratifs. L'avis est en principe rendu dans les 30 jours.

Compte tenu des délais prévus, on ne recevra pas toujours de réponse ou de copie du questionnaire avant l'interview du CGRA si la convocation arrive rapidement. La loi sur la transparence administrative n'offre donc pas de protection similaire au régime antérieur de la délivrance systématique d'une copie après l'interview à l'OE.

Un modèle de demande est à votre disposition ci-dessous.

Plus d'infos :

Loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers, [art. 51/10](#) (questionnaire à l'OE), [art. 74/6 §1bis, 15°](#) (possibilité de détention)

AR du 11 juillet 2003, fixant certains éléments de la procédure à suivre par le service de l'OE chargé de l'examen des demandes d'asile sur la base de la loi du 15 décembre 1980, [art. 15-17](#).

Constitution, art. 32 ; Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, [art. 5-8](#).

Compte-rendu de la [réunion de contact du CBAR, 10 septembre 2012](#), § 26, § 44- 46.

3) Modèle de demande de copie du questionnaire par fax à l'OE ou au CGRA

Commissariat général aux Réfugiés et
Apatrides (CGRA)
Fax 02 205 50 33

Office des étrangers,
Direction asile
Fax : 02 274 66 70

..... , le

Monsieur le Commissaire général,
Madame, Monsieur,

Concerne : demande de copie du questionnaire réalisé pendant une interview à l'Office des étrangers

N° OE :

Afin de préparer correctement mon audition au CGRA, je souhaite obtenir une copie du questionnaire qui a été établi suite à mon audition à l'Office des étrangers, sur base du droit à la transparence administrative consacré notamment par l'art. 32 de la Constitution et l'art. 41 al. 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Je souhaiterais obtenir de préférence une copie gratuite de ce document par courrier électronique à l'adresse :, conformément à l'article 7 de l'arrêté royal du 17 août 2007 fixant le montant de la rétribution due pour la réception d'une copie d'un document administratif ou d'un document qui contient des informations environnementales.

Ce document est m'nécessaire pour préparer au mieux la poursuite de la procédure.
Je vous remercie d'avance pour votre attention et pour le suivi de ma demande.

La présente demande est fondée sur l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Dans l'attente d'une réponse rapide de votre part, je vous prie d'agréer, Monsieur le Commissaire général, Madame, Monsieur, l'assurance de ma haute considération.

Nom, prénom et signature du demandeur d'asile (ou de son avocat)

.....

(Eventuellement, ajouter les coordonnées du travailleur social)