

LE RESPECT DU PRINCIPE DE NON-REFOULEMENT DANS L'ORGANISATION DES RETOURS DE PERSONNES VERS LE SOUDAN

Bruxelles, le 8 février 2018

1. Introduction

Le vendredi 22 décembre 2017, le vice-premier ministre Jan Jambon, au nom du gouvernement fédéral, a demandé au commissaire général aux réfugiés et aux apatrides d'effectuer une enquête pour déterminer si des personnes retournées ou éloignées vers le Soudan à l'automne 2017 ont été victimes d'actes de torture, de mauvais traitements ou de traitements inhumains et si le principe de non-refoulement tel qu'énoncé à l'article 3 CEDH n'a pas été violé. Le commissaire général a accepté cette mission et s'est engagé à en communiquer les résultats dans les plus brefs délais.

Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) a examiné trois points :

- Que s'est-il réellement passé avec les 10 personnes retournées ou éloignées après leur arrivée à Khartoum ?
- Comment la mission d'identification a-t-elle été organisée ? Dans quelle mesure peut-on considérer que cette mission n'aurait pas été organisée correctement ?
- Le risque au regard de l'art. 3 CEDH a-t-il été évalué correctement pour les 10 personnes rapatriées ou éloignées ?

L'enquête a été menée comme suit :

- Les plaintes concernant d'éventuels mauvais traitements ou d'éventuels traitements inhumains après l'arrivée des personnes concernées à l'aéroport de Khartoum ont été examinées comme suit :
 - Le rapport rédigé par l'Institut Tahrir a été examiné. Des informations supplémentaires ont été demandées à M. Koert Debeuf et à la personne qui a collaboré à la rédaction du rapport (présentée comme « a Sudanese refugee in Belgium »). Un entretien approfondi a eu lieu avec ces deux personnes. Elles ont donné des précisions sur les entretiens qu'elles ont eues avec les personnes qui ont témoigné sur les difficultés rencontrées à leur retour et ont apporté leur concours pour contacter les personnes retournées ou éloignées vers le Soudan.
 - Tous les moyens ont été utilisés (entre autre la messagerie WhatsApp) pour entrer en contact avec les personnes retournées ou éloignées vers le Soudan. Un entretien a pu avoir lieu avec l'une des personnes le 26 janvier 2018. Un entretien a également eu lieu avec deux Soudanais en Belgique qui avaient déclaré que l'une des personnes éloignées avait été arrêtée par les services de sécurité après son retour au Soudan et que cette personne avait disparu depuis lors.
 - Contact a également été pris avec des organisations internationales, en particulier l'OIM et l'UNHCR, ainsi qu'avec des experts et des ambassades de Belgique et d'autres

États membres de l'UE au Soudan et en Égypte, dans le but de vérifier s'ils possédaient des informations, d'une part, sur le risque en cas de retour au Soudan (en général) et, d'autre part, sur les personnes retournées ou éloignées depuis la Belgique vers le Soudan.

- Une enquête approfondie a été menée quant au risque en cas de retour au Soudan (en général). Pour réaliser cette enquête, toutes les sources disponibles, la jurisprudence et les rapports sur le sujet ont été consultés. Un grand nombre d'experts et d'organisations ont également été interrogés sur cette problématique.
- L'organisation de la mission d'identification a été examinée comme suit :
 - Des informations ont été demandées à l'OE au sujet de la mission d'identification.
 - Plusieurs Soudanais ont été entendus.
 - Les résultats ont été évalués à la lumière des informations générales sur le risque encouru par les Soudanais en cas de retour ou d'éloignement vers leur pays d'origine et sur le comportement des autorités soudanaises envers les personnes qui retournent dans ce pays.
- La manière dont a été évalué le risque au regard de l'article 3 CEDH a été examinée comme suit :
 - Les dossiers à l'OE des 10 personnes concernées ont été examinés en détail.
 - Les résultats de cet examen ont été évalués à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et des juridictions belges, en particulier le Conseil du contentieux des étrangers, mais aussi le Conseil d'État et la Cour de cassation.

L'organisation d'une mission au Soudan a été envisagée. L'on y a toutefois renoncé car une mission qui aurait effectivement produit des informations pertinentes supplémentaires ne pouvait être organisée à bref délai.

Pour cette enquête, le CGRA a pu compter sur l'excellente collaboration de nombreuses personnes, organisations et instances, en particulier celle de M. Koert Debeuf et de l'Office des étrangers (OE), qui ont fait preuve d'une transparence totale sur toutes les questions que le CGRA leur a posées.

2. Les faits qui ont donné lieu à l'enquête

À l'été 2017, des dizaines de personnes ont été arrêtées aux environs du parc Maximilien ou le long de l'autoroute par laquelle ils tentaient de rejoindre le Royaume-Uni (UK). Il est apparu que ces personnes étaient en séjour illégal sur le territoire belge. Plusieurs d'entre elles avaient déjà été arrêtées plusieurs fois lors de contrôles. Parmi les personnes arrêtées, un grand nombre ont déclaré qu'elles ne comptaient pas rester en Belgique mais avaient l'intention de rejoindre le Royaume-Uni (UK). Beaucoup de ces personnes étaient originaires du Soudan et la plupart ne souhaitaient pas introduire une demande de protection.

Pour permettre le retour de ces personnes vers leur pays d'origine, il était nécessaire de faire établir leur identité par les autorités de leur pays. Cette nécessité concernait les personnes qui n'étaient pas en possession de pièces d'identité. Compte tenu du nombre relativement élevé de personnes à identifier, les autorités belges ont proposé aux autorités soudanaises d'organiser une mission d'experts (venus du Soudan), afin d'accélérer l'identification d'un nombre relativement élevé de personnes.

Dans la période du 17 au 28 septembre 2017, une délégation composée de 3 experts venus du Soudan et de 1 à 3 employés de l'ambassade du Soudan a visité plusieurs centres fermés. Cette délégation a eu des entretiens avec 61 personnes. Suite à ces entretiens, les autorités soudanaises ont délivré des laissez-passer pour 23 personnes.

