



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés



Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet de la proposition de loi 0813/007 du 25 mars 2011 modifiant la législation en vue de résoudre la crise de l'asile

Amendement N° 15 de M. Somers et consorts

I INTRODUCTION

1. En adoptant, le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après dénommé le HCR) du 14 décembre 1950, l'Assemblée générale des Nations Unies lui a confié la responsabilité d'assurer la protection internationale des réfugiés¹. Peu de temps après, a été adoptée la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après dénommée la Convention de 1951) constituant la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. En vertu de l'article 35 de cette Convention, les États contractants se sont engagés à coopérer avec le HCR dans « l'exercice de ses fonctions et (...) à faciliter sa tâche de surveillance de l'application de cette Convention ».

2. La mise en œuvre de la Convention de 1951 et la détermination des autres formes de protection s'appuie sur des procédures d'asile justes et efficaces. Les conditions d'accueil, étroitement liées à la qualité des procédures, devraient ainsi permettre au demandeur d'asile de bénéficier de conditions de vie décentes et conformes à la dignité humaine pendant toute la durée de sa procédure d'asile. Il est en effet primordial de lui permettre de subvenir à ses besoins et de garantir un niveau adéquat de vie à compter du moment où il introduit sa demande soit à l'intérieur du pays, soit à la frontière, jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise quant au bien-fondé de sa demande.

3. Ces différents éléments fondent l'intérêt du HCR à examiner la présente proposition de modification législative.

4. Le présent document a pour objet d'exposer les principales réflexions du HCR quant à certains aspects de la proposition examinée. Il contient tout d'abord des considérations générales et s'attache ensuite à commenter des dispositions spécifiques quant au champ d'application et aux définitions de la proposition de loi ; aux limitations proposées au bénéfice des conditions d'accueil ; au moment et à la manière d'aborder la question de retour ; et à la suppression de l'aide matérielle dans le cadre des demandes ultérieures. Vu l'urgence, ces commentaires ne sont pas exhaustifs.

II CONSIDERATIONS GENERALES

5. L'objectif avancé de la proposition de loi est de résoudre la crise de l'asile en Belgique. Or, si crise il y a, il s'agit tout au plus d'une crise de l'accueil et non d'une crise de l'asile. Dans ce contexte, il est intéressant de relever que dans le passé, la Belgique a accueilli un nombre bien plus important de demandeurs d'asile que celui observé aujourd'hui sans qu'il y ait pour autant une crise de l'accueil². Certes, il y a eu une augmentation des

¹ Voir Assemblée générale, résolution 428 (V) du 14 décembre 1950 et annexe Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

² Quelques chiffres des demandes d'asile en Belgique: 26.421 (1993), 11.655 (1995), 35.778 (1999), 42.691 (2000), 24.549 (2001), 17.186 (2009), 19.941 (2010).

demandes ces trois dernières années, mais on peut également en relever une forte diminution depuis la fin des années 1990.

6. Il convient sans doute de rappeler que le HCR a accueilli favorablement l'adoption par le législateur de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après loi accueil). S'il a noté les difficultés rencontrées³ depuis quelques années dans ce secteur, il estime toutefois que la modification de la loi accueil ne constitue pas nécessairement la réponse la plus adéquate à la situation actuelle.

7. Le HCR a apprécié l'adoption par le gouvernement, depuis l'année 2009, de mesures concrètes en vue de répondre aux problèmes rencontrés, telles que l'augmentation des places d'accueil. Il salue également le travail et les efforts constants de Fedasil, des travailleurs sociaux et des associations actives dans le secteur. Il a néanmoins souligné à plusieurs reprises la nécessité d'une réponse plus structurelle et flexible aux difficultés rencontrées actuellement dans ce secteur. En effet, dans la mesure où les arrivées des demandeurs d'asile ne sont ni stables ni prévisibles, il est primordial que leur accueil de cette population soit mis en œuvre avec la flexibilité suffisante pour pouvoir s'adapter aux fluctuations des arrivées.

