UCLouvain

ÉQUIPE DROITS ET MIGRATIONS

Centre Charles de Visscher
pour le droit international et européen

Voir dans le navigateur

Cahiers de l'EDEM

Les Cahiers sont rédigés par l'EDEM, l'Équipe droits et migrations, constituée à l'UCLouvain au sein du CeDIE. Chaque mois, ils analysent quelques arrêts récents d'une juridiction nationale ou internationale, en français ou en anglais.

S'abonner

These Commentaries are written by the Research Team on Laws and Migration (EDEM), which is part of UCLouvain. Each month, they present recent judgments from national or international courts, in French or English.

Subscribe

Août 2026



C.C.E., 9 décembre 2025, n° 337 425

La prévalence des mutilations génitales féminines à l'épreuve de l'appartenance ethnique : l'exigence par le Conseil du contentieux d'une évaluation individualisée du risque

Mutilations génitales féminines – Appartenance à un groupe social particulier – Prévalence ethnique – Évaluation de la crédibilité – Instruction complémentaire – Plein contentieux – Intérêt supérieur de l'enfant.

Le Conseil du contentieux des étrangers annule deux décisions de refus du statut de réfugié et de protection subsidiaire prononcées à l'égard d'une famille burkinabè. La raison de cette annulation tient à l'absence, dans le dossier administratif, de données sur les taux de prévalence des mutilations génitales féminines au sein des groupes ethniques dafing et samogho dont relèvent respectivement le requérant et la requérante. L'arrêt souligne que les statistiques nationales générales mobilisées par le Commissaire général ne permettent pas de procéder à une évaluation individualisée du risque

d'excision pour les filles des requérant·es. L'affaire est renvoyée au Commissaire général pour instruction complémentaire.

Giovanni Babou Bama

A. Arrêt

Une famille burkinabè dont les parents sont respectivement de l'ethnie dafing et samogho, avec deux filles mineures nées respectivement au Gabon et en Belgique, introduit en Belgique une demande de protection internationale. Le motif central est la crainte d'excision pour les enfants, à la suite d'une tentative de mutilation génitale perpétrée par la tante paternelle lors d'un séjour à Ouagadougou en novembre 2019. Par ailleurs, les époux font état de pressions familiales liées à leur refus de soumettre leurs filles à cette pratique.
Par deux décisions du 29 juillet 2024, le Commissaire adjoint rejette les demandes. Ce rejet repose sur deux séries d'arguments. D'une part, il relève des contradictions entre les dépositions des époux portant sur des éléments circonstanciels essentiels du récit. Il s'agit du lieu de refuge de la requérante après la dispute avec la belle-famille, de la date du décès de la belle-mère et des conditions du retour au Burkina Faso. Ces incohérences sont regardées comme affectant la crédibilité globale du récit. D'autre part, à supposer le risque établi, le Commissaire adjoint estime que le Burkina Faso offre une protection effective. En effet, la prévalence nationale des mutilations génitales féminines et de l'excision (MGF/E) a diminué de 76 % en 2010 à 56 % en 2021, la loi les interdit depuis 1996 et son application est décrite comme rigoureuse.
Le Conseil du contentieux des étrangers, statuant en l'absence de la partie défenderesse, a identifié une lacune documentaire déterminante. En effet, les requérant·es avaient soutenu que plus de 92 % des femmes dafing et environ 90 % des femmes samogho étaient excisées, chiffres contrastant nettement avec la moyenne nationale retenue par le Commissaire. Ces données n'étaient cependant accompagnées d'aucune source, et le dossier administratif ne comportait aucun élément permettant d'y répondre. Estimant que cette lacune l'empêche de statuer en connaissance de cause, le Conseil annule les deux décisions et renvoie l'affaire au Commissaire général pour un réexamen tenant compte de l'appartenance ethnique.

B. Éclairage

L'arrêt n° 337 425 dépasse la singularité des faits. En exigeant que le risque de MGF/E soit évalué à l'aune de l'appartenance ethnique spécifique des demandeur·euses, le Conseil formule une exigence d'individualisation dont les développements qui suivent mesurent la portée, argument par argument.