Dans le groupe de personnes qui se sont vu délivrer un laissez-passer suite aux entretiens avec la délégation, 10 sont retournées ou ont été éloignées vers le Soudan : 1 personne est retournée dans le cadre du programme REAB de l'OIM et 9 personnes ont été éloignées, certaines avec escorte, d'autres sans.

Fin décembre, l'Institut Tahrir a publié un rapport reproduisant un certain nombre de témoignages concernant les personnes retournées ou éloignées vers le Soudan, témoignages fournis par ces personnes ou venant de tiers. Lors de l'entretien du 16 janvier 2018 avec M. Koert Debeuf, le CGRA a reçu une version actualisée de ce rapport (voir en annexe).

3. Principes de base de l'évaluation concernant le principe de non-refoulement

L'examen d'une demande de protection internationale n'a pas pour objectif d'émettre un jugement de valeur sur le pays d'origine des demandeurs d'asile. L'examen d'une demande de protection internationale se limite à répondre à la question de savoir si l'étranger, à titre personnel, éprouve une crainte fondée de persécution basée sur l'un des cinq motifs visés à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, ou s'il court un risque réel de subir un des trois types d'atteinte grave au sens de la protection subsidiaire. Dans ce cadre, l'instance d'asile évalue en même temps si, en cas de retour, il existe ou non un risque réel de traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

La notion de pays « non sûr » n'existe pas dans le droit d'asile. Chaque décision d'octroi de la protection internationale, y compris sur cette base, résulte en effet d'un examen *individuel* portant sur la situation propre de la personne concernée, en lien avec la situation objective telle qu'elle se présente pour elle dans son pays d'origine.

Le critère fondamental n'est donc pas de savoir si un pays est « sûr » ou « non sûr » :

- En ce qui concerne les pays d'origine dits « non sûrs », si une personne n'a pas besoin de protection, elle pourra éventuellement y être renvoyée.
- En ce qui concerne les pays d'origine dits « sûrs », si une personne a besoin de protection, elle ne pourra y être renvoyée.

Le fait que les autorités belges entretiennent des contacts avec les autorités du pays d'origine n'est pas forcément un élément pertinent pour évaluer le risque en cas de retour.

4. Informations générales sur la situation au Soudan et le risque en cas de retour au Soudan

Il est de notoriété publique que la situation des droits de l'homme est très problématique au Soudan. Pour de nombreuses personnes originaires du Soudan, il y a donc une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de Genève ou un risque réel de subir des atteintes graves telles que visées dans la définition de la protection subsidiaire. Il peut s'agir d'opposants politiques ou encore de personnes originaires d'une région en proie à un conflit armé, pour autant que ces personnes ne disposent pas d'une réelle possibilité de fuite à l'intérieur du pays. Ces personnes, à condition qu'elles introduisent une demande de protection se voient dès lors accorder un statut (statut de réfugié ou statut de protection subsidiaire).

La situation au Soudan n'est pas de telle nature qu'il faille accorder un statut de protection à toute personne originaire de ce pays. C'est un fait généralement admis et qui a été confirmé par différentes juridictions, jusqu'à la Cour européenne des Droits de l'Homme (voir p. ex. la jurisprudence citée dans le rapport COI du CGRA).

Un aspect particulier concerne la question de savoir si l'organisation d'un éloignement (éventuellement forcé) vers le Soudan crée un risque particulier.

Le CGRA a cherché à en savoir plus sur un tel risque, en se basant sur des recherches effectuées par plusieurs instances et organisations, en particulier les services d'immigration danois et britanniques, qui ont effectué sur place une mission d'information en février et mars 2016. Le CGRA a également contacté ces dernières semaines de nombreux experts, organisations (ONG, associations, organisations de défense des droits de l'homme), instances et organisations internationales, dont l'UNHCR et l'OIM.

Les résultats de ces recherches approfondies sont repris dans le rapport COI du CGRA.

Il n'est pas toujours facile d'avoir une image correcte de la situation, car il n'est pas toujours possible de savoir dans quelle mesure les déclarations de certaines personnes reposent sur des faits. Certaines déclarations semblent plutôt refléter une opinion et ne sont pas nécessairement fondées sur des faits.

Le CGRA estime pouvoir conclure ce qui suit :

- D'autres personnes se sont plaintes par le passé de mauvais traitements ou des traitements inhumains. Il s'agit d'incidents survenus à l'occasion de retours depuis différents pays. Les principales plaintes concernent des retours ou des éloignements organisés depuis la Jordanie, Israël et l'Italie, mais aussi depuis le Royaume-Uni et la France. Certains problèmes rencontrés au retour, notamment après un éloignement depuis la Jordanie ou Israël, ont été largement rapportés par plusieurs sources. Il s'agissait alors de l'éloignement d'un très grand nombre de personnes (environ 800 depuis la Jordanie en 2015 et plus de 1.000 depuis Israël en 2013), sans aucun examen individuel préalable quant au risque encouru en cas de retour. D'autres problèmes n'ont parfois été signalés que par une source unique, et dans ce cas il n'est pas toujours facile de savoir si les faits dénoncés sont avérés.
- L'évaluation du risque en cas de retour ou d'éloignement vers le Soudan doit être effectuée avec toute la prudence nécessaire, compte tenu de la situation problématique des droits de l'homme dans ce pays et du rôle des services de sécurité soudanais (en particulier le contrôle systématique effectué par les services de sécurité lors de l'arrivée au Soudan).
- Il ne fait aucun doute que l'on ne peut renvoyer des personnes qui, en raison de leur situation individuelle (p. ex. opposants politiques), de leur profil ou de leur région d'origine, peuvent prétendre à un statut de protection (statut de réfugié ou statut de protection subsidiaire). L'éloignement de ces personnes constituerait une violation flagrante du principe de non-refoulement.
- Mais il n'est pas vrai que toute personne court un risque réel au regard de l'art. 3 CEDH en cas de retour, comme il ressort de nombreuses sources et avis d'experts. Ce point est confirmé par la jurisprudence, y compris celle de la Cour européenne des Droits de l'Homme et l'Upper Tribunal britannique (voir la jurisprudence citée dans le rapport COI du CGRA). La plupart des problèmes ou incidents qui se produisent au retour, tels que relevés par certaines organisations ou personnes, semblent se rapporter à des situations particulières qui auraient justifié l'octroi d'une protection à cause du profil à risque présenté par l'intéressé (p. ex. opposant politique ou profil ethnique). Le fait que ces personnes ont rencontré des difficultés est donc plutôt lié à leur profil qu'au retour ou à l'éloignement proprement dits.
- Les personnes qui entrent sur le territoire soudanais avec un titre de voyage provisoire (p. ex. un laissez-passer) font l'objet d'un interrogatoire plus approfondi mais il n'y a pas d'éléments concrets indiquant qu'elles s'exposent pour cette raison à des persécutions ou à un risque réel au regard de l'art. 3 CEDH. Il en va de même pour les personnes qui ont quitté le pays sans visa de sortie.
- Il est pour le moins évident qu'un retour ou un éloignement ne peut être organisé que pour autant qu'un examen approfondi montre qu'il n'y a pas lieu d'accorder un statut de protection ou qu'il n'y a pas de risque au sens de l'art. 3 CEDH.