8. Il est à noter que le bénéfice des conditions d'accueil est fondamental pour assurer une procédure d'asile de qualité. En effet, au-delà de la satisfaction des besoins de subsistance, les conditions d'accueil permettent au demandeur d'asile de bénéficier d'un accompagnement social, psychosocial et juridique adéquat ainsi que notamment des services d'interprétariat durant l'ensemble de la procédure. Priver le demandeur d'asile d'un accueil approprié, y compris l'accompagnement précité⁴ est susceptible de mettre à mal le caractère juste et efficace de la procédure d'asile et de compromettre son droit à une procédure et un recours effectifs. Un accompagnement spécifique construit au travers une relation de confiance avec le travailleur social est souvent essentielle au demandeur d'asile pour faire valoir son besoin de protection auprès des autorités du pays d'asile.

9. Cependant, plusieurs éléments de la proposition de loi commentée semblent partir du point de vue que le système d'accueil est actuellement soumis à de multiples abus. En effet, À l'exception des deuxièmes demandes prises en considération par l'Office des étrangers et transmises au Commissariat général aux réfugiés et apatrides (ci-après CGRA), la proposition de loi prive les demandeurs d'asile qui introduisent une demande d'asile ultérieure du bénéfice des conditions d'accueil. Or, comme détaillé ci-dessous, tout demandeur d'asile dont la demande est rejetée a le droit d'introduire une nouvelle demande d'asile si des éléments nouveaux le justifient. Une des conditions requises pour garantir l'effectivité de ce droit est de permettre au demandeur d'asile d'être accueilli dans la dignité durant l'examen de sa demande. Parmi les catégories de personnes qui peuvent être contraintes à déposer une demande d'asile ultérieure, il y a notamment les réfugiés sur place qui, en raison d'un changement objectif des circonstances dans leur pays d'origine (et, pour le cas des apatrides dans leur pays de résidence habituelle), tel qu'un conflit armé ou un coup d'état, sont contraints de solliciter à nouveau l'asile.

10. En outre, le HCR s'inquiète du fait que l'exclusion du droit d'accueil est susceptible de générer de nombreuses difficultés pratiques au niveau de la procédure d'asile (réception des convocations, des décisions, introduction des recours utiles, services d'interprétariat) et

³ Certaines difficultés sont notamment liées à la difficulté de permettre aux demandeurs d'asile de sortir de grandes structures d'accueil et d'intégrer des initiatives locales d'accueil. Or, la résidence prolongée dans un centre collectif d'accueil compromet l'autonomisation de la personne que ce soit dans une perspective d'intégration en cas d'octroi de protection internationale ou, le cas échéant, de retour.

⁴ Même si le demandeur d'asile a accès à l'aide juridique pour l'assister dans le cadre de sa procédure d'asile, un accompagnement social, psychosocial et juridique, doublé s'il y a lieu des services d'interprétariat, est utile et bien souvent nécessaire, notamment pour palier aux faiblesses de cette aide juridique trop fréquemment défaillante.

de favoriser le recours à la clandestinité, au risque de rendre la procédure d'asile inefficace et le retour plus difficile à effectuer.

11. En vertu notamment de l'article 1 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne⁵, le HCR rappelle également que l'accueil doit être conforme à la dignité humaine. A cet égard, il est utile de relever que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme considère que le demandeur d'asile: « appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisée et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale »⁶. La Cour précise qu'un « traitement est dégradant s'il humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité humaine, ou s'il suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique »⁷. La vulnérabilité évoquée est d'autant plus marquée parmi les enfants et d'autres personnes fragilisées. Dans ce contexte, l'accueil constitue un moyen d'atténuer la situation de vulnérabilité du demandeur d'asile au moyen notamment d'un accompagnement adéquat compte tenu des difficultés de connaissance d'une langue nationale, d'absence de tout réseau de soutien ainsi que de possibles traumatismes.

12. Enfin, si le HCR accueille favorablement le fait qu'une attention soit portée au retour vers leur pays d'origine de personnes n'ayant pas besoin de protection internationale, il émet toutefois des réserves quant au moment où est entamé l'accompagnement au retour et attire l'attention sur le discernement nécessaire dans les actions prises dans ce contexte.