1. L'appartenance ethnique, variable déterminante dans l'appréciation du risque

La question de fond mérite d'être posée avec précision. Peut-on évaluer la crainte de l'excision en se fondant sur une statistique nationale, sans distinguer les communautés au sein desquelles la pratique demeure quasi totale ? Le Conseil répond par la négative, et cette réponse est juridiquement fondée, à la condition toutefois de bien situer le rôle exact que joue l'appartenance ethnique dans le raisonnement. Il convient de distinguer ici deux plans. D'une part, l'appartenance à un groupe social particulier, au sens de l'article 1er, A, § 2, de la Convention de Genève et de l'article 10, § 1er, d), de la directive 2011/95/UE, suppose que les membres du groupe partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée. Or, s'agissant des mutilations génitales féminines, cette caractéristique constitutive réside dans le sexe des demanderesses, la Cour de justice ayant reconnu que le fait d'être de sexe féminin constitue en soi une caractéristique innée suffisant à fonder l'appartenance à un groupe social[i]. Ce groupe peut, le cas échéant, être affiné pour tenir compte de la perception sociale propre au pays d'origine, ce qui autorise à le circonscrire aux filles non excisées

appartenant à telle communauté déterminée. D'autre part, l'appartenance ethnique n'intervient pas à ce stade de la qualification du groupe. Elle relève d'un tout autre plan, celui de l'évaluation individuelle du risque exigée par l'article 4, § 3, de la directive 2011/95/UE. Autrement dit, l'ethnie conditionne l'intensité du risque encouru par les membres du groupe ainsi défini. Elle n'en détermine pas les contours.

C'est un point souvent négligé dans la pratique des instances d'asile. Les MGF/E ne se déploient pas uniformément sur un territoire national. Elles obéissent à des logiques communautaires, ethniques voire familiales, que les statistiques nationales agglomèrent sans distinctions. L'enquête démographique et de santé du Burkina Faso (2021), sur laquelle s'est fondé le Commissaire, présente des données d'ensemble et ne répartit pas les taux par groupe ethnique. La Note d'orientation de l'UNHCR (2009) soulignait déjà que l'appartenance ethnique ou tribale constitue un facteur déterminant pour apprécier la réalité du risque, précisément parce que la pratique varie de manière significative d'une communauté à l'autre au sein d'une même population nationale.

Du reste, la Cour de justice de l'Union européenne impose une appréciation individualisée et concrète des actes de persécution. L'article 4, § 3, de la directive 2011/95/UE requiert que l'évaluation soit effectuée à titre individuel, en tenant compte des lois et usages prévalant dans le pays d'origine. Lorsque ces usages varient significativement d'une communauté à l'autre, l'exigence d'individualisation n'est satisfaite qu'à la condition de descendre au niveau de la communauté concernée.

2. La crédibilité en arrière-plan : une question prudemment contournée

Le Conseil annule les décisions sans se prononcer sur la pertinence des motifs de crédibilité retenus par le Commissaire adjoint. Ce silence n'est pas anodin. Les décisions attaquées reposaient pour une large part sur trois incohérences relevées entre les dépositions des époux. Ce sont expressément le lieu où la requérante s'était réfugiée après la dispute avec la tante paternelle, la date du décès de la belle-mère et les circonstances du retour au Burkina Faso. Ces points portaient sur le contexte immédiat de la tentative d'excision, et leur importance dans l'appréciation de la crédibilité globale du récit est incontestable.