5. Le fait d'avoir fait venir une mission d'identification est-il problématique ?

Plaintes au sujet de l'organisation de la mission d'identification

Pour les personnes qui ne possèdent pas les documents d'identité ou de voyage nécessaires, un éloignement ou un refoulement est en général impossible, à moins que les autorités du pays en question confirment au préalable que l'intéressé est bien l'un de leurs ressortissants et peut être renvoyé. Un laissez-passer est alors souvent délivré à cette fin, en général par l'ambassade ou le consulat du pays d'origine.

En ce qui concerne le groupe des Soudanais, leur identification s'est basée sur les entretiens avec une délégation composée d'un certain nombre d'employés de l'ambassade du Soudan et de 3 personnes spécialement venues du Soudan. La décision de délivrer un laissez-passer aurait été basée sur ces entretiens, éventuellement après des recherches complémentaires au Soudan. Dans certains cas, l'entretien a été assez bref, p. ex. quand l'intéressé refusait de parler.

Les éléments suivants ont été reprochés aux autorités belges :

- Le fait d'avoir collaboré avec les autorités d'un pays qui se rend coupable de graves violations des droits de l'homme a été dénoncé.
- Il a également été reproché que la délégation soudanaise comprenait des membres des services de sécurité soudanais.
- Il a été affirmé que la délégation soudanaise avait menacé les intéressés et parfois leur famille et que les intéressés risquaient des persécutions en cas de retour après avoir déposé une demande d'asile. On lit notamment dans le rapport de l'Institut Tahrir : « *I also got the information that the members of the delegation were saying to the detainees: if you requested protection from Belgium and Belgium did not accept your request and returned to Sudan you will be imprisoned on political charges and transferred to the headquarters of intelligence.* »

Quelques constatations

Il y a deux sortes de contrôle à l'aéroport international de Khartoum (Khartoum International Airport, KIA) : l'un par les services d'immigration, l'autre par les services de renseignement soudanais (NISS). Ce double contrôle est confirmé de source variée (certaines sources contactées par le CGRA, les sources consultées par la commission d'enquête danoise-britannique au début de 2016, dont plusieurs ambassades occidentales, l'OIM, des avocats soudanais spécialisés dans les droits de l'homme et des ONG régionales). Après vérification des titres de voyage par le service d'immigration, une vérification de sécurité est effectuée par le NISS. Pour plus d'informations, voir le rapport COI du CGRA.

Au moment de l'arrivée au Soudan, un contrôle systématique est donc effectué par les services de renseignement soudanais (NISS). C'est certainement le cas des personnes qui arrivent avec un laissez-passer ou qui ne sont pas en possession des documents de voyage et de séjour nécessaires. Cet examen systématique peut éventuellement être plus poussé que celui effectué en Belgique par l'ambassade ou une mission d'identification. Le fait que ce contrôle systématique ait lieu est plus important que le fait qu'une identification ait été effectuée en Belgique par un groupe de personnes, dont certaines appartiendraient aux services de sécurité.

Il est de fait également que pour beaucoup de pays d'origine, il y a peu de différences entre une identification par l'ambassade et une identification par une mission spécialement venue du pays d'origine. Les services de sécurité peuvent également être associés à une identification par l'ambassade, soit que certains employés d'ambassade sont membres de ces services soit que l'ambassade contacte les services de sécurité dans le pays d'origine.

Ce fait a également été reconnu par la personne présentée dans le rapport de l'Institut Tahrir comme « a Sudanese refugee in Belgium ».

Un certain nombre de Soudanais entendus par la délégation ont déclaré dans un entretien avec le CGRA qu'ils n'avaient pas été traités de manière incorrecte par la délégation, qu'ils n'avaient pas été menacés et n'avaient pas subi de pressions pour les dissuader d'introduire une demande d'asile.

L'OE a confirmé auprès du CGRA qu'un collaborateur de l'OE était toujours présent lors des entretiens de la mission d'identification mais que ce n'était pas toujours à proximité du lieu de l'entretien, et qu'en général le collaborateur concerné ne maîtrisait pas la langue dans laquelle était mené l'entretien (l'arabe).

Conclusions

Lorsqu'une identification en vue de la délivrance d'un laissez-passer est effectuée par une mission d'identification dont certains membres appartiendraient éventuellement aux services de sécurité, cela n'est pas forcément problématique en soi.

Il n'en reste pas moins qu'il convient de faire preuve de la plus grande vigilance dans l'organisation d'une telle mission :

- Il faut éviter à tout prix que des personnes ayant besoin d'une protection soient confrontées à des personnes qui représentent les autorités de leur pays. Si une identification est envisagée, il convient donc d'examiner soigneusement au préalable si l'intéressé n'éprouve pas un besoin de protection (y compris au regard de l'art. 3 CEDH).
- Afin de prévenir le risque de problèmes éventuels (p. ex. des menaces), il est recommandé de prendre un certain nombre de précautions au moment de l'identification, p. ex. :
 - informer préalablement les intéressés du fait qu'un entretien avec des représentants de leur pays d'origine aura lieu en vue de leur identification ;
 - organiser les entretiens en présence d'un membre des instances belges et d'une personne (interprète) qui comprend la langue utilisée au cours de l'entretien.