III CONSIDERATIONS RELATIVES A DES DISPOSITIONS SPECIFIQUES

13. Les observations ci-après suivent l'ordre des articles de la proposition de loi. La séquence dans laquelle elles sont mentionnées n'est dès lors pas indicative de leur importance.

Champ d'application et définitions (art.2)

*« Art. 2 (...) Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par:
1° le demandeur d'asile: l'étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne qui a introduit une demande d'asile, ayant pour objectif soit la reconnaissance du statut de réfugié, soit l'octroi du statut de protection subsidiaire; »*

14. La définition du demandeur d'asile comme un « étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne » a pour conséquence l'exclusion des demandeurs d'asile provenant d'un pays membre de l'Union européenne (ci-après UE) du bénéfice des conditions d'accueil. Dans la mesure où la procédure d'asile applicable à ces personnes est actuellement déjà plus brève que celle applicable aux autres demandeurs d'asile, on peut s'interroger sur le fait de savoir si l'impact d'une telle disposition ne sera pas disproportionnellement faible par rapport aux conséquences négatives pour les individus concernés.

15. De plus, si la directive européenne 2003/9/CE relative à l'accueil des demandeurs d'asile⁸ ne s'applique pas aux ressortissants de l'UE, il convient de respecter les principes existant en droit international⁹.

⁵ Articler premier : « La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée », voir http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf.

⁶ Voir Arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Requête N° 30696/09, Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 21 janvier 2011, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d39bc7f2.html>, § 251.

⁷ Ibid., § 220, citant *Pretty c. Royaume Uni*, Requête N° 2346/02, CEDH, 29 avril 2002, § 52.

⁸ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:FR:PDF>.

⁹ Voir notamment les articles 1 et 3 de la Convention de 1951. Voir aussi l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

*« Art. 2 (...) Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par:
(...) 4° le mineur non accompagné : une personne de moins de dix-huit ans, ressortissante ou non d'un État membre de l'Union européenne, non accompagnée au moment de son entrée sur le territoire du Royaume ou cessant d'être accompagnée postérieurement à celle-ci par une personne exerçant sur lui l'autorité parentale ou la tutelle, en vertu de la loi applicable conformément à l'article 35 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé, et se trouvant dans l'une des situations suivantes :
- soit, avoir introduit une demande d'asile au sens du 1° ;
- soit, ne pas satisfaire aux conditions d'accès au territoire et de séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; »*

16. Le HCR se réjouit du fait que les mineurs non accompagnés ressortissants d'un Etat membre de l'UE ayant sollicité l'asile puissent se prévaloir du bénéfice de l'accueil et rappelle que les conditions d'accueil pour un enfant, qu'il soit non accompagné ou accompagné, doivent être conformes au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, considération primordiale dans toute décision prise à son égard par les États ¹⁰.

17. De plus, le HCR salue le fait que la proposition amendée prévoit que les enfants non accompagnés ne sollicitant pas l'asile continuent à bénéficier du droit à l'accueil. En effet, l'accueil de ces enfants et l'accompagnement social, juridique et psychosocial qui en découle permet un examen plus rigoureux des options à envisager, en ce compris la possibilité, si nécessaire, de solliciter une protection internationale. Le choix de cette option n'est pas toujours aisé au départ pour l'enfant et son tuteur et il n'est pas rare qu'il se clarifie au terme d'un travail au quotidien de mise en confiance effectué par les travailleurs sociaux du réseau d'accueil.

Limitation ou retrait du bénéfice des conditions d'accueil (art.4)

« Art. 4. L'Agence peut décider que le demandeur ne peut invoquer l'aide matérielle visée à l'article 6,§1, si celui-ci n'utilise pas ou abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente, sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue. Lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement, une décision motivée, fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions d'accueil. »

18. Le HCR note la possibilité de limiter l'aide matérielle des demandeurs d'asile. Toutefois, considérant les implications négatives de l'absence d'accueil sur la procédure d'asile, la vulnérabilité des demandeurs d'asile en général et de certains plus particulièrement tels que les enfants et les demandeurs d'asile souffrant de troubles psychologiques, il accueille favorablement la possibilité de rétablissement du bénéfice des conditions d'accueil.