La tension entre crédibilité subjective et risque objectif est particulièrement vive dans les dossiers MGF/E. En effet, les déclarations peuvent rester imprécises pour des raisons tenant à la nature même des faits allégués. Ainsi, la difficulté à narrer un événement traumatique, les barrières culturelles dans l'expression du récit, ou encore la répartition des rôles décisionnels au sein de la belle-famille quant à la pratique de l'excision peuvent expliquer des divergences qui, superficiellement analysées, passent pour des contradictions. Il convient de préciser que l'article 4, § 5, de la directive 2011/95/UE consacre le bénéfice du doute au profit du demandeur·euse qui n'étaye pas certains aspects de ses déclarations par des éléments de preuve, à la condition toutefois que cinq exigences soient cumulativement réunies. Le demandeur·euse doit s'être réellement efforcé·e d'étayer sa demande, avoir présenté tous les éléments pertinents dont il ou elle disposait en fournissant une explication satisfaisante quant à l'absence d'autres éléments probants, ses déclarations doivent être jugées cohérentes et plausibles et ne pas être contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande, il ou elle doit avoir présenté sa demande de protection internationale dès que possible sauf bonnes raisons de ne pas l'avoir fait, et sa crédibilité générale doit avoir pu être établie. Le Commissaire adjoint concentre cependant son argumentation sur cette dernière condition, ce qui appelle une réserve. Il pourrait en effet rétorquer que les incohérences relevées touchent aussi à la cohérence et à la plausibilité des déclarations, seconde des cinq conditions énumérées. Il reste que ces incohérences, ainsi qu'il a été relevé plus haut, portent sur des éléments circonstanciels périphériques à la tentative d'excision elle-même, et non sur le risque qui en constitue le cœur. Le motif tiré de la crédibilité ne saurait donc, à lui seul, fonder le refus.

Ce mécanisme implique une dissociation entre la crédibilité du récit circonstanciel et le risque objectif de persécution. Si les données ethniques confirmaient une prévalence dépassant 90 % au sein des communautés dafing et samogho, le Commissaire général se trouverait dans la difficulté de maintenir

l'incrédibilité comme fondement suffisant du refus, sans s'interroger spécifiquement sur ce que ce risque objectif représente pour deux fillettes non excisées issues de ces communautés précisément.
L'objection mérite d'être affrontée directement plutôt que reléguée en marge du raisonnement. Le Commissaire général pourrait en effet invoquer, à l'appui d'une lecture plus restrictive, la décision *Collins et Akaziebie c. Suède*, où la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'une mère adulte, ayant elle-même résisté à sa propre excision, disposait d'une capacité personnelle de résistance suffisante pour protéger sa fille et pour bénéficier, au besoin, de la protection étatique nigériane. La décision *Izevbekhai et autres c. Irlande* procède d'un raisonnement voisin, la Cour y ayant en outre relevé que les documents produits à l'appui du décès allégué d'une fille aînée s'étaient révélés forgés, ce qui avait fragilisé la crédibilité de l'ensemble du récit et conforté la conclusion d'une alternative de protection interne disponible.
L'espèce commentée s'en distingue cependant sur des points qui ne sont pas secondaires. Les personnes exposées au risque sont ici des mineures, dépourvues par hypothèse de toute capacité personnelle de résistance comparable à celle d'une requérante adulte. La tentative d'excision n'est pas hypothétique mais avérée, la tante paternelle l'ayant effectivement entreprise lors du séjour à Ouagadougou de novembre 2019. Les pressions familiales, loin d'émaner d'un tiers extérieur au cercle protecteur, proviennent de la belle-famille elle-même, ce qui atteste que la cellule familiale ne maîtrise pas seule l'issue du conflit. Les certificats de non-excision produits à l'audience, enfin, objectivent l'état actuel des enfants sans souffrir du vice qui avait entaché la pièce médicale invoquée dans l'affaire *Izevbekhai*. Ce sont là des éléments qui inversent, plutôt qu'ils ne confirment, la logique retenue par la Cour de Strasbourg dans ces deux précédents.