6. Qu'est-il arrivé après l'arrivée des personnes à Khartoum ?

Résumé des plaintes

La note rédigée par l'Institut Tahrir reprend la totalité des plaintes formulées. Une version actualisée en est fournie en annexe à la présente note (avec un complément d'information en date du 16 janvier 2018). Cette note contient : 3 témoignages de personnes avec lesquelles un contact direct a eu lieu sur WhatsApp ; 3 témoignages « indirects » ; un témoignage d'une personne (a Sudanese refugee in Belgium) qui aurait eu des contacts avec plusieurs des personnes qui ont témoigné ; une brève synthèse des déclarations faites par des Soudanais en Belgique ; des informations contextuelles ; des informations sur la procédure en Belgique ; un témoignage « indirect » complémentaire au sujet d'une personne qui a disparu au Soudan après avoir été arrêtée par les services de sécurité.

Plusieurs témoignages ou plaintes ont également été repris dans la presse. Mais ils n'apportent pas plus d'informations que celles contenues dans la note de l'Institut Tahrir.

Une évaluation

Principales constatations :

- Nous avons tenté d'obtenir plus d'informations concrètes sur les faits cités concernant la manière dont ont été traitées ou maltraitées les personnes concernées après leur arrivée à Khartoum. Les faits étaient en effet décrits très sommairement.

- Les entretiens avec M. Koert Debeuf et la personne présentée dans la note comme « *a Sudanese refugee* », qui a joué un rôle important dans l'enquête de l'Institut Tahrir, n'ont pas produit plus d'informations que celles contenues dans la note de l'Institut. L'analyse des échanges sur WhatsApp avec quelques-unes des personnes retournées au Soudan (mis à disposition par M. Koert Debeuf) n'a pas produit d'informations supplémentaires. Pour certains éléments, il a toutefois été constaté qu'il y a de (légères) différences entre les déclarations telles qu'elles ont été faites et leur reproduction dans la note.
- L'entretien mené par le CGRA sur WhatsApp avec l'une des personnes éloignées vers le Soudan n'a pas non plus produit d'informations supplémentaires. Cette personne n'était pas disposée à fournir davantage d'informations.
- Plusieurs ambassades d'États membres de l'UE ont fait savoir qu'elles n'avaient pas connaissance d'incidents ou de mauvais traitements concernant des personnes récemment éloignées vers le Soudan. Idem en ce qui concerne l'OIM et l'UNHCR. Ce dernier a fait savoir que de manière générale il n'assurait aucun suivi des demandeurs d'asile déboutés ou de personnes qui n'ont pas demandé l'asile.
- Le CGRA n'a pas pu déterminer clairement ou avec certitude si les faits cités dans la note de l'Institut Tahrir se sont effectivement produits. Il ne dispose pas de preuves qui montrent que ces faits ont réellement eu lieu. Il n'est pas non plus possible de déterminer avec certitude que les faits cités ne se sont pas produits. Le CGRA a cependant pu faire un certain nombre de constatations qui font naître de sérieux doutes, au moins en ce qui concerne plusieurs témoignages.
- Il convient de distinguer entre, d'une part, la personne qui est retournée volontairement dans le cadre du programme REAB de l'OIM et, d'autre part, les 9 personnes qui ont été éloignées. En ce qui concerne la personne retournée volontairement, il a été affirmé que son retour n'aurait pas été volontaire. Cette affirmation ne paraît pas fondée. En ce qui concerne le premier témoignage cité dans le rapport de l'Institut Tahrir, il est précisé que : « *MR. ... was going through a process organised by the IOM and didn't leave Belgium voluntarily. ... They forced me to sign the papers to go to Sudan. They told me we will do you a business investment, they will forcibly deport me, so they intimidated me so I signed the papers. ... They told me I will get 1.700 euros. ... They cheated me, they didn't do anything for me. They didn't even give me one euro until today.* » Face à ce témoignage, il est à noter que l'intéressé avait fait connaître, dès le lendemain de son maintien (le 5 septembre 2017), son souhait de retourner volontairement dans son pays et qu'il avait bénéficié le 3 octobre 2017 d'un entretien spécifique d'orientation avec l'OIM, au cours duquel il a réaffirmé son souhait d'un retour volontaire. Il s'avère également que l'OIM a fait tout ce qu'il fallait pour que l'intéressé puisse obtenir le soutien nécessaire à son projet : le 16 octobre 2017 (4 jours après son arrivée), l'intéressé s'est rendu une première fois dans les bureaux de l'OIM, où il s'est ensuite encore rendu plusieurs fois pour mettre au point son projet d'entreprise ; la somme convenue devait être versée le 16 novembre mais l'intéressé ne s'étant pas présenté personnellement, cette somme n'a pu être versée. Le projet a été clôturé en janvier 2018 : « *Mr. ... has been fully assisted - on Monday 22nd of January 2018 business of play station center will be established in his area of origin Rabak - White Nile state* ». Cette personne était également citée comme suit dans le rapport de l'Institut Tahrir : « *I am from Darfur and our lives are difficult in Darfur. ... My live is difficult and dangerous in Darfur* ». Or, il ressort de ses déclarations (reprises dans le dossier de l'OE) qu'elle est née à Rabak, chef-lieu de la province du Nil Blanc, lieu de naissance qui figure également sur son laissez-passer. Et l'OIM a confirmé que cette personne allait commencer son projet d'intégration dans « *his area of origin Rabak - White Nile state* ». De nombreux éléments de ce témoignage ne semblent donc pas conformes à la vérité. Se pose dès lors la question de la véracité des autres éléments du témoignage. Il

s'agit du premier témoignage dans le rapport de l'Institut Tahrir, et du témoignage le plus longuement cité dans ce rapport.