19. En tout état de cause, vu les difficultés pratiques et les divergences d'interprétation en matière d'octroi d'aide médicale urgente, le HCR recommande le maintien de l'accompagnement médical pour les demandeurs d'asile, tel que prévu dans les articles 24 et 25 actuels de la loi accueil¹¹.

¹⁰ Voir l'article 3(1) et, entre autres, les articles 22, 24, 25, 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant ; l'article 24(1) de la Charte des droits fondamentaux de l'UE; l'article 22bis de la Constitution belge.

¹¹ Voir aussi, l'article 20, Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of asylum seekers (Recast), COM(2011) 320 final, 1 juin 2011.

21. Ainsi, le HCR recommande que l'article 4 de la proposition de loi soit libellé comme suit :

*Art. 4. L'Agence peut décider que le demandeur ne peut invoquer l'aide matérielle visée à l'article 6,§1, si celui-ci n'utilise pas ou abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente, sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue. Lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement, une décision motivée, fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions d'accueil. **Le droit à l'accompagnement médical tel que visé aux articles 24 et 25 de la présente loi reste cependant garanti au demandeur d'asile visé à l'alinéa précédent.***

Trajet de retour (art. 6)

« Art.6/1§2. Au plus tard 5 jours après une décision négative du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, l'Agence offre une première fois l'accompagnement au retour, dans le cadre duquel le demandeur d'asile reçoit des informations relatives aux possibilités qui s'offrent à lui en ce qui concerne le trajet de retour.

Art. 6/1§3, alinéa 1. Dans le cas où, en vertu de la présente loi, le droit à l'aide matérielle dépend de l'existence d'un trajet de retour individuel, ce trajet doit être établi dans les 30 jours. »

22. Le HCR accueille favorablement le fait qu'une attention soit portée au retour vers leur pays d'origine de personnes n'ayant pas besoin de protection internationale. En effet, le retour de ces personnes est important pour assurer la crédibilité et la viabilité des systèmes nationaux d'asile¹².

23. Toutefois, la proposition de loi semble se focaliser principalement sur le retour alors qu'il serait plus approprié de prévoir un accompagnement plus global envisageant les différentes possibilités à chaque étape de la procédure.

24. Au surplus, le HCR émet des réserves quant au moment où est initié l'accompagnement au retour et attire l'attention sur le discernement nécessaire dans les actions prises dans ce contexte.

25. Si fournir une bonne information au demandeur d'asile est un point positif, un accompagnement au retour ayant lieu en cours de procédure d'asile peut paraître paradoxal. En effet, il est utile de rappeler qu'à ce stade de la procédure d'asile - 5 jours après la décision négative du CGRA -, le demandeur d'asile dispose de la possibilité d'introduire un recours suspensif de plein contentieux devant le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après CCE). Il ne ressort de plus pas clairement du libellé de l'article 6/1§2 si l'accompagnement au retour est limité à la fourniture d'une information générale sur le programme d'aide au retour dans le pays d'origine du demandeur d'asile. Si tel n'était pas le cas, ce type d'accompagnement semble à ce stade prématuré.

26. A la lecture de l'article 6/1§3, le HCR comprend que l'établissement du trajet de retour ne débutera que postérieurement à la notification de l'arrêt du CCE ou encore à l'expiration du délai de recours contre la décision prise par le CGRA.

¹² Comité Exécutif du HCR, Conclusion sur le retour de personnes dont on estime qu'elles n'ont pas besoin de protection internationale, No. 96 (LIV) - 2003, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f9640cf7.html>.