3. La protection étatique à l'épreuve de la prévalence communautaire

Le second argument du refus est l'existence d'une protection étatique effective au Burkina Faso. Cet argument se fonde sur la loi burkinabè qui interdit les MGF/E depuis 1996, dont les peines ont été alourdies en 2018, et dont l'application est présentée comme rigoureuse.
L'ancrage normatif de cette exigence se trouve d'abord à l'article 7 de la directive 2011/95/UE, qui subordonne la protection contre les persécutions à ce qu'elle soit effective et non temporaire, ce qui suppose généralement l'existence de mesures raisonnables prises pour empêcher la persécution, au moyen notamment d'un système judiciaire effectif, et l'accès concret du demandeur·euse à cette protection[ii]. Le Comité contre la torture, dans l'affaire *Njamba et Balikosa c. Suède*, en offre une illustration convergente en rappelant que le critère d'effectivité implique que la protection soit réellement accessible à l'individu concerné, et non seulement garantie dans les textes. Cette exigence d'accessibilité concrète commande, en matière de MGF/E, d'apprécier la portée réelle de la protection étatique non à l'échelle nationale, mais au niveau de la communauté ethnique spécifiquement concernée. Car si la prévalence dépasse 90 % au sein des communautés dafing et samogho, l'on peut raisonnablement se demander si les mécanismes judiciaires et sociaux de protection y sont effectivement mobilisés, et s'ils permettent à un individu résistant à une pression communautaire intérieure d'en bénéficier concrètement.

4. L'architecture procédurale : plein contentieux et obligation d'instruction

Sur le plan procédural, l'arrêt illustre les contraintes pesant sur le Conseil dans l'exercice de sa compétence de pleine juridiction, consacrée par l'article 39/2, § 1er, alinéa 2, 2°, de la loi du 15 décembre 1980, qui autorise l'annulation de la décision attaquée lorsqu'il manque des éléments essentiels impliquant que le Conseil ne peut conclure à la confirmation ou à la réformation de la décision sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires[iii]. Cette compétence de pleine juridiction ne se réduit certes pas à un contrôle de légalité externe. Elle admet, au contraire, un examen *ex nunc* des faits et autorise la prise en compte d'éléments nouveaux survenus postérieurement à la décision administrative. Le Conseil ne dispose cependant pas, dans l'exercice de cette compétence, d'un pouvoir d'instruction autonome comparable à celui du Commissaire général. Il ne peut ni ordonner la production de nouvelles pièces ni requérir une expertise selon les

mêmes modalités. Il statue, pour l'essentiel, sur le dossier tel qu'il lui est soumis, quand bien même il resterait attentif aux éléments nouveaux régulièrement versés aux débats.
C'est précisément cette limite qui justifie le renvoi. Une instruction portant sur les données ethniques de prévalence des MGF/E au sein des communautés dafing et samogho, assortie d'une réévaluation globale du risque, suppose une démarche documentaire et analytique que seul le Commissaire général peut mener. Elle ne saurait être accomplie dans le cadre d'une procédure juridictionnelle dont l'objet est de contrôler une décision déjà rendue. Le renvoi n'est donc pas une solution de repli. C'est la seule issue compatible avec les exigences de l'article 46, § 3, de la directive 2013/32/UE, qui impose un examen complet et *ex nunc* des faits et des points de droit.
Aussi faut-il ajouter que l'absence de la partie défenderesse à l'audience ne modifie pas cette mécanique. La jurisprudence du Conseil d'État rappelle que l'acquiescement présumé résultant du défaut de comparution n'emporte ni renversement de la charge de la preuve ni obligation d'accueillir le recours. La rigueur procédurale s'impose indépendamment de la présence des parties.

5. L'intérêt supérieur des enfants : un moyen invoqué, une question non tranchée

Les requérant·es ont invoqué le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré par l'article 3, § 1er, de la Convention relative aux droits de l'enfant. Le Conseil ne se prononce pas sur ce moyen, le renvoi rendant cette analyse superflue. L'enjeu mérite néanmoins d'être signalé. En effet, les filles des requérant·es n'ont aucune responsabilité dans les éventuelles déficiences de crédibilité de leurs parents. Si le Commissaire général entendait maintenir un refus fondé sur ces déficiences, il aurait dû s'interroger sur la situation des enfants de manière distincte et autonome.
Cette exigence ne découle pas seulement de la Convention relative aux droits de l'enfant. Elle trouve également un ancrage en droit belge à l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980. Les lignes directrices de l'UNHCR sur les demandes d'asile des enfants l'illustrent avec clarté. La production de certificats de non-excision à l'audience renforce cette obligation d'examen séparé, en ce qu'elle objective la situation des mineures indépendamment du récit parental.

6. Portée et limites de l'arrêt

L'arrêt n° 337 425 n'est pas un arrêt de protection. Il est un arrêt de méthode. En effet, en exigeant que l'appartenance ethnique soit prise en compte comme variable pertinente dans l'évaluation du risque, le Conseil impose un standard d'individualisation que le Commissaire n'avait pas respecté. Ce standard est à la fois juste en droit, parce que l'évaluation de la crainte fondée requiert un examen au niveau de chaque communauté précisément, et prudent en fait, parce que le Conseil ne dispose pas des éléments permettant de valider ou d'infirmer les chiffres avancés par les requérant·es.
La portée de l'arrêt reste néanmoins limitée sur un point. Les données ethniques, une fois établies, devront être mises en balance avec l'effectivité de la protection étatique au niveau communautaire. Cette mise en balance ne saurait faire l'économie de la question de l'alternative de protection interne, organisée par l'article 8 de la directive 2011/95/UE, qui subordonne le rejet d'une demande malgré l'existence d'un risque réel dans une partie du territoire à la démonstration que le demandeur·euse peut accéder en sécurité à une autre région du pays, s'y établir, et raisonnablement s'attendre à y demeurer[iv]. Le contexte sécuritaire burkinabè, marqué depuis 2019 par l'extension du contrôle territorial de groupes armés non étatiques et par des déplacements internes massifs, rend cette alternative singulièrement improbable pour une famille originaire de régions affectées. Cette même donnée fragilise, au demeurant, l'argument même d'une protection étatique effective sur lequel le Commissaire adjoint entendait fonder son second motif de refus. Un État aux prises avec une insurrection armée d'ampleur dispose nécessairement d'une capacité amoindrie à faire appliquer, sur l'ensemble de son territoire, une législation pourtant existante contre les mutilations génitales féminines.
Une question méthodologique fondamentale reste alors posée. Quelle source documentaire peut légitimement établir des taux de prévalence par ethnie avec une fiabilité suffisante pour fonder une

décision de protection internationale ? La réponse mérite d'être nuancée. Le rapport publié de l'enquête démographique et de santé du Burkina Faso met certes en avant des chiffres agrégés aux échelles nationale et régionale. Il n'en résulte pas pour autant que la donnée ethnique soit introuvable. La littérature spécialisée désagrège couramment les résultats des enquêtes démographiques et de santé par ethnie, par région et par religion, la variation communautaire du recours à l'excision étant un fait solidement établi dans les études consacrées au Burkina Faso, et les micros données de l'enquête permettent en principe une telle désagrégation. Ce constat renforce, plutôt qu'il n'affaiblit, la thèse défendue ici. La donnée que le Commissaire général présentait comme introuvable apparaît, à l'examen, moins absente qu'inexploitée. Une réserve s'impose néanmoins, la fiabilité de cette enquête étant elle-même discutée pour les régions placées sous forte insécurité, où la collecte se heurte à des difficultés d'accès qui ne sont pas sans incidence sur la robustesse des taux infranationaux.

Or, si l'absence de données ethniques fiables venait à être constatée au terme de l'instruction, cette lacune ne saurait profiter au refus de protection. Cette affirmation n'est pas une simple formule de style. Elle s'enracine dans le devoir partagé d'établissement des faits que consacre l'article 4, § 1er, de la directive 2011/95/UE, lequel met à la charge de l'État membre, concurremment avec le demandeur·euse, la responsabilité d'évaluer les éléments pertinents de la demande. La Cour de justice a précisé, dans l'affaire *M.M.*, que ce devoir de coopération implique, lorsque certains éléments de la déclaration du demandeur·euse ne sont pas étayés par des preuves, que l'autorité compétente mobilise activement les moyens dont elle dispose, et dont le demandeur·euse ne dispose généralement pas, pour compléter l'instruction du dossier[v]. Il s'ensuit qu'une lacune documentaire imputable à la seule autorité chargée de l'instruction, telle que celle constatée en l'espèce s'agissant des données de prévalence ethnique, ne saurait être retournée contre le demandeur·euse. En pareil cas, le bénéfice du doute consacré par l'article 4, § 5, de la directive 2011/95/UE commanderait d'apprécier le risque à partir des seuls éléments disponibles. L'absence de preuve contraire ne peut pas tenir lieu de preuve d'absence de risque, surtout lorsque c'est l'autorité de première instance qui n'a pas constitué un dossier suffisant.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.C.E., 9 décembre 2025, n° 337 425.

Jurisprudence :

- C.E., 19 mai 1993, n° 43.027.
- C.C.E., 14 septembre 2007, n° 1725.
- C.C.E., 14 décembre 2007, n° 5024.
- C.C.E., 10 septembre 2010, n° 47.964.
- C.C.E., 20 novembre 2017, n° 195 227.
- C.E., 17 mars 2011, n° 212 095.
- C.E., 13 mai 2014, n° 227 364 et 227 365.
- C.J.U.E., 5 septembre 2012, *Y et Z*, aff. jointes C-71/11 et C-99/11.
- C.J.U.E., 7 novembre 2013, *X, Y, Z*, aff. jointes C-199/12 à C-201/12.
- C.J.U.E., 2 décembre 2014, *A, B et C*, aff. C-148/13 à C-150/13.
- C.J.U.E., 22 novembre 2012, *M.M.*, C-277/11.
- C.J.U.E., gr. ch., 16 janvier 2024, *WS*, C-621/21.
- Cour eur. D.H., déc., 8 mars 2007, *Collins et Akaziebie c. Suède*, req. n° 23944/05.
- Cour eur. D.H., déc., 17 mai 2011, *Izevbekhai et autres c. Irlande*, req. n° 43408/08.
- Cour eur. D.H., 20 juillet 2010, *N. c. Suède*, req. n° 23505/09.
- Comité contre la torture, 14 mai 2010, *Njamba et Balikosa c. Suède*, comm. n° 322/2007.

Doctrine :

- UNHCR, « Appartenance à un certain groupe social dans le contexte de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 », HCR/GIP/02/02, 7 mai 2002.
- UNHCR, « Persécution liée au genre dans le contexte de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 », HCR/GIP/02/01, 7 mai 2002.
- UNHCR, « Note d'orientation sur les demandes d'asile relatives aux mutilations génitales féminines », mai 2009.
- UNHCR, « Guidelines on International Protection No. 8 : Child Asylum Claims », HCR/GIP/09/08, 22 décembre 2009.
- Carlier, J.-Y. et Sarolea, S., *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016.
- ICF Macro et INSD, *Enquête Démographique et de Santé du Burkina Faso 2021*, DHS Program, FR378.
- FGM Collective Research Initiative, « Burkina Faso Law Report », décembre 2023.

Pour citer cette note : G. B. Bama, « La prévalence des mutilations génitales féminines à l'épreuve de l'appartenance ethnique : l'exigence par le Conseil du contentieux d'une évaluation individualisée du risque », *Cahiers de l'EDEM*, août 2026.

---

[i] C.J.U.E., gr. ch., 16 janvier 2024, *WS c. Intervyuirasht organ na Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Ministerskia savet*, C-621/21, §§ 49-50.

[ii] Directive 2011/95/UE, art. 7, § 2. Voy. aussi Comité contre la torture, *Njamba et Balikosa c. Suède*, comm. n° 322/2007, 14 mai 2010, § 9.5.

[iii] Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, art. 39/2, § 1er, alinéa 2, 2°.

[iv] Directive 2011/95/UE, art. 8. Sur le contexte sécuritaire burkinabè, voy. OCHA, Burkina Faso, Besoins humanitaires et plan de réponse des partenaires 2025, qui relève que le nombre de personnes déplacées internes, évalué à plus de deux millions au 31 mars 2023 selon les données du Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation (CONASUR), a été multiplié par plus de vingt depuis janvier 2019.

[v] Directive 2011/95/UE, art. 4, § 1er. C.J.U.E., 22 novembre 2012, *M.M.*, C-277/11, §§ 65-66.

Éditeur responsable : UCLouvain