- Une autre personne (le deuxième témoignage cité dans le rapport de l'Institut Tahrir) s'est rendue aux bureaux de l'OIM le jour de son arrivée à Khartoum. Elle a effectué cette première visite le 22 octobre 2017 alors qu'elle était arrivée à Khartoum le même jour peu après minuit ou la veille peu avant minuit. L'OIM a confirmé ce qui suit : « *MR. ... approached our office for the first time on 22 October 2017. He received his in-kind entitlements on 28 January for purchasing mobile phones for release. We did not come across any harsh treatment complaint from Mr. ... , neither has he shown any traces of possible harsh treatment.* » Le rapport de l'Institut Tahrir rapporte comme suit le témoignage de cette personne : « *Upon arrival in Khartoum, he was detained at the airport for two days and interrogated on political charges: questioned on where he was from in Darfur and accused of working with the Darfur opposition. He denied it and was tortured physically (beaten with a stick) and psychologically for three hours. ...* ». Contrairement aux propos rapportés dans la note, une analyse du bref entretien sur WhatsApp montre que l'intéressé avait affirmé avoir été détenu pendant 1 jour. Le CGRA a pu s'entretenir brièvement avec cette personne sur WhatsApp le 26 janvier 2018. Dans cet entretien, elle a répété qu'elle avait été détenue pendant un jour, depuis l'après-midi jusqu'au lendemain matin. Elle n'a pas donné plus d'informations sur d'éventuels mauvais traitements. Peu de temps après, elle a souhaité ne pas poursuivre l'entretien. Ce témoignage est manifestement en contradiction avec la constatation selon laquelle l'intéressé s'est rendu aux bureaux de l'OIM à Khartoum le jour de son arrivée. Il en est de même quant à ses déclarations selon lesquelles il ne peut quitter sa chambre et se trouve dans l'impossibilité de chercher du travail.
- Le CGRA a constaté que parmi les personnes citées dans le rapport de l'Institut Tahrir, 3 ont contacté l'OIM après leur arrivée, et ce dans le but de démarrer un projet d'intégration au Soudan. Il s'agit des 3 premières personnes citées dans la note de l'Institut. Ces 3 personnes ont donc apporté un témoignage direct. Deux d'entre elles ont formulé les plaintes les plus fortes concernant les mauvais traitements qu'elles auraient subis après leur arrivée à Khartoum. La troisième personne n'a pas fait de déclarations sur de mauvais traitements à son arrivée à Khartoum. En ce qui concerne toutes ces personnes, l'OIM a confirmé qu'elles s'étaient présentées une ou plusieurs fois dans ses bureaux afin de solliciter une aide financière pour lancer un projet d'intégration à Khartoum ou à Rabak. L'OIM a également confirmé que ces personnes n'avaient pas fait état, lors de leurs visites, d'éventuels incidents au moment de leur arrivée. Le fait que ces 3 personnes ne soient pas à l'heure actuelle « persécutées », laisse penser qu'elles ne présentent pas un profil particulièrement à risque.
- Le CGRA n'ayant pas eu la possibilité d'examiner « sur le fond » la situation des personnes concernées, il n'est pas possible de conclure clairement quant à leur profil et au risque en cas de retour. Pour ce qui est de la plupart des personnes retournées ou éloignées, il est tout à fait possible qu'elles ne présentaient pas un profil à risque qui les aurait exposées à un risque de persécution, de torture ou de traitements inhumains à leur retour : pour certaines, il est permis de s'interroger sur la crédibilité des faits cités ou du profil allégué ; pour d'autres, il n'y a pas d'indications concrètes.
- Un dernier témoignage, indirect, est à examiner à part. Ce témoignage est reproduit comme suit dans la version actualisée du rapport de l'Institut Tahrir: « *He said he was from Darfur and was recruited for the armed struggle. He claimed he was a minor (16 years old) but a medical examination (bone scan) carried out by the Belgian authorities determined he is 20 years old +/- 2 years. ... Once in Khartoum he was questioned and beaten for a fully day, then released. He went home to his family. A week later, a group of men (probably from intelligence) came to violently take him away from his home, and this was witnessed by the relatives present. Since then, he has disappeared. One of his uncles – a deportee from Israel –*

was recently killed for having attempted to migrate. » Telle que rapportée par le rapport, l'information concernant une tentative d'éloignement via Istanbul, d'où l'intéressé aurait été renvoyé en Belgique avec son escorte, est manifestement incorrecte : l'éloignement prévu via Istanbul a été annulé avant le départ pour cette ville. Il est donc permis de s'interroger sur les autres éléments du témoignage. Cette information incorrecte laisse plutôt penser que le témoignage n'est pas basé sur les propres déclarations de l'intéressé ou d'un membre de sa famille qui l'aurait rencontré. Le CGRA a tenté d'obtenir plus d'informations à ce sujet. Un entretien a été organisé avec deux Soudanais qui posséderaient plus d'informations ou auraient été en contact avec l'intéressé ou sa famille. La première personne, contactée sur les conseils de M. Koert Debeuf, a fait savoir qu'elle n'était pas très au courant et avait appris d'une autre personne le peu qu'elle savait. Cette personne (qui réside toujours en centre fermé, où elle a été entendue le 7 février 2018) a fait savoir à son tour qu'elle n'avait pas eu de contact direct avec l'intéressé. Elle a déclaré avoir assisté fin décembre à un entretien d'un autre résident du centre (depuis lors reparti vers l'Italie) avec une personne qui se trouve en France. Cette personne aurait à son tour été en contact avec la famille de la personne « disparue » mais le CGRA n'a jusqu'à présent pas pu obtenir davantage d'informations. Il est donc difficile de faire une évaluation concernant le profil de l'intéressé et les faits cités, en particulier le fait qu'il aurait disparu. Mais dans ce cas également, le témoignage contient des éléments qui ne sont manifestement pas conformes à la vérité, ce qui permet également de douter de sa véracité. Il a de surcroît été constaté que plusieurs personnes avaient donné l'impression qu'elles avaient été en contact direct avec l'intéressé alors que ce ne fut pas le cas.

Conclusions

Le CGRA n'a pas pu déterminer clairement ou avec certitude si les faits cités dans la note de l'Institut Tahrir se sont effectivement produits. Mais pour ce qui est des trois principaux témoignages cités dans le rapport de l'Institut Tahrir, il a été constaté que des parties importantes de ces témoignages ne sont pas conformes à la vérité, à tel point qu'il est permis d'avoir de sérieux doutes quant au reste du témoignage.

Pour pouvoir conclure avec plus de certitude sur ce point, des recherches plus poussées seraient nécessaires.

7. L'appréciation au regard de l'art. 3 CEDH

Comment a-t-on procédé à l'examen au regard de l'article 3 CEDH?