27. A toutes fins utiles, le HCR rappelle toutefois que tout contact durant la procédure d'asile avec des instances du pays d'origine ou, dans le cas des apatrides, du pays de résidence habituelle, notamment avec les ambassades ou consulats dont relèvent des demandeurs d'asile, est susceptible de mettre ces derniers en danger, de compromettre leur demande de protection internationale voire de créer des situations de « réfugié sur place »¹³. Plus généralement, les principes gouvernant la confidentialité exigent que le partage d'information¹⁴ avec toute partie externe ne mette pas en péril la sûreté/sécurité de l'individu concerné ou ne mène pas à la violation de ses droits fondamentaux. Le droit à la vie privée et le respect du principe de confidentialité sont en effet particulièrement importants pour un demandeur d'asile dont la demande laisse supposer, par nature, une crainte de persécution dans son pays d'origine et dont la situation peut être mise en péril si la protection des informations n'est pas assurée.

28. En tout état de cause, il ne faudrait pas que les initiatives prises par les autorités en matière de retour aient un impact négatif sur la possibilité pour le demandeur d'asile de jouir d'un recours effectif par rapport à une décision négative du CGRA sur sa demande d'asile.

29. Pour ces raisons, le HCR estime qu'un accompagnement au retour (au-delà de la fourniture d'une information générale sur le programme d'aide au retour dans le pays d'origine du demandeur d'asile) après une décision négative du CGRA n'est pas approprié. En conséquence il recommande l'adoption du texte suivant:

Art.6/1§2. Après une décision négative du CGRA, l'Agence informe le demandeur de ses droits de recours et de l'existence des options qui s'offrent à lui notamment en ce qui concerne les possibilités de retour.

30. Le HCR propose également d'ajouter un alinéa à l'Art. 6/1§3 mentionnant qu' *après une décision négative du CCE, l'Agence informe le demandeur d'asile de ses droits à un appel non suspensif au Conseil d'Etat, lui offre un accompagnement au retour et établi avec lui un trajet de retour.*

« Article 6/1, §3, alinéa 3: Le trajet de retour privilégie toujours le retour volontaire. »

31. Le HCR se réjouit du fait que le retour volontaire constitue l'option privilégiée et souligne que tout retour doit « s'effectuer de façon humaine et dans le strict respect de la dignité »¹⁵.

« Article 6/1, §3, alinéa 8: En application des délais visés au présent paragraphe, l'Agence et l'Office des étrangers tiennent compte d'éventuels cas de force majeure liés à l'impossibilité,

¹³ Ceci est le cas même en l'absence de mention du fait que la personne a demandé l'asile. En effet, un contact avec des autorités du pays d'origine ou de résidence habituelle est susceptible d'attirer leur attention sur le demandeur d'asile et d'avoir des conséquences graves pour lui, par exemple si le fait de quitter illégalement le territoire du pays visé est sanctionné.

¹⁴ Voir notamment Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, Article 22: « Collecte d'informations relatives à des cas particuliers Dans le cadre de l'examen de cas particuliers, les États membres: a) ne divulguent pas directement à l'auteur (ou aux auteurs) présumé(s) de persécutions à l'encontre du demandeur d'asile les informations concernant une demande d'asile, ou le fait qu'une demande d'asile a été introduite; b) ne cherchent pas à obtenir du ou des auteurs présumés de persécutions à l'encontre du demandeur d'asile des informations d'une manière telle que cet ou ces auteurs soi(en)t directement informé(s) qu'une demande d'asile a été introduite par le demandeur en question, et que l'intégrité physique de ce dernier et des personnes à sa charge, ou la liberté et la sécurité des membres de sa famille qui séjournent encore dans son pays d'origine, soient compromises », disponible sur

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:FR:HTML>.

¹⁵ Comité Exécutif du HCR, Conclusion No. 96 (LIV) – 2003, supra note 11, § c.

pour l'Agence et l'Office des étrangers, de prendre les dispositions nécessaires en matière de retour. »

32. La présente disposition ne vise que les cas de force majeure liés à l'impossibilité pour l'Agence et l'Office des étrangers de prendre les dispositions nécessaires en matière de retour. Dans un souci d'équité, il est recommandé d'inclure la possibilité pour le demandeur d'asile de faire valoir également une situation de force majeure.

33. Par ailleurs, le HCR regrette que l'article 7, §2, 3° de la loi d'accueil¹⁶ n'ait pas été repris dans la proposition de loi. En effet, même si leur situation nécessite par ailleurs une solution plus adaptée à leurs besoins, cette disposition était pourtant pertinente, notamment pour des étrangers ainsi que pour des apatrides ou des personnes en situation similaire qui ne peuvent rentrer dans leur pays pour des raisons indépendantes de leur volonté.

34. Le HCR suggère de compléter le libellé de l'article Article 6/1, §3, alinéa 8 comme suit:

En application des délais visés au présent paragraphe, l'Agence et l'Office des étrangers tiennent compte d'éventuels cas de force majeure lié à l'impossibilité, pour l'Agence et l'Office des étrangers ou pour le demandeur d'asile débouté, de prendre les dispositions nécessaires en matière de retour.

35. En outre, le HCR recommande de reprendre le libellé de l'actuel article l'article 7, §2, 3° de la loi accueil.

Demandes ultérieures (art.5 et art.7)

Art. 5

« Art 6§ 1. Le bénéfice de l'aide matérielle s'applique à tout demandeur d'asile qui introduit une première demande dès l'introduction de sa demande d'asile, et il produit des effets pendant toute la procédure d'asile en ce compris pendant le recours introduit devant le Conseil du Contentieux des Étrangers sur base de l'article 39/2, §1er, de la loi sur les étrangers à condition que cette procédure de recours suspende l'exécution de la décision. »

Art 7

« Art.7§2, 4°. L'étranger dont la deuxième demande d'asile est prise en considération par l'Office des étrangers et transmise au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides. La suspension des délais visés à l'article 6/1,§3, se termine à l'expiration du délai de recours contre la décision négative du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ou, les cas échéant, 10 jours après la signification de la décision du Conseil du contentieux des étrangers; »

36. Le HCR regrette que la proposition amendée limite le bénéfice des conditions d'accueil à la première demande d'asile, à l'exception de la deuxième demande prise en considération et transmise au CGRA.

¹⁶ Art.7§2, 3°: « Le bénéfice de l'aide matérielle peut être prolongé, sur décision motivée de l'Agence, quand l'étranger résidant dans une structure d'accueil se trouve dans une des situations suivantes et en fait la demande: l'étranger dont la procédure d'asile et la procédure devant le Conseil d'Etat se sont clôturées négativement, qui introduit auprès des autorités compétentes en matière d'asile et de migration une demande de prolongation de son ordre de quitter le territoire parce qu'il ne peut rentrer dans son pays d'origine en raison de circonstances indépendantes de sa volonté. »

37. Tout en reconnaissant l'intérêt légitime d'éviter les abus en matière d'asile, le HCR estime qu'il n'est pas opportun d'établir de lien automatique entre la multiplicité des demandes d'asile et le caractère abusif dans la mesure où ces demandes ne sont pas automatiquement manifestement non fondées ou abusives.

38. Le HCR rappelle également que toute personne a le droit d'introduire une nouvelle demande d'asile si des éléments nouveaux le justifient. Un des moyens de garantir l'effectivité de ce droit est de permettre à cette personne d'être accueilli dans la dignité durant l'examen de sa demande.

39. Il est utile de souligner que des demandeurs d'asile peuvent se voir octroyer une décision négative quant à leur demande d'asile alors qu'ils ont besoin de protection internationale. Face notamment aux difficultés rencontrées pour rassembler des éléments de preuve, certains d'entre eux peuvent voir leur demande rejetée notamment sur la base d'un manque de crédibilité, ou de la pratique des instances d'asile en matière d'éléments nouveaux. De tels demandeurs d'asile se voient souvent contraints d'introduire une nouvelle demande d'asile pour faire valoir leur besoin de protection internationale. Parmi les personnes susceptibles de formuler une demande d'asile ultérieure, il y a également les réfugiés sur place qui en raison d'un changement objectif des circonstances dans leur pays d'origine (ou pour les apatrides, dans leur pays de résidence habituelle), tel qu'un conflit armé ou un coup d'état, sont contraints de solliciter à nouveau l'asile.