Les informations relatives aux dossiers ont été rassemblées de la façon suivante : les dossiers OE des 10 personnes retournées ou éloignées ont été consultés (sur la base d'une copie du dossier transmis par l'OE) ; un entretien a eu lieu avec des représentants de l'OE pour obtenir davantage d'informations.

Principales constatations :

- Les 10 personnes concernées ont été appréhendées à différents endroits, certaines dans les environs du parc Maximilien, d'autres dans une zone portuaire ou alors qu'elles travaillaient au noir. Certaines avaient déjà été arrêtées plusieurs fois pour séjour illégal. Un ordre de quitter le territoire leur a été notifié au moment de leur maintien. Il a été constaté que la motivation de l'ordre de quitter le territoire ne contenait pas d'évaluation du risque éventuel au regard de l'article 3 CEDH. Cette constatation vaut pour les ordres délivrés aux 10 personnes concernées. Il ne ressort pas du dossier que, préalablement à la notification de cet ordre, la question a été d'une façon ou l'autre posée de savoir si l'intéressé courait un danger en cas de

retour ou d'éloignement. Selon l'OE, la police a néanmoins posé la question. Et, le cas échéant, la possibilité d'introduire une demande d'asile a été signalée à l'intéressé.

- Après l'arrivée en centre fermé a lieu un triple entretien (intake) : outre les entretiens et examens d'ordre administratif et médical, l'on compte un entretien à caractère social (mené par l'assistant social du centre). À cette occasion, chaque personne est informée de la possibilité de faire appel à un avocat, d'introduire un recours et de faire connaître d'éventuels problèmes en cas de retour grâce à un « droit d'être entendu ». Ces informations sont répétées via un prospectus, une vidéo, ...
- Si une personne demande un avocat, la demande est transmise au bureau de consultation et de défense, qui en désigne un d'office. Dans les centres fermés de Bruges et de Vottem, le bureau local de consultation et de défense organise régulièrement une permanence ou une consultation.
- Plusieurs personnes ont fait appel à un avocat. Pour certaines personnes, aucun avocat n'est intervenu. Il ne ressort pas du dossier si la personne concernée avait demandé l'assistance d'un avocat.
- Il ressort des dossiers des 10 personnes concernées qu'elles ont toutes fait usage du « droit d'être entendu » pour faire part de leur crainte en cas de retour, à l'exception de la personne qui avait décidé de rentrer volontairement. Dans le cadre de ce « droit d'être entendu », un formulaire est mis à la disposition des intéressés, qu'ils peuvent compléter eux-mêmes – éventuellement avec leur avocat – ou qu'ils peuvent faire compléter par un employé du centre fermé (l'assistant social). Il apparaît que pour les 9 intéressés le formulaire a été complété avec l'aide d'un employé du centre fermé. Dans la plupart des cas, l'entretien s'est déroulé en anglais. S'il s'avère que la personne maintenue ne maîtrise pas suffisamment la langue, il est fait appel à une autre personne du centre pour l'entretien ou l'audition (éventuellement à un autre occupant du centre) ou à un interprète (par téléphone).
- Pour les 10 intéressés, il a été constaté que :
 - Toutes les personnes (sauf celle qui a opté pour le retour volontaire) ont fait usage du « droit d'être entendu » et ont fait savoir par ce moyen qu'elles couraient un risque en cas de retour. Certaines d'entre elles se sont prévaluées de ce droit à plusieurs reprises et ont donc été entendues plus d'une fois à ce sujet. Dès lors, leur situation a également été plusieurs fois évaluée par l'OE. Pour un certain nombre de personnes, il a été constaté qu'outre l'audition dans le cadre du « droit d'être entendu », une consultation spécifique avait eu lieu pour attirer leur attention sur la possibilité d'introduire une demande d'asile.
 - Plusieurs questions ont été posées pour tenter d'évaluer le risque éventuel en cas de retour. Pour les 10 personnes concernées, l'on a constaté qu'elles ont très brièvement répondu à ces questions (en général par une seule phrase). Sur la base des réponses, il n'a pas été possible d'évaluer si, en cas de retour, il existait un risque réel au regard de l'article 3 CEDH, principalement parce que, sur la base de ces brèves réponses, il n'est pas possible d'examiner si le motif invoqué est « crédible » ou fondé.
 - Dans le questionnaire, il était signalé systématiquement :
 - *« Si vous craignez d'être soumis à des tortures ou à des traitements ou peines inhumains ou dégradants (art. 3 CEDH) : souhaitez-vous recourir à votre droit à demander une protection internationale (asile ou protection subsidiaire) ? Si vous craignez de subir une atteinte à l'article 3 CEDH, il est fortement recommandé de demander l'asile. C'est la procédure appropriée.*
 - *« Oui : aidez l'intéressé(e) à introduire sa demande d'asile. Non : demandez à l'intéressé(e) pour quelle raison il/elle ne veut pas introduire de demande d'asile et consignez sa réponse ci-dessous. Attention : s'il/si elle mentionne vouloir poursuivre son voyage au Royaume-Uni, vous pouvez lui signaler*

qu'il/elle a déjà été enregistré(e) en Belgique et que, dès lors, le risque est réel que le Royaume-Uni le/la renvoie en Belgique ou dans un autre pays. »
[librement traduit du néerlandais]

- Il apparaît que, pour la plupart des personnes, ce n'est qu'après qu'il a été demandé à l'ambassade de venir identifier les intéressés que l'audition dans le cadre du « droit d'être entendu » a eu lieu.
- Il a toujours été procédé à l'évaluation des éléments invoqués dans le cadre du « droit d'être entendu » immédiatement après l'audition de la personne concernée. Cette évaluation a été effectuée par un collaborateur du service central de l'OE.
 - Lors de cette évaluation, en règle générale l'on a conclu qu'il n'existait pas de risque réel au regard de l'article 3 CEDH, parce que les éléments invoqués par la personne concernée étaient des éléments en vertu desquels un statut de protection (réfugié ou protection subsidiaire) pourrait éventuellement être obtenu, éléments qui ne sont pas considérés comme pertinents pour l'examen au regard de l'article 3 CEDH, dans la mesure où l'intéressé refusait d'introduire une demande d'asile, même après qu'on lui a rappelé (à plusieurs reprises) la possibilité de le faire. Les motifs invoqués n'ont donc pas été examinés « sur le fond ». Un tel examen n'aurait pas non plus été possible sur la base des brèves réponses reproduites dans le questionnaire.
 - L'on peut retrouver cette évaluation dans le dossier de l'OE, sous la forme d'une note. Cette évaluation n'a pas été reprise sous la forme d'une décision notifiée à l'intéressé.
- Le CGRA n'a reçu de dossier d'asile pour aucune des 10 personnes concernées. Leur situation n'a donc pas été examinée par le CGRA.