40. Faut-il relever que les reconnaissances d'un statut de protection internationale pour des personnes ayant introduit des demandes ultérieures ne sont pas rares en Belgique ? En effet, en l'absence de statistiques officielles sur cette question, le HCR observe toutefois ce phénomène via sa collaboration avec le Comité Belge d'Aide aux Réfugiés (CBAR-BCHV). Ainsi, durant ces dernières années plus d'une vingtaine de cas par an, soutenus par le CBAR-BCHV, couvrant des demandes allant de la seconde à la septième demande et incluant des nationalités afghanes et russes se sont vus octroyer un statut de protection internationale. Ces cas ne reflètent toutefois pas la totalité des demandes d'asile aboutissant à un octroi de la protection internationale dans le contexte d'une demande ultérieure.

41. Il est aussi important de noter que les personnes introduisant actuellement des demandes d'asile ultérieures sont originaires en majorité de pays affectés par des situations d'insécurité, dans lesquels sévissent des crises importantes ou encore des violations répandues des droits de l'homme.

42. Au surplus, le HCR s'interroge sur la comptabilité entre le système proposé et la directive européenne relative à l'accueil des demandeurs. En effet, si la directive permet en son article 16 de limiter ou retirer le bénéfice des conditions d'accueil lorsqu'un demandeur d'asile a déjà introduit une demande d'asile dans le même État membre, cette dernière ne semble pas permettre d'exclusion systématique et automatique du bénéfice des conditions d'accueil pour toute demande d'asile ultérieure. Or, le fait de refuser l'accueil pour toute demande ultérieure – à l'exception d'une deuxième demande d'asile prise en considération – revient à priver *a priori* le demandeur d'asile du droit d'accueil. Ceci semble être en contradiction avec l'article 16 qui prévoit une décision motivée et individualisée préalable à chaque limitation ou retrait¹⁷.

43. Enfin, bien que cela ne soit l'objet de cette proposition de loi, le HCR souhaite rappeler sa recommandation antérieure selon laquelle l'examen de la prise en considération

¹⁷ En effet, les paragraphes 4 et de l'article 16 de la directive relative à l'accueil des demandeurs d'asile mentionnent spécifiquement la nécessité d'une prise de décision spécifique motivée et fondée sur la situation particulière de la personne concernée, préalablement aux limitations des conditions d'accueil.

d'une nouvelle demande d'asile soit effectué à l'avenir par le CGRA compte tenu de son expertise et sa connaissance du dossier. Dans le même sillage, le HCR suggère également que le recours contre une décision de refus de prise en considération par le CGRA consiste en un recours de plein contentieux devant le CCE.

44. Le HCR note également que la disposition amendée supprime l'aide matérielle en cas d'introduction d'un recours en cassation administrative devant le Conseil d'Etat sur pied de l'article 20, § 2, alinéa 3 des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 contre l'arrêt de rejet du recours du CCE. Ici encore, le HCR s'interroge comment assurer l'efficacité d'un tel recours si la personne ne dispose plus d'un droit à l'aide matérielle. Cette suppression risque de favoriser le départ dans la clandestinité du requérant et de rendre le retour plus difficile.

46. Le HCR recommande que le bénéfice de l'aide matérielle soit maintenu en cas d'introduction d'une deuxième demande d'asile jusqu'à ce qu'il ait une décision définitive de rejet.

47. Le HCR recommande également que pour toute demande ultérieure - au-delà de la deuxième demande - prise en considération, le demandeur soit rétabli dans son droit au bénéfice des conditions d'accueil.

48. Enfin, conformément à l'article 16 paragraphes 4 et 5 de la Directive susmentionnée, il recommande que toute décision de retrait, limitation ou refus de l'accueil soit individualisée et motivée tout en tenant compte des besoins particuliers des personnes concernées ainsi que du principe de proportionnalité.

UNHCR, Bruxelles, le 13 juin 2011