À cet égard, il est provisoirement décidé que :

- Les personnes maintenues sont informées de la possibilité d'introduire un recours et d'obtenir l'assistance d'un avocat. Elles ont une possibilité réelle de faire appel à un avocat et d'introduire un recours.
- Pour les personnes maintenues en centre fermé, des efforts supplémentaires sont faits afin de vérifier si, en cas de retour, il existe un risque réel au regard de l'article 3 CEDH. Les personnes concernées se voient donner – plusieurs fois si nécessaire – la possibilité de faire part d'un risque réel. Il leur est expliqué – plusieurs fois si nécessaire – qu'ils ont la possibilité d'introduire une demande d'asile. C'est ce qui a été constaté pour toutes les personnes qui allaient être éloignées vers le Soudan. En ce qui concerne ces personnes, l'on a insisté davantage encore que pour d'autres sur la possibilité de faire part d'un risque éventuel et, si nécessaire, d'introduire une demande d'asile.
- Si une personne invoque un risque réel de mauvais traitement ou de traitement inhumain en cas de retour, on lui signale que, dans ce cas, elle doit introduire une demande d'asile (pour faire évaluer ce risque et, le cas échéant, obtenir un statut de protection). Le fait de ne pas introduire de demande d'asile est considéré comme une indication de l'absence de risque réel. Les motifs invoqués ne sont donc pas examinés « sur le fond ». Cela n'aurait pas été possible non plus sur la base des brèves réponses reproduites dans le questionnaire.

La question se pose de savoir si l'examen effectué était suffisant ou adéquat au regard de l'article 3 CEDH. Cette question doit être examinée à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, du Conseil du contentieux des étrangers et de la Cour de cassation.

Que ressort-il de la jurisprudence ?

Les éléments suivants ressortent de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme :

- Compte tenu de l'importance de l'article 3 CEDH, chaque État est tenu de procéder à un examen effectif des indications éventuelles d'un risque réel de subir les atteintes visées par cet article. Cela suppose que l'État en examine tous les aspects.
- Il incombe à l'intéressé de fournir sa coopération pleine et entière et, dans la mesure du possible, de communiquer des documents et autres informations à l'autorité chargée d'évaluer sa situation.
- Il existe une responsabilité partagée entre l'intéressé et l'autorité qui doit évaluer sa situation. Cette obligation de coopérer prévaut d'autant plus « *lorsque des sources fiables font état de pratiques des autorités – ou tolérées par celles-ci – manifestement contraires aux principes de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.* »
- Il ressort d'au moins un arrêt que le fait de ne pas introduire de demande d'asile ne « dispense » pas l'État d'un examen effectif de l'existence éventuelle d'un risque réel. Dans un arrêt, la Cour énonce que : « ... *quoi qu'il en soit, [...] il appartenait aux autorités nationales, face à une situation de non-respect systématique des droits de l'homme telle que celle décrite ci-dessus, de s'enquérir du traitement auquel les requérants seraient exposés après leur refoulement.* » La Cour poursuit : « *Le fait que les intéressés aient omis de demander expressément l'asile, eu égard aux circonstances de l'espèce, ne dispensait pas l'Italie de respecter ses obligations au titre de l'article 3.* En outre, dans une autre affaire, la Cour conclut que : « *Or, eu égard au caractère absolu des articles 2 et 3 de la Convention, une renonciation à la protection qui en résulte pour l'individu concerné est peu concevable. Il s'ensuit que, indépendamment de l'attitude du requérant, les autorités nationales compétentes ont l'obligation d'évaluer d'office tous les éléments portés à leur connaissance avant de se prononcer sur l'expulsion de l'intéressé vers l'Iran.* »

Pour davantage d'informations sur cette jurisprudence, voir la note en annexe.

La jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) aborde peu la situation où le fait de ne pas introduire une demande d'asile est considéré comme une indication d'absence de risque réel au regard de l'article 3 CEDH. Cela est sans doute dû au fait qu'en règle générale les personnes qui sont originaires d'un pays « problématique » introduisent une demande d'asile. Cependant, quelques arrêts ont récemment été prononcés en la matière (CCE n°189 793 du 17 juillet 2017; CCE n° 196 623 du 14 décembre 2017). Dans sa note, l'OE avait soutenu que la partie requérante n'avait pas fait le nécessaire pour introduire une demande d'asile, rendant de ce fait peu plausibles ses griefs fondés sur l'article 3 CEDH. Le CCE a rejeté cet argument. Il avait conclu que le risque actuel au regard de l'article 3 CEDH n'avait pas été suffisamment examiné. Dans un autre arrêt récent rendu en chambres réunies (CCE n° 192 584 du 26 septembre 2017), le CCE a procédé à l'annulation d'une décision parce qu'il ne ressortait d'aucun élément du dossier qu'un examen au regard de l'article 3 CEDH avait été effectué, ni que l'intéressé avait eu la possibilité d'apporter des éléments à ce sujet. Mais on peut éventuellement considérer que cet arrêt traitait d'une problématique légèrement différente. En effet, c'est une reprise par la France ou l'Italie qui était envisagée, sans que le risque d'éloignement vers le Soudan ait été exclu.

Dans un récent arrêt, la Cour de cassation (Cass., n° P.18.0035.F du 31 janvier 2018) a également confirmé ce point de vue : « *Dans la mesure où il revient à soutenir que le demandeur ne sera tenu à un examen du risque invoqué par un étranger de subir des traitements contraires à l'article 3 de la Convention que lorsque celui-ci a introduit une demande d'asile, le moyen manque en droit.* »

Conclusions

Il semble difficile de soutenir, surtout lorsque les informations générales sur le pays (COI) montrent que la situation y est particulièrement problématique quant au respect des droits de l'homme ou de la

sécurité (p.ex. des suites d'un conflit armé), que le fait de ne pas demander l'asile – alors même que l'intéressé apporte des éléments qui justifieraient éventuellement l'octroi d'un statut de protection – peut être considéré comme l'indication d'une absence de risque réel au regard de l'article 3 CEDH. L'obligation de coopération dans le chef de l'autorité impose dans ce cas que l'autorité procède à un examen plus effectif « sur le fond » afin de déterminer si les éléments invoqués sont « crédibles » et de nature à indiquer un risque réel d'atteintes au sens de l'article 3 de la CEDH.

Cet examen et l'évaluation du risque doivent être menés avant de procéder à une identification par les autorités du pays d'origine.

Cet examen ne doit pas nécessairement être effectué conformément aux règles en vigueur pour l'examen d'une demande de protection internationale (demande d'asile), mais doit être effectué en respectant les règles de bonne administration. Et le résultat de l'examen doit être repris dans une décision motivée, qui implique une possibilité de recours.

Le CGRA estime qu'en cas de constatation d'un risque réel au regard de 3 de la CEDH, la personne ne peut pas être éloignée vers son pays d'origine. Il considère néanmoins que, dans ce cas, il n'y a pas nécessairement lieu d'accorder un statut de séjour, en particulier lorsque l'intéressé refuse d'introduire une demande d'asile.

À cet égard, le CGRA a limité son examen concernant l'évaluation effectuée au regard de l'article 3 CEDH à la situation où l'intéressé n'introduit pas de demande d'asile et est originaire d'un pays où l'on constate que la situation est particulièrement problématique en ce qui concerne le respect des droits de l'homme et la sécurité. Cette problématique est éventuellement à distinguer de la situation où l'intéressé a introduit une demande d'asile et/ou est originaire d'un pays où la situation n'est pas particulièrement problématique.

8. Conclusions

Dans le cadre de ses recherches, le CGRA a pu compter sur l'excellente collaboration d'un grand nombre de personnes, instances et organisations. Citons notamment M. Koert Debeuf et l'Office des étrangers, qui ont fait preuve d'une transparence maximale sur toutes les questions posées par le CGRA.

Le droit d'asile vise à garantir un examen individuel, pour chaque demandeur, de l'existence d'un besoin de protection dans son chef. C'est également le cas pour l'examen au regard de l'article 3 CEDH. Le fait que les autorités belges aient ou non des contacts avec les autorités du pays d'origine n'est pas nécessairement pertinent à cet égard.

L'identification en vue de la délivrance d'un laissez-passer a eu lieu dans le cadre d'une mission d'identification, dont certains membres appartiendraient éventuellement aux services de sécurité, mais cela ne pose pas forcément problème en soi. Il n'en reste pas moins qu'il faut se montrer extrêmement prudent dans l'organisation d'une mission d'identification ou lors de l'identification par des représentants des autorités du pays d'origine :

- L'identification par les autorités du pays d'origine ne peut avoir lieu que si l'on a au préalable examiné si l'intéressé éprouve ou non un besoin de protection (y compris au sens de l'article 3 CEDH) ;
- Il est recommandé de prendre un certain nombre de précautions dans le cadre de l'identification, par exemple :
 - informer préalablement les intéressés du fait qu'un entretien avec des représentants de leur pays d'origine aura lieu en vue de leur identification ;
 - organiser les entretiens en présence d'un membre des instances belges et d'une personne (interprète) qui comprend la langue utilisée au cours de l'entretien.

Le CGRA n'a pas pu déterminer clairement ou avec certitude si les faits cités dans la note de l'Institut Tahrir se sont effectivement produits. Mais pour ce qui est des trois principaux témoignages cités dans le rapport de l'Institut Tahrir, il a été constaté que des parties importantes de ces témoignages ne sont pas conformes à la vérité, à tel point qu'il est permis d'avoir de sérieux doutes quant au reste du

témoignage. Pour pouvoir conclure avec plus de certitude sur ce point, des recherches plus poussées seraient nécessaires.

Il semble difficile de soutenir, surtout lorsque les informations générales sur le pays (COI) montrent que la situation y est particulièrement problématique quant au respect des droits de l'homme ou de la sécurité (p.ex. des suites d'un conflit armé), que le fait de ne pas demander l'asile – alors même que l'intéressé apporte des éléments qui justifieraient éventuellement l'octroi d'un statut de protection – peut être considéré comme l'indication d'une absence de risque réel au regard de l'article 3 CEDH. L'obligation de coopération dans le chef de l'autorité impose dans ce cas que l'autorité procède à un examen plus effectif « sur le fond » afin de déterminer si les éléments invoqués sont « crédibles » et de nature à indiquer un risque réel d'atteintes au sens de l'article 3 de la CEDH. Cet examen ne doit pas nécessairement être effectué conformément aux règles en vigueur pour l'examen d'une demande de protection internationale (demande d'asile), mais doit être effectué en respectant les règles de bonne administration. Et le résultat de l'examen doit être repris dans une décision motivée, qui implique une possibilité de recours.

Le CGRA estime qu'en cas de constatation d'un risque réel au regard de 3 de la CEDH, la personne ne peut pas être éloignée vers son pays d'origine. Il considère néanmoins que, dans ce cas, il n'y a pas nécessairement lieu d'accorder un statut de séjour, en particulier lorsque l'intéressé refuse d'introduire une demande d'asile.

Le CGRA estime que l'éloignement ou le retour de personnes au Soudan peut à nouveau être organisé, à condition de vérifier au préalable « sur le fond » pour chaque personne si elle éprouve ou non un besoin de protection (y compris au sens de l'article 3 CEDH).

9. Annexes

Liste des annexes :

- Le rapport de l'Institut Tahrir – version actualisée, avec un complément en date du 16 janvier 2018
- Une note du CGRA résumant le résultat d'une requête *ad hoc* diffusée par le REM concernant le retour au Soudan depuis l'UE+
- Une note du CGRA donnant un aperçu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme
- Une note du CGRA avec des informations générales quant au risque en cas de retour au Soudan

Dirk Van den Bulck

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides