

MÉMORANDUM EN MATIÈRE DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS, DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE ET DES APATRIDES EN BELGIQUE

En ces temps où les crises se multiplient et poussent des millions de personnes à fuir leur pays ou à se déplacer à l'intérieur de celui-ci, il est crucial que la Belgique maintienne à leur égard sa tradition de protection et son appui solide tant aux niveaux national, européen qu'international.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	5
LES 19 RECOMMANDATIONS DU HCR	9
INTRODUCTION.....	13
I. UNE TRANSPOSITION DES TEXTES EUROPÉENS CONFORME AUX DROITS INTERNATIONAL ET EUROPÉEN.....	15
II. UN ACCUEIL ADAPTÉ.....	17
III. UNE DÉTENTION LIMITÉE	19
IV. UNE PROCÉDURE D'ASILE JUSTE ET EFFICACE	21
1. Accès à la procédure d'asile	21
1.1 Aux frontières.....	21
1.2 Règlement Dublin III	22
2. Examen des demandes d'asile	23
2.1 Établissement des faits et évaluation de la crédibilité	23
2.2 Premier pays d'asile et article 3 CEDH	24
3. Recours.....	25
4. Qualité des procédures.....	26
5. Information et aide juridique.....	27
V. DES MINEURS ÉTRANGERS NON ACCOMPAGNÉS MIEUX PROTÉGÉS	29
VI. UNE INTÉGRATION FACILITÉE.....	33
1. Des statuts alignés	34
2. Un regroupement familial facilité.....	35
2.1 Des critères alignés	35
2.2 Une définition de la famille suffisamment flexible	35
2.3 La suppression de la limitation dans le temps des conditions allégées de regroupement familial ..	36
2.4 La preuve des liens familiaux facilitée.....	36
2.5 Des coûts allégés.....	37
2.6 Un statut dérivé pour les membres de famille.....	37
3. Un meilleur accès au logement	39
4. Un accès facilité à la nationalité	40
VII. UNE BELGIQUE SOLIDAIRE INTERNATIONALEMENT.....	41
1. Une réinstallation renforcée.....	41
2. Une protection pour les personnes fuyant la Syrie	42
VIII. MOINS D'APATRIDES DANS LE MONDE, UNE PROCÉDURE ET UN STATUT APPROPRIÉS EN BELGIQUE.....	45
NOTES DE RÉFÉRENCE	47



SOMMAIRE

1. Dans le cadre du mandat qui lui a été octroyé de conduire et de coordonner l'action internationale pour la protection des réfugiés et la recherche de solutions à leurs problèmes, l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), qui assiste notamment les Etats dans la mise en œuvre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951), souhaite poursuivre le dialogue constructif établi de longue date avec les autorités, les responsables politiques et la société civile belges. Suite aux élections législatives fédérales, régionales et européennes du 25 mai 2014, il attire ainsi l'attention des élus et de tous les acteurs concernés sur certains thèmes qui seraient utilement reflétés dans les programmes des gouvernements fédéral, régionaux et/ou communautaires ainsi que dans des initiatives parlementaires.
2. La Belgique possède une longue tradition de protection des populations déracinées que ce soit aux niveaux international, européen ou national. Si elle dispose actuellement d'un système d'asile solide, certains de ses aspects sont toutefois susceptibles d'amélioration en ce qu'ils pourraient conduire notamment au refus de protection internationale à des personnes qui en ont besoin.
3. Les directives et règlements servant de socle au régime d'asile européen commun ont été révisés. Ainsi, le règlement Dublin III est applicable en Belgique depuis le 1er janvier 2014 et le règlement EURODAC le sera automatiquement à partir du 20 juillet 2015. Les directives Procédures et Accueil (refontes) devront être transposées dans la législation belge. Dans le cadre de sa collaboration avec les Etats et de l'exercice de sa responsabilité de surveillance de la Convention de 1951, pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés, le HCR offre son soutien dans ce processus, avec pour objectif une transposition conforme au droit international et européen.
4. L'accueil des demandeurs d'asile s'est nettement amélioré depuis l'hiver 2012-2013, en particulier concernant les mineurs non accompagnés (MENA). En 2013, pour la deuxième année consécutive, le nombre de demandes d'asile a diminué en Belgique, avec 15.840 demandes d'asile introduites (une diminution d'un peu plus d'un quart par rapport à 2012), alors que, dans l'ensemble de l'Union européenne, le nombre de demandeurs d'asile a augmenté de près de 19% par rapport à 2012. Alors qu'au niveau européen, le nombre de « premières » demandes d'asile a augmenté de 15%, la tendance à la baisse se poursuit en Belgique avec 3.762 demandes d'asile introduites durant le premier trimestre de 2014 (une diminution d'environ 16% par rapport à la même période en 2013).
5. Cependant, les mouvements de réfugiés pouvant être importants et reposant souvent sur des développements soudains dans des régions d'origine où la situation est volatile, la mise en place de systèmes d'accueil qui soient assez flexibles pour s'adapter aux variations dans les flux et aux profils des demandeurs d'asile est toujours recommandée. Vu les délais raccourcis de la procédure d'asile, il serait aussi utile de revoir, en collaboration avec Fedasil et les partenaires concernés, l'actuel système d'accueil prévoyant une aide matérielle en plusieurs phases qui impliquent des déménagements successifs sur des périodes relativement brèves. Ce système rencontre d'autres difficultés dont le manque de logements individuels ; la lenteur dans le transfert des dossiers qui provoque une rupture dans l'accompagnement ainsi que les transferts disciplinaires. En outre, il conviendrait de remédier aux importantes variations qui existent dans l'accompagnement socio-juridique, psycho-social et médical offert aux demandeurs d'asile. Une attention particulière devra également être portée à l'identification des demandeurs d'asile vulnérables, afin de leur offrir un accueil et un suivi social adaptés tout au long de leur procédure d'asile. Enfin, la transposition de la directive Accueil (refonte), permettra notamment de se pencher sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre d'une procédure Dublin afin de garantir celles-ci jusqu'au transfert effectif du demandeur dans l'Etat responsable.

6. Si l'on peut se réjouir que les personnes ayant demandé l'asile sur le territoire belge soient le plus souvent accueillies dans des centres ouverts durant l'examen de leur demande, que les MENA ne soient généralement pas détenus et que des alternatives à la détention aient été mises en place pour les familles avec enfants, il n'en reste pas moins qu'il conviendrait de remédier à l'usage systématique de la détention des demandeurs d'asile à la frontière et le recours courant à cette mesure dans le cadre de l'application du règlement Dublin, ainsi qu'à la détention de certaines personnes très vulnérables et à l'absence d'un contrôle judiciaire automatique examinant tant la légalité que la nécessité et la proportionnalité de l'enfermement.
7. L'augmentation de capacité du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) en 2011 et certaines mesures législatives ont permis un traitement globalement plus rapide des demandes d'asile et la résorption d'une grande partie de l'arriéré en première instance. Or, s'il est important d'apporter rapidement des réponses rapides aux demandes d'asile, il n'en est pas moins essentiel de maintenir la qualité, l'efficacité et l'intégrité du système d'asile. Ainsi, le HCR salue l'initiative du CGRA de mettre en place un projet de suivi de la qualité et se tient à la disposition de toutes les instances afin de collaborer en ce sens. Des procédures justes et efficaces, menant à des décisions de qualité et dotées d'un recours effectif sont essentielles. Un système d'asile doit aussi être assorti d'une politique de retour effective privilégiant le retour volontaire et s'opérant dans le respect des droits de l'homme et de la dignité humaine.
8. En matière d'accès à la procédure d'asile, une vigilance est nécessaire quant à la situation aux frontières, en particulier dans les ports. Une attention spécifique sera aussi portée à une application du règlement Dublin III conforme aux protections et garanties supplémentaires qui y sont stipulées et aux recommandations du HCR à ce propos.
9. Ensuite, si dans le cadre de l'examen de la demande d'asile, la pratique en matière d'évaluation de la crédibilité comporte en Belgique des aspects positifs, comme par exemple la solidité de l'expertise du CGRA en matière d'information sur les pays d'origine, elle est toutefois susceptible d'améliorations sur divers aspects dont le besoin d'une approche structurée, le partage de la charge de la preuve, les tests de connaissance de la situation dans les pays d'origine et leur adaptation aux profils des demandeurs ainsi que la valeur probante donnée aux documents présentés par les demandeurs.
10. L'application du concept de « premier pays d'asile » dans l'examen de demandes d'asile de personnes qui ont ou pourraient avoir obtenu une protection dans un autre pays que la Belgique soulève la question de savoir quelle est l'instance compétente pour procéder à la vérification des garanties de réadmission dans le premier pays d'asile et les modalités pratiques de cette vérification, étant donné que le demandeur d'asile ne sera généralement pas à même de le faire. En plus, une vérification d'une potentielle violation de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) en cas de retour vers un pays déterminé est primordiale. En Belgique, l'instance compétente pour cet examen n'est actuellement pas clairement définie.
11. Des améliorations et des assouplissements ont été observés en matière de recours. Toutefois, le recours en annulation devant le Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE) pour un certain nombre de décisions du CGRA soulève encore des préoccupations car il ne remplit pas toujours les conditions d'un recours effectif.
12. L'accès à une aide juridique spécialisée pour chaque étranger susceptible d'avoir une crainte fondée de persécution au sens de la Convention de 1951 ou d'encourir un risque réel de subir des atteintes graves au sens de la directive Qualification est fondamental et ceci d'autant plus dans le contexte juridique sophistiqué des pays industrialisés et de la Belgique en particulier. Si l'offre en Belgique d'une aide juridique et d'une assistance judiciaire gratuites aux demandeurs d'asile est incontestablement un fait très positif, le HCR s'inquiète du fait que, dans la pratique, la qualité de cette assistance varie considérablement. Dans ce contexte, il est important que toute réforme de l'aide juridique prête attention tant à l'offre de l'aide juridique qu'à sa qualité et n'ait pas pour conséquence de limiter l'accès à la justice de ceux qui ont besoin d'une protection internationale.

13. De même, si le cadre juridique régissant la protection des droits de l'enfant en Belgique fournit une base juridique relativement solide pour la protection des enfants étrangers, accompagnés ou non, il existe encore des points d'amélioration relatifs notamment à l'évaluation et/ou la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, à l'analyse des besoins particuliers du mineur non accompagné (MENA) dans le cadre de l'accueil, aux délais dans la désignation d'une tutelle, à la détermination de l'âge et, enfin, aux procédures d'asile et celles relatives au séjour.
14. Une fois leur statut accordé, les bénéficiaires d'une protection internationale débiteront leur intégration. Si une intégration réussie est bénéfique tant pour les intéressés que pour la société d'accueil, en Belgique, elle est toutefois ralentie par un certain nombre d'obstacles. Tout d'abord, les droits qui découlent du statut de réfugié et de celui de bénéficiaire de la protection subsidiaire ne sont pas encore totalement alignés, engendrant ainsi entre eux des différences de traitement non justifiées qui ont un impact sur l'intégration des bénéficiaires. Ensuite, ils peuvent rencontrer des difficultés à se faire rejoindre par leur famille et à accéder à un logement. De plus, les réfugiés ne disposent plus d'un accès facilité à la nationalité belge. En outre, l'accès des bénéficiaires de protection internationale à l'aide sociale, à la formation et au marché du travail est également laborieux. On observe dans ce contexte des lourdeurs administratives ; des délais anormalement longs en particulier concernant l'octroi de documents de séjour ainsi qu'une méconnaissance des spécificités et de la vulnérabilité particulière des bénéficiaires de protection internationale.
15. Le HCR recherche des solutions durables aux problèmes des réfugiés. La réinstallation dans un pays tiers constitue l'une d'entre elles, lorsque le rapatriement volontaire des réfugiés vers le pays d'origine et l'intégration de ceux-ci dans leur premier pays d'asile ne peuvent être envisagés. La Belgique est, depuis 2013, le 27ème pays à avoir établi un programme de réinstallation régulier et structurel. S'il est prévu que la Belgique réinstalle en 2014, 100 réfugiés tout comme en 2013, le HCR se félicite du fait qu'il ait été décidé d'accueillir 250 réfugiés par an d'ici 2020. Tout en exprimant sa reconnaissance pour l'engagement pris sur le long terme, permettant aussi une plus grande prévisibilité, l'augmentation du nombre de places offertes reste encore très limitée au regard des besoins.
16. Avec, en mai 2014, plus de 2,4 millions de réfugiés syriens au Liban, en Turquie, en Jordanie, en Iraq et en Egypte et 6,5 millions de Syriens déplacés à l'intérieur même de leur pays, la communauté internationale est face à une crise humanitaire des plus aigües. A cet égard, le HCR se félicite du fait que la Belgique attribue la protection internationale aux Syriens qui y demandent asile et accueillera 75 réfugiés syriens en 2014 dans le cadre de son programme de réinstallation. Vu la gravité et l'urgence de la situation, le HCR encourage cependant la Belgique à offrir des places additionnelles à son quota annuel de réinstallation et à trouver d'autres moyens pour faciliter l'admission sur son territoire de personnes fuyant la Syrie, par le biais d'un regroupement familial élargi et plus flexible ou par d'autres moyens, tels notamment que l'octroi de visas humanitaires.
17. L'apatridie n'est pas confinée dans les pays en voie de développement ou lointains. Il s'agit d'une problématique planétaire qui touche plus de 10 millions de personnes. La Belgique ne fait pas exception et compte des apatrides sur son territoire. Sur le plan international, la Convention sur la réduction des cas d'apatridie du 30 août 1961 (Convention de 1961) constitue un outil important pour résoudre le problème de l'apatridie. En adhérant à celle-ci, le 1er juillet 2014, la Belgique rejoindra les 13 pays qui, durant ces deux dernières années, ont adhéré à la Convention. Sur le plan national, si la Belgique a ratifié la Convention relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954 (Convention de 1954), des déficits importants existent en cette matière, notamment sur le plan de la procédure de détermination de l'apatridie ainsi que l'absence d'une réglementation spécifique concernant les droits et obligations s'y rattachant.

18. Parmi les outils mis à la disposition des Etats membres de l'Union européenne pour atteindre les objectifs évoqués dans les paragraphes précédents, le Fonds Asile Migration Intégration (FAMI) constitue une source de financement notable. Dans ce cadre, le HCR souhaite souligner l'importance du principe de partenariat national avec les acteurs de la société civile, les organisations internationales et les partenaires sociaux et partant de la mise en place d'une consultation large et continue de tous les acteurs concernés afin d'établir les priorités visant à répondre aux besoins identifiés, suivre la mise en œuvre et opérer une évaluation conjointe des programmes nationaux. Il attire également l'attention sur le besoin, dans l'allocation des fonds, d'un équilibre entre les domaines de l'asile, de l'intégration et du retour. Il serait également important de considérer la possibilité de soutenir des projets, y compris des projets d'analyse et de suivi, visant à améliorer l'information et l'aide juridique aux demandeurs d'asile tant dans le cadre de la procédure d'asile sur le territoire qu'à la frontière ; l'identification et le soutien offerts aux demandeurs d'asile vulnérables ainsi que des projets d'appui au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale. Enfin, le HCR souhaite attirer l'attention sur l'importance d'assurer une continuité dans le financement des acteurs de la société civile au-delà du 31 décembre 2014, date d'arrêt du financement du Fonds Européen pour les Réfugiés. Une discontinuation de financement pourrait en effet avoir des conséquences très néfastes sur la capacité de la société civile à poursuivre son rôle d'accompagnement des demandeurs d'asile et de recherche de solutions pour les réfugiés et les apatrides.

LES 19 RECOMMANDATIONS DU HCR

RÉGIME D'ASILE EUROPÉEN COMMUN

1. Participer à la mise en place du régime d'asile européen commun (RAEC) en effectuant une transposition des textes européens conforme aux droits international et européen, assurant le respect tant de la lettre que de l'esprit de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

ACCUEIL

2. Assurer aux demandeurs d'asile un accueil de qualité, continu, adapté et adaptable dans l'ensemble du réseau d'accueil. Identifier les demandeurs d'asile vulnérables afin de leur offrir un accueil et un suivi social adaptés.

DÉTENTION

3. Limiter la détention des demandeurs d'asile, renforcer son contrôle, mieux identifier les vulnérabilités pour y répondre adéquatement et développer davantage les alternatives à la détention existantes.

PROCÉDURE D'ASILE

4. ACCÈS À LA PROCÉDURE D'ASILE - FRONTIÈRE

Mettre en place un système assurant l'enregistrement des demandes d'asile à toutes les frontières, y compris dans les ports.

5. ACCÈS À LA PROCÉDURE D'ASILE – DUBLIN

Veiller à une application du règlement Dublin III conforme aux protections et garanties supplémentaires qui y sont stipulées.

6. EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE - ÉTABLISSEMENT DES FAITS ET CRÉDIBILITÉ

Assurer le partage de la charge de la preuve et améliorer l'évaluation de la crédibilité des récits des demandeurs d'asile.

7. EXAMEN DES DEMANDES D'ASILE - PREMIER PAYS D'ASILE ET ART. 3 CEDH

Identifier l'instance qui procède à la vérification des garanties de réadmission dans le premier pays d'asile ainsi qu'à l'examen du risque de violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de renvoi de demandeurs d'asile déboutés et assurer une cohérence entre les décisions prises par les instances d'asile et celles prises par l'Office des Etrangers en matière de renvoi des déboutés, concernant la nationalité ou la provenance des personnes concernées.

8. RECOURS

Garantir le caractère effectif des recours et assouplir l'absence de pouvoir d'investigation du Conseil du Contentieux des Etrangers.

9. QUALITÉ DES PROCÉDURES

Poursuivre les démarches entreprises en vue d'établir un mécanisme de suivi de la qualité des décisions prises en matière d'asile au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et en envisager d'autres au sein du Conseil du Contentieux des Etrangers et de l'Office des Etrangers.

10. INFORMATION ET AIDE JURIDIQUE

Assurer aux demandeurs d'asile une information suffisante et qualitative quant à la procédure d'asile ainsi que l'accès dans des délais utiles à une aide juridique de qualité, en ce compris dans les centres fermés et évaluer le système d'aide juridique des étrangers afin de pouvoir utilement orienter toute réforme potentielle.

MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

11. Améliorer la protection des mineurs non accompagnés (MENA) en garantissant l'évaluation et/ou la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect du caractère primordial de celui-ci dans toute décision prise à leur égard, en offrant des procédures d'asile et de séjour attentives aux besoins particuliers des MENA et en les analysant de manière plus individuelle.

INTÉGRATION

12. STATUTS

Poursuivre l'alignement des droits des bénéficiaires de protection internationale afin de favoriser leur autonomie.

13. REGROUPEMENT FAMILIAL

Faciliter le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en alignant les conditions auxquelles ils sont soumis ; en prévoyant une définition de la famille suffisamment flexible ; en supprimant la limitation dans le temps des conditions allégées de regroupement familial; en considérant tous les éléments de preuve susceptibles de corroborer leurs liens familiaux, en réduisant les coûts de la procédure et en favorisant un statut de protection dérivé pour les membres de famille qui les rejoignent.

14. LOGEMENT

Faciliter la sortie des bénéficiaires de protection internationale des structures d'accueil collectives vers des logements particuliers, avec les moyens nécessaires et en renforçant la coopération avec tous les acteurs concernés

15. NATIONALITÉ

Faciliter l'accès des bénéficiaires de protection internationale à la nationalité belge.

SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

16. RÉINSTALLATION

Renforcer la réinstallation en Belgique, en adoptant un cadre législatif pertinent et en augmentant l'offre de places. Soutenir au niveau européen une offre plus importante de places ainsi que l'amélioration des conditions d'accueil et d'intégration des réfugiés réinstallés.

17. SYRIE

Assurer en Belgique la protection des personnes fuyant la Syrie en Belgique et faciliter leur admission par le biais d'un regroupement familial élargi et plus flexible ou par d'autres moyens.

APATRIDIE

18. Adopter une procédure de détermination de la qualité d'apatride ou améliorer la procédure existante et assortir celle-ci, en principe, d'un droit de séjour pour les apatrides.

FONDS ASILE MIGRATION INTÉGRATION (FAMI)

19. Mettre en place un partenariat national afin d'établir les priorités, suivre la mise en œuvre et opérer une évaluation conjointe des programmes nationaux. Veiller à un équilibre dans l'allocation des fonds entre les domaines de l'asile, de l'intégration et du retour tout en considérant certains domaines tels que l'information et l'aide juridique aux demandeurs d'asile ; l'identification et le soutien offert aux demandeurs d'asile vulnérables ainsi que l'appui au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale. Assurer une continuité dans le financement des acteurs de la société civile.

Le HCR

Le HCR a été créé le 14 décembre 1950 par l'Assemblée générale des Nations Unies qui lui a donné pour mandat de conduire et de coordonner l'action internationale pour la protection des réfugiés et la recherche de solutions à leurs problèmes. Il collabore étroitement avec les gouvernements dans ces matières et les assiste notamment dans la mise en œuvre de la Convention relative au statut des réfugiés (Convention de 1951), pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. Plus tard, son action a été élargie à d'autres groupes tels que les anciens réfugiés de retour au pays, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les apatrides ou les personnes dont la nationalité est controversée.

Le HCR remplit son mandat notamment «[e]n poursuivant la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications »¹. C'est dans ce cadre, que le HCR intervient dans les procédures de détermination du besoin de protection internationale devant les cours et tribunaux, tant au niveau national que régional et qu'il demande à être consulté dans le processus d'élaboration des législations et réglementations pertinentes et émet le cas échéant, des observations sur ces textes.

Le HCR est présent en Belgique depuis le début des années 1950 et le Comité Belge d'Aide aux Réfugiés (CBAR), qui chapeaute différentes associations belges actives dans le domaine de l'aide aux demandeurs d'asile, réfugiés reconnus et bénéficiaires de la protection subsidiaire, y est son partenaire opérationnel.

Populations déracinées dans le monde

À la fin de l'année 2013, 51,2 millions d'individus ont été déplacés de manière forcée à travers le monde en raison de persécutions, de conflits, de violence généralisée ou de violations des droits de l'homme. Environ 16,7 millions d'entre eux étaient des réfugiés : 11,7 millions sous le mandat du HCR et 5 millions de réfugiés palestiniens enregistrés par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Ce chiffre global inclut également 33,3 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et près de 1,2 million de demandeurs d'asile. Si ces 51,2 millions de personnes formaient une nation, elles composeraient le 26ème plus grand pays du monde. La population relevant de la compétence du HCR s'élevait, quant à elle, à 42,9 millions de personnes².

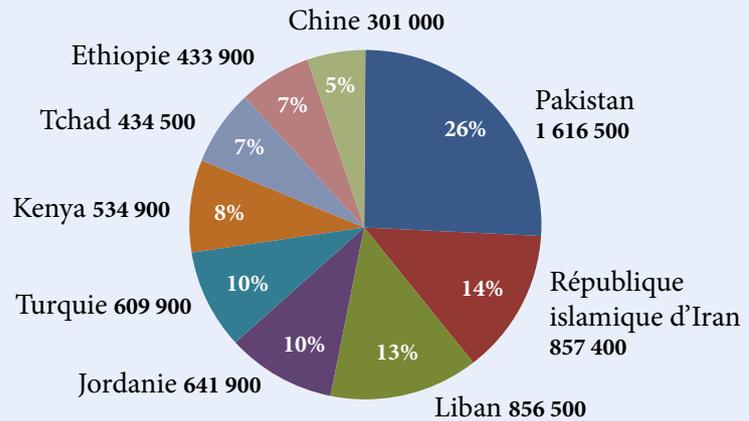
Les différents conflits dans le monde ont en effet contraint des millions de personnes à fuir. A la fin de l'année 2013, plus de la moitié (52%) des réfugiés dans le monde provenait de trois pays : l'Afghanistan (2,56 millions), la République arabe syrienne (2,47 millions) et la Somalie (1,12 millions)³. Le Soudan, la République démocratique du Congo, le Myanmar, l'Iraq et la Colombie figuraient également parmi les principaux pays d'origine des réfugiés⁴.

A cette même époque, 86% des réfugiés dans le monde étaient accueillis dans des pays en voie de développement. Le Pakistan en a accueilli le plus grand nombre (1,6 million), suivi par la République islamique d'Iran (857 400), le Liban (856 500), la Jordanie (641 000) et la Turquie (609.900).

Les femmes et les filles représentaient, en moyenne, 48% des personnes réfugiées. Au total, 50% des réfugiés étaient des enfants de moins de 18 ans, soit le plus haut niveau jamais atteint au cours de ces dix dernières années.

Pays hôte du plus grand nombre de réfugiés en 2013

source : UNHCR Global Trends 2013, p. 7

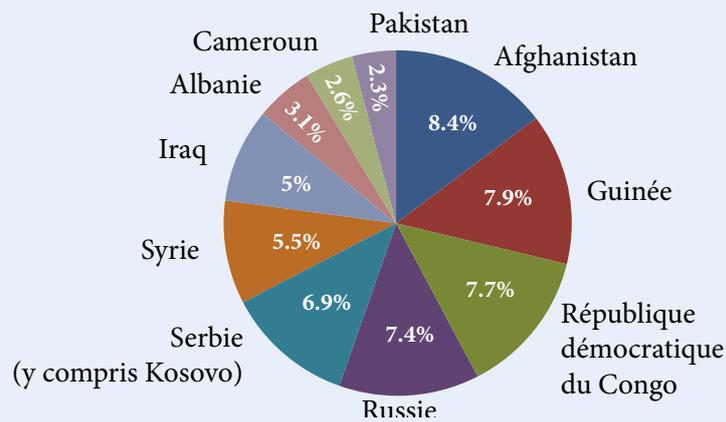


Et en Belgique ?

La Belgique possède une longue tradition de protection des populations déracinées que ce soit aux niveaux international, européen ou national. Elle offre un soutien significatif à la gouvernance globale des problèmes de ces populations dans le monde, avec une attention particulière pour l'Afrique et notamment la région des Grands Lacs, où son soutien est particulièrement apprécié. Une partie significative de sa contribution au HCR est non affectée, permettant ainsi à l'Organisation de financer des opérations autrement sous-financées ou oubliées. Au niveau européen, elle a traditionnellement défendu les principes de protection internationale et joué un rôle constructif dans l'élaboration d'un régime d'asile européen commun.

Les 10 principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en Belgique en 2013

source : CGRA statistiques de décembre 2013



En décembre 2011, lors de l'évènement intergouvernemental au niveau ministériel commémorant, à Genève, les conventions sur les réfugiés et l'apatridie, la Belgique a confirmé son engagement en faveur des réfugiés et des apatrides, plus particulièrement concernant la procédure d'asile, le regroupement familial, la réinstallation, la procédure de reconnaissance du statut d'apatride et le contenu de ce statut ainsi que la réduction de l'apatridie.

En 2013, pour la deuxième année consécutive, le nombre de demandes d'asile a diminué en Belgique, avec 15 840 demandes d'asile introduites - une diminution d'un peu plus d'un quart par rapport à 2012 - alors que dans l'ensemble de l'Union européenne, le nombre de demandeurs d'asile a augmenté de 18,7% par rapport à 2012⁵. La tendance à la baisse se poursuit en Belgique avec 3 762 demandes d'asile introduites durant le premier trimestre de 2014 - une diminution d'environ 16% par rapport à la même période en 2013 - alors qu'au niveau européen, le nombre de « premières » demandes d'asile a augmenté de 15% (88 000).

En 2013, sur les 18 193 décisions prises par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), 2 986 (16,4% ou 20,3% incluant les enfants accompagnants) ont reconnu le statut de réfugié et 1 951 (10,7% ou 32,5% incluant les enfants accompagnants) octroyé la protection subsidiaire⁶. Sur les 9 912 décisions prises en plein contentieux par le Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE), 312 ont reconnu le statut de réfugié et 48 ont octroyé la protection subsidiaire, de sorte qu'en appel, 4,6% des personnes se sont vues reconnaître ou octroyer une protection internationale, la majorité au moyen d'un statut de réfugié (4% sur les 4,6%).

INTRODUCTION

19. Poursuivant le dialogue constructif établi de longue date avec les autorités, les responsables politiques et la société civile, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après HCR) souhaite, suite aux élections législatives fédérales, régionales et européennes du 25 mai 2014, attirer l'attention des élus et de tous les acteurs concernés sur certains thèmes, relevant de son mandat, qui seraient utilement reflétés dans les programmes des gouvernements fédéral, régionaux et/ou communautaires ainsi que dans des initiatives parlementaires.
20. La présente note détaille huit sujets et formule des recommandations à leur égard. Celles-ci veillent à garantir et/ou améliorer la protection des demandeurs d'asile, bénéficiaires de protection internationale et apatrides. Certaines visent également à optimiser les procédures d'asile.
21. L'Organisation est disposée à soutenir tous les acteurs concernés dans leur tâche de protection internationale et à approfondir avec eux les sujets abordés dans la présente note.

UNE TRANSPOSITION DES TEXTES EUROPÉENS CONFORME AUX DROITS INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS⁷

22. En juin 2013, la révision des directives et règlements servant de socle au régime d'asile européen commun (RAEC) s'est conclue, au terme de négociations longues et complexes, par l'adoption des textes du règlement Dublin III⁸ et la refonte des directives Procédures⁹ et Accueil¹⁰.
23. Bien que des mesures supplémentaires demeurent encore être nécessaires pour atteindre des statuts uniformes pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, valides dans toute l'Union européenne (UE) ainsi que des procédures communes pour l'octroi et le retrait de ces statuts, la législation ainsi réformée, en ce compris la refonte de 2011 de la directive Qualification¹¹, a le potentiel de contribuer de façon significative à l'harmonisation des systèmes d'asile dans l'UE et à y améliorer les normes de protection et pratiques en la matière¹².
24. Les règlements Dublin III et EURODAC ne seront soumis à aucune mesure de transposition en droit national, leurs effets juridiques s'imposant dans l'ensemble des législations nationales et ce, de manière simultanée, automatique et uniforme. Le règlement Dublin III est applicable en Belgique depuis le 1^{er} janvier 2014¹³ et le règlement EURODAC le sera automatiquement à partir du 20 juillet 2015¹⁴.
25. En revanche, les directives Procédures et Accueil (refontes) devront être transposées dans la législation belge au plus tard le 20 juillet 2015¹⁵ afin de refléter les modifications négociées dans le droit national. Certaines dispositions de la directive Procédures ne devront toutefois l'être que pour le 20 juillet 2018¹⁶. Le délai de transposition de la directive Qualification a, quant à lui, expiré le 21 décembre 2013. Dans le cadre de sa collaboration avec les Etats et de l'exercice de sa responsabilité de surveillance de la Convention de 1951¹⁷, le HCR offre son soutien aux autorités concernées et autres parties prenantes dans ce processus de transposition.
26. De récentes recherches démontrent qu'à ce jour la législation de l'UE en matière d'asile n'a pas été appliquée de manière homogène dans l'Union. Ceci peut être en partie attribué au fait que certaines dispositions soient facultatives, peu claires, ou laissent une grande discrétion aux Etats membres. La législation ainsi réformée devrait améliorer cette situation, en limitant la portée de certaines dispositions facultatives, en clarifiant certaines règles et en renforçant les mécanismes de suivi, notamment grâce au nouveau mécanisme d'alerte précoce et de préparation dans le cadre du règlement de Dublin.
27. Cela étant, certaines dispositions pourraient présenter des difficultés d'interprétation et de mise en œuvre. Il serait dès lors souhaitable d'accentuer les objectifs de protection sous-jacents du RAEC et de développer des systèmes d'asile de haute qualité pour s'assurer que la lettre et l'esprit des traités et de la Convention de 1951 sont respectés.
28. Ainsi, le HCR encourage la Belgique à tirer parti dès à présent du processus de transposition pour appliquer, le cas échéant, des normes plus favorables et conformes au droit international¹⁸.

RECOMMANDATION 1

Participer à la mise en place du régime d'asile européen commun (RAEC) en effectuant une transposition des textes européens conforme aux droits international et européen, assurant le respect tant de la lettre que de l'esprit de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

Le HCR recommande aux autorités compétentes de tirer avantage du processus de transposition des directives Procédures et Accueil :

- pour appliquer, le cas échéant, des normes plus favorables et conformes au droit international ;
- pour remédier à la transposition partielle qui a été faite de l'article 4, alinéa 1 de la directive Qualification qui laisse au demandeur d'asile l'exclusivité de la charge de la preuve et ne respecte pas ainsi le principe de la charge de la preuve partagée (cf. *infra* paras. 57 et svts) ;
- pour démarrer un travail de simplification des procédures prévues dans la loi du 15 décembre 1980 (cf. *infra* para. 77).

UN ACCUEIL ADAPTÉ

29. Le HCR a accueilli favorablement la coordination accrue des matières relatives à la procédure d'asile et à l'accueil des demandeurs d'asile. Il se félicite du dialogue régulier avec Fedasil et les partenaires concernés en matière d'accueil et se réjouit par ailleurs de la nette amélioration de la situation de l'accueil depuis l'hiver 2012-2013, en particulier concernant les mineurs non accompagnés (MENA) qui ne sont plus hébergés dans des hôtels où ils ne recevaient pas d'accompagnement approprié. En effet, des efforts importants ont été fournis pour remédier à la saturation du réseau d'accueil observée depuis mai 2008. Ainsi, la constante implication de tous les acteurs concernés et l'augmentation de capacité des instances d'asile visant à accroître le nombre de décisions ont indéniablement contribué à diminuer la pression sur le réseau. Des mesures législatives ont également été prises pour exclure certaines catégories de personnes du bénéfice des conditions d'accueil, exclusion par rapport à laquelle le HCR avait toutefois émis certaines réserves ainsi que des recommandations qui restent valides à ce jour¹⁹. Enfin, la baisse des demandes d'asile a contribué à désengorger les structures d'accueil.
30. Toutefois, à ce stade, une révision de l'actuel système d'accueil semble nécessaire. En effet, le système d'aide matérielle en deux phases - une première phase correspondant aux quatre premiers mois de la procédure d'asile au cours desquels les demandeurs sont logés dans des centres collectifs et une deuxième phase durant laquelle ils sont hébergés dans des logements individuels - engendre des déménagements successifs sur des périodes relativement brèves et ce, au vu notamment des délais raccourcis de la procédure d'asile.
31. Ce système rencontre d'autres difficultés dont le manque de logements individuels ; la lenteur dans le transfert des dossiers des demandeurs d'asile quittant un centre collectif pour intégrer un logement individuel, ce qui provoque une rupture dans l'accompagnement. Il conviendrait également de se pencher sur la manière d'aborder l'accueil des demandeurs d'asile qui posent des difficultés afin de fournir une réponse cohérente, mesurée et adaptée à leurs comportements.
32. Par ailleurs, étant donné que les mouvements de réfugiés peuvent être importants et reposent souvent sur des développements soudains dans des régions d'origine où la situation est volatile, le HCR maintient qu'il serait souhaitable de poursuivre les efforts visant à la mise en place d'un système d'accueil qui soit assez flexible pour s'adapter aux variations dans les flux et les profils des demandeurs d'asile et ce, dans le respect des dispositions de la refonte de la directive Accueil. L'inadaptabilité des places disponibles aux changements de la population à accueillir, qui retarde la transition vers les logements individuels et a pour conséquence, l'exclusion *de facto* de certains demandeurs d'asile des hébergements individuels constitue d'ailleurs une des difficultés du système existant.
33. Le HCR invite également les autorités à identifier les demandeurs d'asile vulnérables, en particulier les MENA et les personnes malades - notamment psychologiquement - et handicapées, afin de leur offrir un accueil et un suivi social adéquats. Les centres éloignés des services publics tels que des hôpitaux sont en effet peu adaptés à certaines personnes ayant des besoins particuliers.
34. Rappelons que l'accompagnement socio-juridique des demandeurs d'asile a un impact significatif sur la qualité de leur procédure d'asile. Il est d'autant plus important que ces procédures sont aujourd'hui plus rapides.

35. Or, cet accompagnement mais aussi l'assistance psycho-sociale et médicale varient considérablement d'un centre à l'autre. Il conviendrait donc que soient développées des normes communes à tous les centres d'accueil, en ce compris sur l'identification, la prévention et la réponse à des incidents violents, y inclus les violences sexuelles et sexistes, visant à un accompagnement effectif et de qualité dans ces différents domaines.
36. Outre l'établissement de normes communes, il conviendrait de renforcer les capacités du personnel des centres et notamment de prévoir des formations en communication interculturelle, médiation culturelle et gestion des conflits pour les assistants sociaux et autres membres du personnel.
37. Enfin, comme évoqué *supra* (paras. 25 et svts), la directive Accueil (refonte) devra être transposée en droit belge au plus tard le 20 juillet 2015²⁰. Il conviendra notamment de se pencher sur le bénéfice des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre d'une procédure Dublin afin de garantir celles-ci jusqu'au transfert effectif du demandeur dans l'Etat responsable²¹. Ceci est particulièrement important pour les demandeurs d'asile ayant introduit un recours en annulation et en suspension auprès du CCE.

RECOMMANDATION 2

Assurer aux demandeurs d'asile un accueil de qualité, continu, adapté et adaptable dans l'ensemble du réseau d'accueil. Identifier les demandeurs d'asile vulnérables afin de leur offrir un accueil et un suivi social adaptés.

Tout en saluant les efforts mis en œuvre pour remédier à la saturation du réseau d'accueil, **le HCR recommande :**

- une révision du fonctionnement de l'accueil en plusieurs phases, visant à l'adoption d'un système d'accueil qui comporte la flexibilité nécessaire pour absorber les flux tant à la hausse qu'à la baisse et s'adapter aux profils variables des demandeurs d'asile ;
- dans cette attente, une amélioration du système actuel incluant une offre de logements individuels suffisante qui soit adaptée aux besoins individuels ;
- un acheminement rapide des dossiers des demandeurs d'asile transférés, à l'attention des assistants sociaux concernés et une réflexion sur la manière d'aborder l'accueil des demandeurs d'asile qui posent des difficultés, afin de fournir une réponse cohérente, mesurée et adaptée à leurs comportements ;
- le renforcement de l'identification des personnes vulnérables et ayant des besoins particuliers afin de leur offrir un accueil et un suivi social adaptés ;
- l'adoption et la mise en place de normes communes à l'ensemble du réseau de l'accueil, visant à un accompagnement de qualité dans les domaines psycho-social, médical et juridique en ce compris concernant l'identification, la prévention et la réponse à la violence sexuelle et sexiste, durant toute la durée de la procédure d'asile y inclus dans le cadre d'une procédure Dublin et ce, jusqu'à leur transfert effectif dans l'Etat responsable ;
- le renforcement de la capacité d'accompagnement social notamment au moyen de formations en communication interculturelle, médiation culturelle et gestion des conflits.

III. UNE DÉTENTION²² LIMITÉE

38. Si l'on peut se féliciter du fait qu'en Belgique, les personnes ayant demandé l'asile sur le territoire belge soient généralement accueillies dans des centres ouverts durant l'examen de leur demande, que les MENA ne soient généralement pas détenus et que des alternatives à la détention aient été mises en place pour les familles avec enfants, il n'en reste pas moins que l'usage systématique de la détention des demandeurs d'asile à la frontière et le recours courant à cette mesure dans le cadre de l'application du règlement Dublin²³ restent préoccupants. En outre, il n'est pas rare de constater que des personnes introduisant une première demande d'asile en détention se voient appliquer successivement des décisions de maintien de la mesure privative de liberté en vertu de différentes dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (loi du 15 décembre 1980) et soient ainsi détenues au-delà de la limite légale des deux mois prévue pour l'examen de leur demande d'asile.
39. Or, les droits fondamentaux relatifs à la liberté et à la sécurité de la personne ainsi qu'à la liberté de circulation s'appliquent en principe à tous les êtres humains, quel que soit leur statut immigré, réfugié, demandeur d'asile ou autre. Compte tenu de la contrainte qu'elle impose et conformément aux normes internationales relatives au droit des réfugiés et aux droits de l'homme, la détention de demandeurs d'asile devrait généralement être évitée et ne constituer qu'une mesure de dernier ressort, la liberté étant le principe et la détention l'exception²⁴. Ainsi, une personne ne peut être placée en détention au seul motif qu'elle demande l'asile²⁵.
40. En règle générale, la détention doit être prévue par la loi et ne peut être arbitraire. Toute décision de détenir doit donc se baser sur les circonstances individuelles de la personne concernée ; être justifiée par un but légitime et être nécessaire, raisonnable et proportionnelle à ce but légitime, à savoir la protection de l'ordre public, de la santé publique ou de la sécurité nationale.
41. Ainsi, la détention de demandeurs d'asile pendant la procédure d'asile en vue de leur éloignement pose question car ces derniers ne peuvent être renvoyés tant que leur demande n'a pas fait l'objet d'une décision définitive. Cette détention ne présente pas de but légitime. La détention à des fins d'éloignement ne peut en effet intervenir qu'à l'issue du rejet de la demande en dernière instance. Toutefois, lorsqu'il y a des raisons de penser qu'un demandeur d'asile a interjeté appel ou engagé une procédure d'asile dans le seul but de différer ou d'éviter une décision qui aboutirait à son renvoi, les autorités peuvent envisager sa détention - sous réserve que celle-ci soit nécessaire, raisonnable et proportionnelle²⁶.
42. Il convient d'examiner si des mesures moins restrictives ou moins coercitives (c'est-à-dire non pas des formes alternatives de détention mais de véritables alternatives à la détention comme le dépôt de documents, une caution ou fourniture d'un garant) ne peuvent être appliquées de façon efficace à la personne concernée. Ne pas envisager de tels moyens moins contraignants ou moins intrusifs pourrait rendre la détention arbitraire²⁷.
43. La détention doit être appliquée de manière non discriminatoire, pour une durée limitée et faire l'objet d'un contrôle judiciaire périodique. Idéalement, le contrôle judiciaire devrait être automatique et se dérouler dans les 24 à 48 heures suivant la décision initiale de détenir le demandeur d'asile²⁸. En Belgique, la Chambre du Conseil et, en appel, la Chambre des Mises en Accusation effectuent le contrôle de la détention. Ce dernier n'est toutefois pas automatique, en ce qu'il s'opère sur demande de l'intéressé ou de son avocat. En outre, le contrôle porte sur la légalité de la mesure de privation de liberté et non sur sa nécessité ou sa proportionnalité²⁹.

44. La refonte de la directive « Accueil » comprend des dispositions réglementant plus amplement qu'auparavant les bases de détention et incluant notamment un test de nécessité et des conditions de détention plus adaptées. Elle prescrit également de prendre en considération les circonstances de chaque cas et les besoins particuliers de certains demandeurs d'asile.
45. Cependant, en Belgique, les personnes ayant des besoins particuliers ne reçoivent pas toujours un traitement adapté. Des personnes âgées, des femmes enceintes, des personnes handicapées, des victimes de la torture ou de la traite des êtres humains, des individus souffrant de troubles psychologiques telles que des traumatisés ont déjà été rencontrés dans des centres fermés. Or, la plupart d'entre elles ne devraient pas être détenues³⁰.
46. Enfin, la détention complique considérablement l'accès à l'aide juridique (cf. *infra* paras. 76 et svts.), aux sources d'information et aux moyens de communication ; ces derniers étant notamment nécessaires pour obtenir des éléments à l'appui de la demande d'asile.
47. En outre, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a noté avec préoccupation que les dispositions de la loi de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus du 12 janvier 2005 instaurant un droit de plainte auprès d'une instance indépendante ne sont pas encore entrées en vigueur. Il a par ailleurs exprimé sa préoccupation par rapport au fait que les étrangers en centres fermés rencontrent souvent des difficultés à porter plainte et quant à l'absence d'une décision sur le fond lorsque le plaignant est expulsé³¹.

RECOMMANDATION 3

Limiter la détention des demandeurs d'asile, renforcer son contrôle, mieux identifier les vulnérabilités pour y répondre adéquatement et développer davantage les alternatives à la détention existantes.

Le HCR recommande :

- un renversement de la tendance du recours systématique à la détention des demandeurs d'asile à la frontière et de l'usage significatif de la détention dans le cadre de l'application du règlement Dublin ;
- la limitation, voire la suppression du cumul des mesures de détention prises dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980 ;
- l'adoption d'une base légale concernant les alternatives à la détention, distincte du maintien en rétention ;
- la soumission des décisions de détention à un contrôle judiciaire automatique, examinant tant la nécessité que la proportionnalité de l'enfermement afin d'évaluer si celle-ci est une mesure de dernier ressort et si des mesures moins coercitives n'auraient pas pu être prises pour atteindre le but poursuivi ;
- la garantie d'un examen individuel de la situation du demandeur d'asile, par l'administration chargée du contrôle des frontières et de l'éloignement, préalablement à la privation de liberté ou au moins dans les 5 jours suivant celle-ci, visant à déterminer sa vulnérabilité et à lui offrir, le cas échéant, un accueil adapté ;
- d'instaurer un mécanisme indépendant et efficace spécifiquement dédié au traitement des plaintes dans les centres de détention.

IV. UNE PROCÉDURE D'ASILE JUSTE ET EFFICACE

48. Un certain nombre d'initiatives positives ont été prises par le Gouvernement et les instances d'asile afin de faire face aux défis posés par l'augmentation du nombre des demandes d'asile jusqu'en 2011, notamment l'augmentation de capacité du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) en 2011 permettant un traitement globalement plus rapide des demandes d'asile et une résorption d'une grande partie de l'arriéré en première instance. En outre, en 2013, le recrutement de six juges en vue de faire face au nombre augmenté de recours devant le CCE a été annoncé.
49. Des mesures législatives ont également été prises pour permettre un traitement accéléré de certaines demandes d'asile.
50. Or, s'il est important d'apporter rapidement des réponses aux demandes d'asile, il n'en est pas moins important de maintenir la qualité³², l'efficacité et l'intégrité du système d'asile. En effet, une procédure d'asile de qualité peut en effet faire la différence entre la vie et la mort. Il reste ainsi fondamental que des personnes en quête de protection internationale puissent demander l'asile et, le cas échéant, l'obtenir. Dans cette perspective, des procédures justes et efficaces, menant à des décisions de qualité et dotées d'un recours effectif sont essentielles. Un système d'asile doit aussi être assorti d'une politique de retour effective privilégiant le retour volontaire et s'opérant dans le respect des droits de l'homme et de la dignité humaine.
51. Ces considérations générales avancées, il convient de relever que si la Belgique dispose actuellement d'un système d'asile solide, certains de ses aspects sont susceptibles d'amélioration en ce qu'ils pourraient conduire au refus de protection internationale à des personnes qui en ont besoin.

1. Accès à la procédure d'asile

1.1 Aux frontières

52. Offrir l'accès à la procédure d'asile est important et très généralement assuré en Belgique. Cependant, en de rares occasions, des situations dans lesquelles des demandes d'asile n'ont pas été enregistrées dans des ports ont déjà été rapportées au HCR. L'ampleur de ce phénomène ne peut toutefois être évaluée étant donné notamment l'accès limité -voire non existant- dans les zones frontières à des organisations ou personnes susceptibles d'offrir une assistance juridique.
53. D'autres préoccupations concernent la mise à disposition d'informations sur les droits et obligations des demandeurs d'asile, l'accès à une aide juridique de qualité (cf. *infra* paras. 76 et svts), l'identification et la prise en compte de la situation particulière des personnes vulnérables (cf. aussi *supra* para. 33 et *infra* paras. 62, 77, 83, 105, 124 et 137), ainsi que la détention (cf. *supra* paras. 38 et svts). On relèvera aussi que les demandes d'asile à la frontière sont traitées par la Direction Contrôle intérieur et Frontières de l'Office des Etrangers (OE) et non par sa Direction Asile, plus spécialisée en la matière.
54. En outre, aux frontières, l'accès sans délai à un tuteur, qui assistera le mineur étranger non accompagné (MENA) dans ses démarches, n'est actuellement pas garanti (voir *infra* para. 84)

RECOMMANDATION 4

Mettre en place un système assurant l'enregistrement des demandes d'asile à toutes les frontières, y compris dans les ports.

Le HCR recommande:

- de mettre en place un système permettant d'assurer l'enregistrement de toutes les demandes d'asile à la frontière en ce compris dans les ports ;
- d'envisager la possibilité de traiter les demandes d'asile à la frontière au niveau de la Direction Asile.

1.2 Règlement Dublin III

55. Conformément au règlement Dublin III, les États membres de l'UE sont tenus de déterminer, sur la base de critères objectifs et hiérarchisés, l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée sur leur territoire. Le système vise à éviter la multiplication des demandes d'asile dans les différents pays de l'UE tout en garantissant le traitement de chaque demande par un Etat membre.
56. Cependant, des différences significatives persistant, tant en pratique que dans les textes, entre les systèmes d'asile des pays de l'UE, le transfert « Dublin » ne peut s'appliquer automatiquement et sans vérification que l'Etat membre concerné remplisse ses engagements internationaux en matière de protection internationale³³. Cette vérification va au-delà du principe de confiance entre Etats parties au règlement.
57. Le HCR suivra ainsi avec attention la mise en œuvre de ce règlement entré en vigueur le 1er janvier 2014 et, particulièrement en ce qui concerne certaines dispositions susceptibles d'avoir un impact sur la pratique actuelle en Belgique. Celles-ci ont notamment trait aux garanties renforcées en faveur des mineurs et au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant (article 6) ; à l'extension de la clause relative à l'unité familiale aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (article 9) ; au droit à un recours effectif, sous la forme d'un recours contre la décision de transfert ou d'une révision de celle-ci, assorti d'un effet suspensif, devant une juridiction effectuant un examen en fait et en droit (article 27) ; à l'interdiction de détenir une personne au seul motif qu'elle fait l'objet d'une procédure « Dublin » ; et lorsqu'il n'existe pas de risque significatif de fuite - risque qui doit être déterminé sur la base d'une évaluation individuelle-, à la proportionnalité du placement en détention et à l'exclusion préalable d'autres mesures moins coercitives (article 28). L'impossibilité de transférer un demandeur d'asile vers un Etat où des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant (article 3(2)), est également à mentionner.

RECOMMANDATION 5

Veiller à une application du règlement Dublin III conforme aux protections et garanties supplémentaires qui y sont stipulées.

Le HCR recommande que les instances compétentes demeurent vigilantes dans l'application du règlement Dublin III, en particulier:

- en ce qui concerne les protections et garanties supplémentaires contenues désormais dans le règlement, notamment en ce qui concerne les membres de la famille, la protection des mineurs, le recours effectif contre les transferts et la détention ;
- lorsqu'un transfert vers un autre Etat partie au règlement est envisagé, en effectuant les vérifications nécessaires quant au respect, en pratique, par cet Etat, des engagements internationaux en matière de protection internationale et tenant compte des recommandations du HCR à ce propos³⁴.

2. Examen des demandes d'asile

2.1 Établissement des faits et évaluation de la crédibilité

58. La tâche de recueillir des informations pertinentes pour étayer une demande d'asile et de déterminer si les déclarations des requérants relatives aux faits matériels de la demande peuvent être acceptées, est extrêmement complexe³⁵.
59. Le HCR attire depuis longtemps l'attention sur le fait que la tâche d'établir et d'évaluer les éléments pertinents pour l'examen de la demande d'asile doit être menée conjointement par le demandeur et les instances d'asile³⁶. Similairement, l'article 4 (1) de la directive Qualification (refonte) contient une obligation de coopération de la part de l'examineur d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents à la demande³⁷. La Cour de justice de l'UE a, quant à elle, rappelé et étayé ce principe³⁸.
60. Cependant, en ne transposant que partiellement l'article 4 (1) de la directive Qualification (refonte), la législation belge prévoit que la charge de la preuve incombe exclusivement au demandeur d'asile. La phrase « *il appartient à l'Etat membre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents à la demande* » n'a en effet pas été transposée en droit national.
61. En Belgique, l'évaluation de la crédibilité est au cœur de l'examen de la plupart des demandes d'asile. Si celle-ci comporte des aspects positifs, comme par exemple la solidité de l'expertise du CGRA en matière d'information sur les pays d'origine, elle est toutefois susceptible d'améliorations dans divers aspects dont le besoin d'une approche structurée, le partage de la charge de la preuve (cf. *supra* 58 et svts.), les tests de connaissance de la situation dans les pays d'origine et leur adaptation aux circonstances individuelles et contextuelles des demandeurs ainsi que la valeur probante donnée aux documents présentés par les demandeurs.
62. Il convient aussi de rappeler qu'en raison d'expériences traumatisantes, le demandeur d'asile puisse ne pas être en mesure de parler; ou qu'en raison du laps de temps écoulé ou de l'intensité des événements du passé, il puisse ne pas être en mesure de se rappeler de tous les détails factuels, de les raconter avec précision ou encore pourrait les confondre. Ceci s'applique d'autant plus aux demandeurs d'asile vulnérables ayant des besoins particuliers³⁹.

RECOMMANDATION 6

Assurer le partage de la charge de la preuve et améliorer l'évaluation de la crédibilité des récits des demandeurs d'asile.

Le HCR recommande :

- de remédier à la transposition partielle de l'article 4 (1) de la directive Qualification (refonte), le système actuel laissant au demandeur d'asile la charge de la preuve et ne respectant ainsi pas le principe de l'obligation de la coopération active dans le chef des autorités d'asile ;
- d'adopter pour évaluer la crédibilité des demandes d'asile, une approche structurée, objective et multidisciplinaire, qui tienne dûment compte des circonstances individuelles et contextuelles des demandeurs d'asile ainsi que des facteurs affectant la personne qui prend la décision.

2.2 Premier pays d'asile et article 3 CEDH

63. L'application du concept de « premier pays d'asile » dans l'examen de demandes d'asile de personnes qui ont ou qui pourraient avoir obtenu une protection dans un autre pays que la Belgique soulève la question de savoir quelle est l'instance compétente pour procéder à la vérification des garanties de réadmission dans le premier pays d'asile et les modalités pratiques de cette vérification, étant donné que le demandeur d'asile ne sera généralement pas à même de le faire⁴⁰.
64. De manière similaire, le HCR est préoccupé par l'application dans la pratique du concept de « séjour récent », dans le cadre duquel la protection internationale est refusée vraisemblablement parce que les autorités d'asile supposent que le demandeur d'asile a une alternative de protection ailleurs, sans toutefois l'identifier ni vérifier la potentialité d'une réadmission avec les garanties nécessaires dans le pays visé.
65. Ainsi, il a déjà été constaté qu'une personne soit renvoyée vers le pays dont elle affirme avoir la nationalité ou que l'on attende d'elle qu'elle y retourne, alors même que cette nationalité ou son « séjour récent » dans ce pays soient contestés par une autre instance, qui n'a dès lors pas véritablement examiné la crainte de persécution ou le risque réel de subir des atteintes graves dans le pays de renvoi.
66. En cas de retour vers un pays déterminé, une vérification d'une potentielle violation de l'article 3 CEDH est fondamentale. Or, l'instance compétente pour l'examen du risque de violation de cette disposition, n'est pas clairement définie. Ainsi, il serait utile d'envisager un système permettant de donner suite à l'existence de conclusions contradictoires entre l'OE - notamment suite à la récolte d'informations préalable à un éloignement - et les instances d'asile concernant la nationalité et/ou la provenance de demandeurs d'asile déboutés, afin de s'assurer de l'absence de besoin de protection internationale dans leur chef.

RECOMMANDATION 7

Identifier l'instance qui procède à la vérification des garanties de réadmission dans le premier pays d'asile ainsi qu'à l'examen du risque de violation de l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de renvoi de demandeurs d'asile déboutés et assurer une cohérence entre les décisions prises par les instances d'asile et celles prises par l'Office des étrangers en matière de renvoi des déboutés, concernant la nationalité ou la provenance des personnes concernées.

Le HCR recommande :

- d'identifier l'instance qui procèdera à la vérification des garanties de réadmission dans le premier pays d'asile et les modalités pratiques de cette vérification ;
- d'assurer une cohérence au sein du système d'asile entre les décisions prises par les instances d'asile et celles prises par l'Office des étrangers en matière de renvoi des déboutés, concernant la nationalité ou la provenance des personnes concernées ;
- de clarifier les responsabilités concernant l'examen du risque de violation de l'article 3 CEDH en cas de renvoi du demandeur d'asile débouté ;
- d'examiner le risque de violation de l'article 3 CEDH et d'assortir, le cas échéant, les décisions négatives des instances d'asile d'une clause visant à prévenir l'autorité compétente d'une potentielle violation de l'article 3 CEDH en cas de retour vers un pays déterminé.

3. Recours

67. En Belgique, le pourcentage de décisions annulées ou réformées par le CCE en appel des décisions du CGRA par le CCE est assez faible⁴¹. Il semblerait que le nombre de cassations observées dans ces matières devant le Conseil d'Etat l'est encore plus. Il n'en demeure pas moins qu'à plusieurs reprises la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation par la Belgique de l'article 13 CEDH au motif que les requérants n'ont pas disposé en pratique d'un recours effectif pour faire valoir leurs griefs tirés de l'article 3 de ladite Convention⁴². Même en ce qui concerne le recours en plein contentieux, la Cour a affirmé dans l'arrêt Singh et autres c. Belgique⁴³, qu'« [...] il appartient aux autorités nationales de se montrer aussi rigoureuses que possible et de procéder à un examen attentif [...] Un tel examen doit permettre d'écartier tout doute, aussi légitime soit-il, quant au caractère mal-fondé d'une demande de protection et, ce, quelle que soit l'étendue des compétences de l'autorité chargée du contrôle. »
68. Une autre difficulté réside dans l'absence de pouvoir d'investigation du CCE pour pouvoir se former une opinion sur le besoin de protection internationale des demandeurs d'asile. Cela oblige parfois le CCE soit à ne pas tenir compte d'informations pertinentes dont il aurait connaissance par ailleurs soit à emprunter des raisonnements juridiques alambiqués pour, au contraire, pouvoir en tenir compte. L'absence d'uniformité de jurisprudence du CCE est également source de préoccupation. Le HCR réitère sa recommandation que l'examen de la demande d'asile dans le cadre du recours comporte un examen de la demande d'asile au fond, portant sur la globalité des circonstances de la demande. Ceci implique que le recours contre une décision de non-prise en considération par le CGRA devrait porter tant sur les éléments de fait que de droit s'y rapportant et sur les éléments de la demande d'asile présents au jour de l'analyse du dossier en ne se limitant pas aux seuls éléments présents au dossier au moment de la prise de décision administrative par le CGRA. Ce recours doit être suspensif de plein droit, à l'exception des demandes d'asile manifestement non fondées ou clairement abusives, pour lesquelles doit toutefois exister au minimum une possibilité effective de demander l'effet suspensif de la mesure d'éloignement.
69. Le HCR a accueilli très favorablement le fait que dans le cadre des recours de pleine juridiction, le demandeur d'asile ne soit désormais plus dans l'obligation de devoir avancer les raisons pour lesquelles il n'a pas antérieurement communiqué certains éléments nouveaux et puisse communiquer au CCE les éléments nouveaux jusqu'à la clôture des débats. Ce développement est en effet dans la lignée des recommandations de longue date du HCR encourageant la prise de décision en connaissance de tous les éléments disponibles et pertinents à la cause⁴⁴.
70. Cependant, le recours en annulation devant le CCE pour un certain nombre de décisions du CGRA soulève des préoccupations car il ne remplit pas toujours les conditions d'un recours effectif⁴⁵.
71. Le HCR a pris connaissance de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle⁴⁶ se prononçant notamment sur le fait que le recours des demandeurs d'asile provenant de pays d'origine sûrs contre une décision prise à leur égard par le CGRA ne comporte pas actuellement les garanties d'un recours effectif qui devrait inclure un examen global, en fait et en droit, *ex nunc* et suspensif d'exécution. Il note également l'article 46 de la directive Procédure (refonte) prévoyant, en cas de recours, un examen complet *ex nunc*, en fait et en droit et permettant au demandeur de rester sur le territoire pendant la durée du recours.
72. Dès la directive transposée, les recours relatifs à des décisions de non-prise en considération de demandes d'asile ultérieures ainsi que celles émanant de demandeurs d'asile provenant d'un pays d'origine sûr ou ayant reçu une protection dans un pays de l'Union européenne devraient répondre à ces garanties procédurales. A cet égard, le HCR a accueilli favorablement la modification législative de mai 2014 augmentant les garanties procédurales des recours contre des décisions de non-prise en considération de demandes d'asile multiples ou émanant de demandeurs provenant de pays d'origine sûrs⁴⁷.
73. Pour ce qui est du recours contre une décision prise par l'OE sur la base du règlement Dublin III, l'article 27 de ce règlement prévoit lui aussi un recours en fait et en droit.

RECOMMANDATION 8

Garantir le caractère effectif des recours et assouplir l'absence de pouvoir d'investigation du Conseil du Contentieux des Etrangers.

Le HCR recommande :

- ➔ d'adapter le recours en annulation pour les décisions du CGRA de non-prise en considération et les décisions de l'OE sur base du règlement Dublin III afin d'en garantir le caractère effectif ;
- ➔ de veiller à ce que le CCE puisse avoir connaissance des informations nécessaires à l'exercice qualitatif de son rôle de juridiction et de prévoir, à tout le moins, un assouplissement de la législation permettant aux juges du CCE de prendre en considération des informations pertinentes dont ils auraient eu connaissance en dehors du dossier.

4. Qualité des procédures

74. Un système d'asile de haute qualité nécessite une attention et un soutien continus afin de s'assurer que les normes de qualité mises en place soient maintenues dans la pratique et dans la durée. A cet effet, outre le recrutement et la formation initiale et continue du personnel, il serait utile de prévoir un suivi régulier des dossiers et/ou des mécanismes par une équipe contrôlant la qualité. Plusieurs projets de ce type ont été élaborés conjointement par le HCR et les autorités de certains pays d'asile⁴⁸ afin de les soutenir dans le renforcement des capacités.
75. En Belgique, le HCR s'est félicité de la bonne coopération avec le CGRA dans le cadre des projets de recherche impliquant plusieurs Etats membres de l'UE. Ces projets, relatifs à l'octroi de la protection subsidiaire en cas de violence généralisée⁴⁹ ainsi qu'à l'analyse de la crédibilité⁵⁰, visaient notamment à améliorer la qualité des systèmes existant dans l'UE. Le HCR salue maintenant l'initiative du CGRA de mettre en place un projet de suivi de la qualité⁵¹. Il se tient à la disposition de toutes les instances d'asile intéressées afin de collaborer en ce sens.

RECOMMANDATION 9

Poursuivre les démarches entreprises en vue d'établir un mécanisme de suivi de la qualité des décisions prises en matière d'asile au CGRA et en envisager d'autres au sein du Conseil du Contentieux des Etrangers et de l'Office des Etrangers

Le HCR recommande :

- ➔ de poursuivre les démarches entreprises par le CGRA en vue de mettre en place un mécanisme de suivi de la qualité des décisions prises en matière d'asile ;
- ➔ d'envisager la mise en place un mécanisme de suivi de la qualité au sein de l'OE et du CCE.

5. Information et aide juridique⁵²

76. Une information qualitative suffisante est essentielle pour assurer tant l'orientation vers une procédure adéquate et partant un accès effectif à la procédure d'asile, que le déroulement d'une procédure d'asile de qualité⁵³. L'obligation de coopération de la part des autorités responsables d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents à la demande comprend l'obligation de fournir des informations et d'orienter le demandeur d'asile, afin qu'il comprenne ses droits et devoirs dans la procédure⁵⁴. En pratique, ces informations n'atteindront pas toujours ceux qui en ont besoin.
77. Pareillement, une aide juridique de haute qualité constitue une autre garantie cruciale de la procédure d'asile⁵⁵. En effet, n'ayant généralement pas connaissance des critères de reconnaissance ni du système légal du pays d'asile, le demandeur est souvent incapable d'articuler les éléments pertinents à sa demande sans l'assistance d'un conseil qualifié⁵⁶. En Belgique, le rôle des avocats revêt désormais une importance accrue, notamment au niveau du recours devant le CCE où la procédure est principalement écrite, de plus en plus complexe et formelle. Ceci est d'autant plus vrai dans un contexte où une certaine accélération est observée dans la prise de décision et où, dès lors, un risque additionnel d'erreur ne peut être ignoré, en particulier pour ce qui concerne les personnes vulnérables. Considérant les enjeux présents dans une procédure d'asile, un avis juridique incorrect peut avoir de graves conséquences pour le demandeur. La qualité de l'aide juridique est d'autant plus cruciale en Belgique vu la complexité et la multiplicité des procédures, notamment des recours prévus dans la loi du 15 décembre 1980.
78. Or, si l'offre en Belgique d'une aide juridique et d'une assistance judiciaire gratuites aux demandeurs d'asile est incontestablement un fait très positif, dans la pratique, la qualité de cette assistance varie considérablement. L'accès à une aide juridique de qualité est particulièrement compromis en détention, notamment à cause de l'inadaptation du système en place aux délais de la procédure. Certaines initiatives positives, comme l'instauration dans un centre fermé d'une permanence rendant possible l'accès immédiat à une aide juridique, mériteraient d'être évaluées et le cas échéant répliquées.
79. Des réformes de l'aide juridique ont été et seront très probablement encore envisagées. Il est important d'éviter que de telles réformes se concentrent sur la réduction des coûts au détriment de l'offre de l'aide juridique et/ou de sa qualité et limitent l'accès à la justice de ceux qui ont besoin d'une protection internationale. Il est en effet fondamental de garantir l'accès à une aide juridique spécialisée pour chaque étranger susceptible d'avoir une crainte fondée de persécution ou d'encourir un risque réel de subir des atteintes graves⁵⁷.

RECOMMANDATION 10

Assurer aux demandeurs d'asile une information suffisante et qualitative quant à la procédure d'asile ainsi que l'accès dans des délais utiles à une aide juridique de qualité, en ce compris dans les centres fermés et évaluer le système d'aide juridique des étrangers afin de pouvoir utilement orienter toute réforme potentielle.

Le HCR recommande :

- d'améliorer la diffusion de l'information et l'orientation des demandeurs d'asile quant à leurs droits et obligations ;
- des efforts accrus dans la formation des étudiants et avocats en droit des étrangers et de l'asile;
- d'évaluer le système d'aide juridique aux étrangers, en identifiant les obstacles à l'octroi d'une aide juridique de qualité aux personnes ayant une crainte fondée de persécution ou dont la vie ou la liberté serait menacée. Une telle évaluation aurait utilement lieu avant la réforme envisagée afin de l'orienter et s'appuierait sur l'expérience des divers acteurs concernés ;
- d'assurer l'accès dans des délais utiles à une aide juridique de qualité et spécialisée aux demandeurs d'asile, en ce compris dans les centres fermés, ainsi que l'établissement d'un système de contrôle de cette qualité.

V. DES MINEURS ÉTRANGERS NON ACCOMPAGNÉS MIEUX PROTÉGÉS

80. Si le cadre juridique régissant la protection des droits de l'enfant en Belgique fournit une base juridique relativement solide pour la protection des enfants étrangers, accompagnés ou non, il existe encore des points d'amélioration relatifs, notamment, à l'évaluation et/ou à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, à l'analyse des besoins particuliers du mineur non accompagné (MENA) dans le cadre de l'accueil, aux délais dans la désignation d'une tutelle, à la détermination de l'âge et enfin aux procédures d'asile et à celles relatives au séjour.
81. Tout d'abord, l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération primordiale dans tous les actes relatifs aux enfants⁵⁸, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées. Le Comité des droits de l'enfant dans son Observation générale de mai 2013 sur ce sujet, demande que toute décision concernant un enfant soit motivée et indique explicitement toutes les circonstances factuelles concernant l'enfant, les éléments jugés pertinents dans l'évaluation de son intérêt supérieur, la teneur des éléments dans le cas d'espèce, et la manière dont ils ont été pondérés afin de déterminer cet intérêt supérieur⁵⁹. Le Comité recommande également que des mécanismes soient mis en place permettant de contester ou réviser une décision si elle ne semble pas avoir été prise conformément à la procédure appropriée d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, qu'il soit toujours possible de demander un réexamen d'une telle décision ou d'en faire appel au niveau national⁶⁰. En outre, il recommande que les MENA puissent bénéficier d'une aide juridique qualifiée et spécialisée dans une procédure devant un tribunal ou dans la procédure d'asile⁶¹.
82. Le HCR souligne donc l'importance d'établir en Belgique⁶², comme dans d'autres pays notamment européens, un système pour évaluer et/ou déterminer de façon structurelle l'intérêt supérieur de l'enfant et ainsi, assurer le respect de cette obligation internationale dans toute action, décision et mesure concernant les MENA⁶³. Le HCR salue l'intérêt des autorités et organisations concernées lors des consultations en 2012 et 2013 concernant le projet conjoint UNICEF – HCR d'élaboration d'un guide pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant et espère que celles-ci favoriseront la mise en place, en étroite collaboration avec toutes les parties concernées, de lignes directrices ainsi que de systèmes solides à tous les niveaux pertinents pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant.
83. Par ailleurs, le HCR se félicite que les MENA ne soient plus hébergés dans des structures, dont des hôtels, où ils ne recevaient pas d'accompagnement approprié. Il encourage toutefois à une analyse plus approfondie des besoins particuliers de chaque mineur concerné. En effet, considérés comme des personnes vulnérables ayant des besoins particuliers, notamment par les différentes directives européennes applicables en la matière⁶⁴ ainsi que par la jurisprudence internationale, ils doivent être placés le plus rapidement possible dans des structures d'accueil adaptées et l'évaluation de leurs besoins individuels doit se faire minutieusement afin de limiter au maximum les changements⁶⁵. En Belgique, la détermination de ce qui est un accueil adapté pour un MENA est cependant souvent uniquement basée sur son âge et son origine, plutôt que sur l'évaluation de l'intégralité de ses besoins individuels.
84. De plus, les MENA n'ont pas toujours immédiatement accès à un(e) tuteur(rice). En effet, lorsqu'il existe un doute sur l'âge, un(e) tuteur(rice) n'est désigné(e) qu'après la confirmation de la minorité d'âge. Or, la législation belge prévoit la désignation d'un tuteur provisoire pour celui ou celle qui paraît être un mineur étranger non accompagné mais qui n'est pas encore définitivement identifié comme tel⁶⁶.

85. En outre, en Belgique, la détermination de l'âge est effectuée exclusivement sur la base d'un test médical d'ordre physique⁶⁷. Le HCR souligne cependant la nécessité d'une évaluation complète qui tienne compte tant de l'apparence physique que de la maturité psychologique de la personne⁶⁸. Par ailleurs, il n'existe pas de recours effectif contre la décision qui conclut à la majorité de la personne concernée. Un recours en annulation est prévu auprès du Conseil d'Etat. Il s'agit d'un recours qui n'offre qu'un contrôle de légalité de la décision contestée et n'est pas suspensif. De plus, la procédure est longue. Ainsi, les mineurs risquent d'avoir atteint l'âge adulte avant que le Conseil d'Etat ne se prononce sur leur recours, le rendant ainsi vain. Or, « [l]es retards dans le processus de décision ou sa durée excessive sont particulièrement préjudiciables aux enfants en constante évolution. Il est donc souhaitable d'attribuer un rang de priorité élevé aux procédures et processus qui concernent les enfants ou ont un impact sur eux et de les mener à terme au plus vite⁶⁹. »
86. Il est important également que la procédure d'asile intègre les principes liés à l'intérêt supérieur de l'enfant et contienne des garanties procédurales spécifiques, notamment en matière de preuve. Dans l'analyse du besoin de protection internationale, le HCR recommande de tenir compte des informations spécifiques aux enfants dans le pays d'origine, d'adopter une interprétation des critères d'octroi de la protection internationale qui soit attentive à l'âge et au sexe du mineur, en tenant compte des raisons, des formes et des manifestations spécifiques de persécution visant les enfants⁷⁰ et de la dimension du genre⁷¹.
87. Si le HCR a salué l'initiative de transposer la Circulaire du 15 septembre 2005 relative au séjour des MENA⁷² dans un texte législatif, la législation adoptée⁷³ ne remédie pas à la préoccupation générée par une des difficultés notables de la pratique : l'impossibilité d'introduire de manière concomitante une demande d'asile et une demande d'autorisation de séjour et de mener ces deux procédures de manière séquencée en donnant priorité à la procédure d'asile. Cette impossibilité entraîne l'obligation de la part du tuteur de faire un choix entre l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour⁷⁴ et d'une demande d'asile, choix par rapport auquel il n'est pas nécessairement outillé. Il n'est ainsi pas rare de constater de tels choix motivés par des aspects davantage liés au séjour qu'au besoin de protection internationale des MENA. Une telle situation risque de porter préjudice à ceux d'entre eux susceptibles de bénéficier d'une protection internationale.

RECOMMANDATION 11

Améliorer la protection des MENA en garantissant l'évaluation et/ou la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect du caractère primordial de celui-ci dans toute décision prise à son égard, en offrant des procédures d'asile et de séjour attentives aux besoins particuliers des MENA et en les analysant de manière plus individuelle.

Le HCR recommande :

- d'adopter un mécanisme formel de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant mené par des décideurs dotés de l'expertise nécessaire, facilitant la participation adéquate de l'enfant et examinant l'ensemble des facteurs pertinents afin de déterminer la meilleure option et utiliser ce mécanisme dans toute décision particulièrement importante pour l'enfant ;
- de garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toute décision prise à son égard et de mettre en place des mécanismes permettant de contester ou réviser une décision si elle ne semble pas avoir été prise conformément à la procédure appropriée d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- d'assurer au MENA un accueil approprié et un accompagnement spécialisé adaptés aux besoins particuliers de chaque mineur concerné;
- de garantir au MENA la désignation d'une tutelle dès son arrivée en Belgique, y compris pour ceux dont l'âge n'est pas encore déterminé mais paraissent être des mineurs étrangers non accompagnés et/ou qui sont retenus à la frontière et/ou qui arrivent par bateau comme passagers clandestins ;
- de déterminer l'âge du MENA en tenant compte non seulement de l'aspect physique de l'enfant mais aussi de sa maturité psychologique ;
- de garantir au MENA une aide juridique qualifiée et spécialisée dans toute procédure devant un tribunal ou dans la procédure d'asile ;
- de mettre en place dans la procédure d'asile des garanties procédurales attentives aux enfants, de tenir compte d'informations spécifiques aux enfants dans le pays d'origine et d'adopter une interprétation des critères d'octroi de la protection internationale qui soit attentive à l'âge et au sexe du mineur, en tenant compte des raisons, des formes et des manifestations spécifiques de persécution visant les enfants pour identifier correctement ceux qui ont besoin de protection internationale ;
- de prendre les mesures nécessaires afin de garantir un accès à la procédure d'asile pour chaque MENA susceptible de bénéficier de la protection internationale, notamment en permettant l'introduction de manière concomitante d'une demande d'asile et d'une demande d'autorisation de séjour;
- d'assurer une formation initiale et continue concernant la protection internationale des MENA à l'attention du personnel de l'OE, du CGRA et du CCE impliqué dans la prise de décisions à leur égard ainsi que des professionnels travaillant pour ou avec des enfants (notamment les juges, les avocats, les enseignants, les tuteurs, les travailleurs sociaux, les agents des institutions publiques ou privées de protection de l'enfance et le personnel de santé).

VI. UNE INTÉGRATION FACILITÉE

88. L'intégration des réfugiés est un processus dynamique et complexe qui requiert les efforts de toutes les parties concernées. Ainsi, les réfugiés doivent être préparés à s'adapter à la société qui les accueille sans avoir à renoncer à leur identité culturelle, tandis que les communautés d'accueil et les institutions publiques doivent être disposées à accueillir les réfugiés et à répondre aux besoins d'une population diversifiée. La Convention de 1951 et son Protocole de 1967 attachent une grande importance à l'intégration des réfugiés. La Convention de 1951 énumère les droits économiques et sociaux visant à favoriser l'intégration et appelle les Etats à faciliter l'assimilation et la naturalisation des réfugiés dans son article 34.
89. Dès leur statut accordé, les bénéficiaires d'une protection internationale débiteront leur intégration en Belgique. Une intégration réussie est bénéfique tant pour les intéressés que pour la société d'accueil. Ainsi, les politiques d'intégration des pays d'asile à l'attention des bénéficiaires de protection internationale sont essentielles afin de faciliter celle-ci dans la société qui les accueille et de permettre leur autonomie, notamment économique. Cependant, tout en reconnaissant leur potentiel d'intégration, il faut néanmoins garder à l'esprit les spécificités des bénéficiaires de protection internationale qui sont notamment coupés de leur pays d'origine et la vulnérabilité de certains d'entre eux.
90. L'intégration des bénéficiaires de protection internationale en Belgique est ralentie par un certain nombre d'obstacles. Quatre d'entre eux sont abordés de manière plus détaillée dans la présente note. Tout d'abord, les droits qui découlent du statut de réfugié et de celui de la protection subsidiaire ne sont pas encore totalement alignés, engendrant ainsi des différences de traitement non justifiées qui ont un impact sur l'intégration des bénéficiaires. Ensuite, les bénéficiaires de protection internationale rencontrent des difficultés à se faire rejoindre par leur famille. Leur accès à un logement est également malaisé. Enfin, les réfugiés n'ont plus d'accès facilité à la nationalité.
91. En outre, l'accès des bénéficiaires de protection internationale à l'aide sociale, à la formation et au marché du travail est laborieux. On observe dans ce contexte des lourdeurs administratives ; des délais en particulier concernant l'octroi des permis de séjour ainsi qu'une méconnaissance des spécificités et de la vulnérabilité particulière des bénéficiaires de protection internationale.
92. De plus, les sujets qui touchent à l'intégration au sens large étant à la fois de compétence fédérale et régionale, se pose dès lors la question de la répartition des compétences entre les entités concernées, avec les zones d'ombre qui en découlent. De nombreuses différences sont observées dans les politiques d'intégration régionale - flamande, wallonne ou bruxelloise. Le bénéficiaire de protection internationale qui décide de s'installer dans l'une ou l'autre région sera par conséquent face à des choix, obligations et opportunités différentes en ce qui concerne son parcours d'intégration (suivi social, cours de langue et cours de citoyenneté).

1. Des statuts alignés

93. Les besoins humanitaires et de protection des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire ne sont pas différents de ceux des réfugiés, leur expérience de fuite et leurs besoins de protection étant similaires. Ainsi, la différence de traitement existant entre les réfugiés reconnus et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ne semble pas fondée. Elle contrevient par ailleurs à l'esprit de la directive Qualification⁷⁵ qui vise à aligner davantage les droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire sur ceux des réfugiés reconnus et a des conséquences négatives sur l'intégration des bénéficiaires de la protection subsidiaire.
94. En Belgique, cette différence de traitement se traduit notamment par une différence dans l'octroi du permis de séjour, à durée illimitée pour les uns et valable pour un an (renouvelable) pour les autres avec un accès au permis de séjour à durée illimitée après cinq ans. Cela a des conséquences notamment quant à l'accès au marché du travail, à l'obtention de documents, à l'accès aux aides sociales pour les personnes concernées et ainsi, aux possibilités pour elles de gagner plus rapidement en autonomie.
95. Si le récent arrêt de la Cour Constitutionnelle⁷⁶ semble avoir confirmé l'existence dorénavant de conditions similaires au regroupement familial pour tous les bénéficiaires de protection internationale, des ajustements sont encore nécessaires (cf. *infra* paras. 101 et svts.).
96. En ce qui concerne l'accès au marché du travail, les réfugiés reconnus ont un accès direct au marché du travail ainsi qu'aux organismes régionaux d'aide à l'emploi⁷⁷ alors que les bénéficiaires de la protection subsidiaire doivent au préalable obtenir un permis de travail d'une durée limitée de la part du ministère régional de l'emploi⁷⁸. Outre cette différence administrative, dans un contexte où la connaissance de la part des employeurs, de la législation concernant le droit du travail des étrangers est en général faible, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont encore plus de difficultés à trouver un emploi étant donné la durée limitée de leur permis de travail, ce qui retarde leur intégration et prise d'autonomie.
97. Quant à l'assistance administrative, si les réfugiés peuvent obtenir des documents⁷⁹ du CGRA, les bénéficiaires de la protection subsidiaires dépendent toujours de leurs autorités nationales pour l'obtention de tels documents⁸⁰. Or, pour nombre d'entre eux, il est problématique de se retrouver face aux représentants de leurs autorités nationales alors qu'ils ont demandé l'asile en Belgique, souvent en invoquant des craintes de persécution dans leur pays d'origine.
98. Enfin, des différences existent également en matière d'aide sociale dans la mesure où les bénéficiaires de la protection subsidiaire n'ont pas accès, contrairement aux réfugiés, aux allocations aux personnes handicapées⁸¹.

RECOMMANDATION 12

Poursuivre l'alignement des droits des bénéficiaires de protection internationale afin de favoriser leur autonomie.

Le HCR recommande :

- de poursuivre l'alignement des droits économiques et sociaux des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des réfugiés reconnus, notamment en termes de regroupement familial, d'accès au marché du travail, d'obtention de documents et des allocations aux personnes handicapées.

2. Un regroupement familial facilité⁸²

99. Forcés de fuir leur pays d'origine, les bénéficiaires de protection internationale ont souvent été contraints de se séparer des membres de leur famille ou ont perdu leur trace. Le regroupement familial dans le pays d'asile est souvent le seul moyen pour eux de rétablir un lien familial et de mener une vie familiale en sécurité. Bien souvent, ce n'est qu'une fois rejoints par leur famille qu'ils pourront porter leur attention sur la construction d'un avenir meilleur.
100. Le droit au respect de la vie familiale des bénéficiaires de protection internationale nécessite une attention particulière et appelle une procédure de regroupement familial qui soit rapide, souple et efficace.

2.1 Des critères alignés (cf. *supra* paras. 93 et svts)

101. Le HCR a lu avec attention l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 septembre 2013⁸³ et se félicite du fait que, conformément à la volonté du législateur, les bénéficiaires de la protection subsidiaire soient désormais, comme les réfugiés, exemptés des conditions de moyens de subsistance, de logement et d'assurance maladie si la demande de regroupement familial a été introduite dans l'année suivant l'octroi du statut de protection internationale et si le lien avec le membre de famille est antérieur à l'arrivée du bénéficiaire de la protection internationale en Belgique.
102. Cependant, durant près de deux ans, une interprétation différente de la loi a exclu les bénéficiaires de la protection subsidiaire du regroupement familial du bénéfice de ces conditions favorables. Il est donc souhaitable que des directives claires soient communiquées sur la manière dont ces personnes peuvent concrètement s'y prendre pour faire valoir leur droit au regroupement familial. Le HCR désire insister sur la nécessité de trouver une solution pour chaque bénéficiaire de la protection subsidiaire, que le(s) visa(s) de regroupement familial ai(en)t été refusé(s) aux membres de leur famille sur la base de l'interprétation contestée de la loi ou que la ou les demande(s) de visa(s) n'ai(en)t jamais été introduite(s) étant donné le peu de chance d'aboutir. Pour l'instant, il semble que les bénéficiaires de la protection subsidiaire doivent couvrir les frais additionnels liés à une deuxième demande de visa. Etant donné la décision de la Cour et la situation en général précaire de cette population qui souvent a déjà rencontré des difficultés pour couvrir les frais relatifs à une première procédure, le HCR recommande qu'il soit remédié à cette situation.
103. Un autre point nécessitant un alignement des droits concerne les enfants seuls qui viennent rejoindre leur(s) parents(s). Ainsi, l'exception prévue à l'article 10§2, al. 3 *in fine* de la loi du 15 décembre 1980 qui n'impose jamais de conditions de revenus si le regroupement familial ne concerne que des enfants mineurs seuls, doit aussi pouvoir s'appliquer aux enfants des bénéficiaires de la protection subsidiaire. Ceci devrait faire l'objet d'une modification législative.

2.2 Une définition de la famille suffisamment flexible

104. En outre, la notion de famille, définie de manière relativement étroite dans la législation européenne et belge, ne prend pas toujours en considération la situation particulière des bénéficiaires de protection internationale⁸⁴. En effet, il est fréquent que le bénéficiaire de protection internationale ait à sa charge des membres de famille qui sont exclus du regroupement familial autorisé par la loi, tels que des enfants majeurs, frères et sœurs, enfants adoptés de fait, neveux/nièces orphelins ou des parents malades⁸⁵. Ces personnes ont pour seul « recours » l'introduction d'une demande de visa humanitaire, une procédure longue, complexe et dont le résultat est aléatoire.

105. Il est donc important de compter sur une définition de la famille qui soit suffisamment flexible et puisse prendre en compte d'autres membres de la famille qui font partie de la cellule familiale ou qui dépendent financièrement ou émotionnellement du bénéficiaire de protection internationale⁸⁶. Une attention spécifique devrait être accordée aux mineurs et aux personnes âgées⁸⁷ considérant leur situation particulièrement vulnérable.

2.3 La suppression de la limitation dans le temps des conditions allégées de regroupement familial

106. Des conditions plus favorables sont désormais prévues pour le regroupement familial de tous les bénéficiaires de protection internationale (cf. *supra* paras. 101 et svts) à condition que la demande de regroupement familial des membres de la famille du bénéficiaire de protection internationale ait été introduite dans l'année de la reconnaissance de son statut et que les liens de parenté ou d'alliance soient antérieurs à l'entrée de l'étranger en Belgique⁸⁸.
107. Malgré ces conditions plus favorables, la procédure de regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale demeure problématique du fait de ce délai. En effet, étant donné leur situation particulière, ils rencontrent régulièrement des difficultés pratiques, indépendantes de leur volonté, ne permettant pas l'introduction de la demande de regroupement familial dans l'année suivant l'octroi du statut de protection internationale⁸⁹. Or, si ce n'est pas le cas, le bénéficiaire de protection internationale doit remplir des conditions supplémentaires dont notamment celle de bénéficier de revenus stables, réguliers et suffisants.
108. Etant donné les conditions actuelles de l'accès au marché du travail en Belgique, les difficultés particulières auxquelles les bénéficiaires de protection internationale peuvent faire face et l'interprétation qui est faite de la condition de revenus stables, réguliers et suffisants, le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale dont la demande n'a pas pu être introduite dans le délai d'un an suivant l'année de la reconnaissance du statut peut rester lettre morte.
109. Il serait dès lors souhaitable de supprimer ce délai d'un an, ou à défaut, de donner au demandeur la possibilité d'introduire une demande de regroupement familial partielle, à compléter dès que les documents requis sont disponibles ou que le processus de recherche a été conclu⁹⁰.

2.4 La preuve des liens familiaux facilitée

110. Les bénéficiaires de protection internationale rencontrent des obstacles majeurs quand il s'agit d'apporter la preuve des liens qui les unissent aux membres de leur famille. En effet, il est extrêmement délicat et quelquefois même impossible pour les membres de famille de bénéficiaires de protection internationale, parfois eux-mêmes réfugiés dans un pays tiers, de faire appel aux autorités de leur pays d'origine pour se procurer des documents officiels attestant l'existence de leurs liens familiaux. En effet, les risques de protection susceptibles de résulter de contacts établis avec les autorités de leur pays d'origine ne peuvent être négligés.
111. Ainsi, lorsque les intéressés ne sont pas en mesure de fournir des documents d'état civil ou lorsque ces derniers ne sont pas reconnus par les autorités belges, le test ADN constitue un moyen de preuve pour établir les liens de filiation dans le cadre des procédures de regroupement familial. Cependant, nombreux sont les bénéficiaires de protection internationale qui ne peuvent assumer le coût élevé de ces tests. Ces derniers ne sont, de plus, pas accessibles dans tous les pays. Pour ces raisons notamment, le HCR recommande qu'il soit tenu compte des autres éléments de preuve présents au dossier et susceptibles de corroborer la réalité du lien de filiation ou d'alliance⁹¹. Il suggère également que le coût des tests ADN, dont le résultat est positif, soit pris en charge par les autorités.

2.5 Des coûts allégés

112. Les coûts de la procédure de regroupement familial représentent un autre obstacle au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale⁹². Cette procédure coûte cher et la Belgique ne prend en charge aucuns des frais engagés. Or, ceux-ci atteignent souvent des proportions déraisonnables par rapport aux possibilités financières des bénéficiaires de protection internationale. Ils n'ont de plus que rarement accès aux systèmes bancaires classiques pour obtenir un prêt. Pour ce qui est des organismes octroyant des prêts sociaux, ceux-ci ne sont pas opérationnels sur tout le territoire national et nécessitent encore des financements pour l'être en Flandre. Il conviendrait donc d'assurer pour les bénéficiaires de protection internationale cherchant à concrétiser un regroupement familial, un accès facilité à des prêts, notamment auprès d'organismes octroyant des prêts sociaux, partout sur le territoire belge, en soutenant des initiatives existantes et en en développant de nouvelles.

2.6 Un statut dérivé pour les membres de famille

113. Les membres de famille du bénéficiaire de protection internationale (enfants, conjoint et parents de MENA) admis au regroupement familial ne se voient pas reconnaître ou octroyer le statut de la personne qu'ils rejoignent en Belgique. Ainsi, pendant trois ans, le titre de séjour dont ils disposent dépend de celui de la personne rejointe.
114. Cette absence de statut dérivé pour les membres de la famille entraîne des difficultés notamment quant au renouvellement de leur séjour en Belgique, qui les exposent à une certaine insécurité et freine leur intégration. Le fait que le droit de séjour des membres de famille ne soit pas autonome par rapport à celui du bénéficiaire de protection internationale peut avoir d'autres conséquences négatives, notamment en cas de rupture de la vie commune (séparation, décès, jeunes qui quittent le domicile familial etc.). Par ailleurs, les victimes de violences conjugales ou intra-familiales pourraient se sentir contraints de rester dans cette situation afin de ne pas perdre leur autorisation de séjour. En effet, bien que ces personnes soient protégées par l'article 11, § 2 de la loi du 15 décembre 1980, leur vulnérabilité et leur manque d'information rendent, en pratique, difficile l'application de cette disposition légale.
115. En matière de documentation également, alors que le CGRA est compétent pour délivrer des documents d'état civil aux réfugiés, il ne l'est pas pour les membres de leur famille qui les rejoignent et qui ne jouissent pas du même statut. Ces derniers, ne pouvant se procurer de tels documents auprès des autorités de leur pays d'origine, rencontrent souvent des difficultés notamment lors de leur inscription à la commune. Il arrive aussi que les administrations communales refusent de reconnaître la validité des documents en leur possession.
116. Par ailleurs, les membres de famille des bénéficiaires de protection internationale expérimentent en pratique des difficultés pour se procurer des documents de voyage auprès des autorités belges⁹³. Ils leur sont même refusés tant qu'ils bénéficient d'un séjour limité en Belgique. Ne pouvant faire appel aux autorités de leur pays d'origine pour obtenir un titre de voyage, leur liberté de mouvement est alors limitée au territoire belge.

RECOMMANDATION 13

Faciliter le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en alignant les conditions auxquelles ils sont soumis ; en prévoyant une définition de la famille suffisamment flexible ; en supprimant la limitation dans le temps des conditions allégées de regroupement familial ; en considérant tous les éléments de preuve susceptibles de corroborer leurs liens familiaux ; en allégeant les coûts de la procédure et en favorisant un statut de protection dérivé pour les membres de famille qui les rejoignent.

Le HCR recommande :

ALIGNEMENT DES CRITÈRES

- de tirer profit du récent arrêt de la Cour Constitutionnelle en matière de regroupement familial pour aligner davantage le statut des bénéficiaires de protection internationale :
 - en identifiant des solutions à la situation des membres de famille des bénéficiaires de la protection subsidiaire dont la demande de visa aux fins de regroupement familial aurait été rejetée ou n'aurait pas été introduite à cause de l'interprétation contestée de la loi ;
 - en appliquant aux bénéficiaires de la protection subsidiaire en séjour limité l'exception prévue à l'article 10§2, al.3 de la loi du 15 décembre 1980 qui n'impose jamais de conditions de revenus si le regroupement familial ne concerne que des enfants mineurs seuls ;

DÉFINITION DE LA FAMILLE

- d'élargir la notion de membres de famille du bénéficiaire de protection internationale en Belgique afin d'inclure les membres de sa famille faisant partie de la cellule familiale et dépendants ;
- de prendre en compte des notions de dépendance qui soient plus larges que celles strictement limitées à l'aspect financier (dépendance physique, financière, psychologique et émotionnelle) ;

LIMITATION DANS LE TEMPS DES CONDITIONS ALLÉGÉES

- de supprimer le délai de un an en vigueur, ou à défaut, de donner au demandeur la possibilité d'introduire une demande de regroupement familial partielle, à compléter dès que les documents seront disponibles ou que le processus de recherche aura été conclu ;

PREUVE DES LIENS FAMILIAUX

- de fonder les décisions qui établissent les liens familiaux pas uniquement sur des tests ADN, mais tenir compte d'autres éléments de preuve susceptibles de corroborer la réalité du lien de filiation ou d'alliance⁹⁴ ;

COÛTS

- de rembourser le coût des tests ADN lorsque le résultat de ceux-ci est positif ;
- d'exempter les membres de la famille des bénéficiaires de protection internationale du coût d'introduction de la demande de visa ;
- de donner aux bénéficiaires de protection internationale un accès facilité aux prêts financiers dans le cadre du regroupement familial partout sur le territoire belge, notamment auprès d'organismes octroyant des prêts sociaux, de soutenir les initiatives existantes et d'en développer d'autres ;

STATUT DES MEMBRES DE FAMILLE

- d'octroyer, si les intéressés en font individuellement la demande et le cas échéant, par le biais d'une procédure simplifiée et conformément au principe de l'unité familiale, le même statut juridique aux membres de la famille admis au regroupement familial que celui du membre de famille rejoint. Dans ce cadre une attention particulière devrait être portée à la volonté des différents membres de la famille indépendamment de leur sexe et leur âge.

3. Un meilleur accès au logement

117. L'accès au logement constitue un maillon clef dans l'intégration des bénéficiaires de protection internationale dans la société d'accueil. Il est, en Belgique, l'une des étapes les plus difficiles à franchir.
118. Les difficultés sont en effet multiples : l'urgence (deux mois) avec laquelle les bénéficiaires de protection internationale doivent trouver un logement suite à l'octroi d'un statut de protection car ils doivent quitter les centres; le transfert de compétence de Fedasil vers les communes et les centres publics d'action sociale (CPAS)⁹⁵; les délais dans l'octroi des titres de séjour ; l'absence de revenus sécurisés dû au manque d'emploi et aux délais dans l'octroi de l'aide sociale ; les réticences des propriétaires du secteur privé et les exigences qui en découlent ; la méconnaissance de la part des intéressés de la langue, des règles en vigueur, de leurs droits et des possibilités en matière d'assistance constituent les principaux obstacles rencontrés.
119. Même au niveau du logement social, les bénéficiaires de protection internationale rencontrent des difficultés dont la longueur des listes d'attente pour obtenir un logement (souvent plusieurs années) ; les conditions administratives lourdes et les délais d'obtention des aides financières du CPAS inadaptés à la réalité du terrain. Par ailleurs, il n'existe pas de base de données centralisée regroupant les logements sociaux disponibles dans le pays et offrant une vue d'ensemble sur la longueur des listes d'attente selon les communes, ce qui pourrait faciliter l'accès à ces logements.
120. La situation est encore plus difficile pour les MENA proches de la majorité et détenteurs d'un statut de protection internationale et qui, à ce titre, devraient quitter les centres collectifs pour intégrer un logement particulier mais qui, dans les faits, sont contraints à rester dans les centres car ils ne sont pas pris en charge par les CPAS.

RECOMMANDATION 14

Faciliter la sortie des bénéficiaires de protection internationale des structures d'accueil collectives vers des logements particuliers, avec les moyens nécessaires et en renforçant la coopération avec tous les acteurs concernés.

Le HCR recommande :

- de sensibiliser les gestionnaires des logements sociaux aux besoins particuliers des bénéficiaires de protection internationale et aux difficultés qu'ils rencontrent dans l'obtention de logements, afin de répondre aux discriminations pouvant exister sur le marché privé du logement ;
- de former le personnel des CPAS et autres acteurs concernés notamment sur les besoins particuliers des bénéficiaires de protection internationale ;
- de prévoir un accompagnement des bénéficiaires de protection internationale dans la recherche d'un logement incluant au minimum un soutien durant la phase de négociation avec les propriétaires ;
- de faire connaître, de manière constante sur tout le territoire, les aides au logement existantes et, plus généralement, de s'assurer que les travailleurs sociaux des communes et des CPAS informent spontanément les bénéficiaires de protection internationale des droits qui découlent de leur statut ;
- de renforcer l'aide au logement en facilitant la constitution de garanties locatives ;
- que responsabilité soit prise par les autorités compétentes quant à la prise en charge, l'accompagnement dans la recherche d'un logement individuel et la transition vers l'autonomie des MENA bénéficiaires de la protection internationale et proches de la majorité qui souhaitent sortir des structures d'accueil collectives.

4. Un accès facilité à la nationalité

121. L'acquisition de la nationalité du pays d'asile facilite l'intégration des bénéficiaires de protection internationale et contribue ainsi à la mise en place d'une solution durable en leur faveur. Ne pouvant retourner dans leur pays d'origine, la possibilité d'acquérir la nationalité belge forge un lien solide entre ces derniers et leur nouveau pays d'accueil.
122. Ainsi, l'accès facilité des réfugiés à la nationalité du pays d'asile est inscrit à l'article 34⁹⁶ de la Convention de 1951. Un tel traitement existe généralement dans les autres pays européens et est également recommandé pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire car ils ont des besoins de protection internationale similaires à ceux des réfugiés.
123. Or, la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge⁹⁷ ne va pas dans ce sens. D'une part, elle supprime le régime plus favorable accordé aux réfugiés par rapport aux étrangers en général, en matière d'accès à la nationalité belge et d'autre part, elle ne prend plus en compte, dans le calcul de la durée de séjour légal, la période s'étalant de l'introduction de la demande d'asile à l'obtention du statut de protection internationale.
124. En effet, si le Code de la nationalité belge prévoyait un traitement différencié et plus favorable en termes d'accès à la nationalité belge pour les réfugiés et les apatrides que pour les étrangers en général⁹⁸, désormais, les réfugiés devront, pour accéder à la nationalité, remplir, comme tout étranger, des critères de séjour légal - délai prolongé de deux à cinq voire dix ans -, de connaissances linguistiques et d'intégration économique et sociale. Pour certains, notamment pour les personnes vulnérables telles que les enfants, les personnes âgées, handicapées, traumatisées ou malades, ces critères sont susceptibles d'être très difficiles, voire impossibles, à remplir. Du fait de leur situation particulière, ils ne rempliront bien souvent pas les conditions d'accès à la nationalité belge avant dix années de résidence légale en Belgique. Certains d'entre eux ne les rempliront même jamais. Ceci aura inévitablement un impact négatif sur leurs chances d'intégration.
125. De plus, avant la réforme de décembre 2012, afin de ne pas retarder davantage la possibilité pour les réfugiés de demander la nationalité belge, la législation prévoyait d'inclure, dans le calcul de la durée de résidence légale précédant la demande de nationalité belge, la période s'étalant de la demande d'asile à la reconnaissance du statut de réfugié. Depuis la réforme, cette période n'est plus prise en compte. Les réfugiés devront dès lors probablement faire face à des délais supplémentaires pour accéder à la nationalité belge.

RECOMMANDATION 15

Faciliter l'accès des bénéficiaires de protection internationale à la nationalité belge.

Le HCR recommande :

- de réintroduire, comme le prévoit l'article 34 de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951, le traitement favorable en matière d'accès à la nationalité pour les réfugiés par rapport aux étrangers en général ;
- de tenir compte, dans le calcul de la durée de résidence légale précédant la demande de nationalité belge, de la période allant de l'introduction de la demande d'asile à la reconnaissance du statut de réfugié afin de ne pas retarder davantage la possibilité pour les réfugiés de demander la nationalité belge ;
- d'appliquer ces mêmes principes aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire.

VII. UNE BELGIQUE SOLIDAIRE INTERNATIONALEMENT

1. Une réinstallation renforcée

126. Le HCR recherche des solutions durables aux problèmes des réfugiés, que ce soit le rapatriement volontaire vers le pays d'origine, l'intégration des réfugiés dans leur premier pays d'asile ou, si aucune de ces options ne peut être envisagée, la réinstallation dans un pays tiers. Si plus de 80 % de réfugiés ont trouvé refuge dans des pays en voie de développement⁹⁹, certains d'entre eux ne peuvent y rester sans risque pour leur sécurité ou ne peuvent y trouver une solution à long terme. Dans ces deux cas, la réinstallation, qui consiste à transférer un réfugié d'un premier pays d'accueil vers un autre pays, est alors préconisée. Celle-ci constitue non seulement un outil de protection individuel mais également un outil de coopération et de solidarité internationales permettant aux premiers pays d'asile, accueillant de nombreux réfugiés, de continuer à le faire. On notera la valeur stratégique croissante de la réinstallation visant à améliorer les conditions de protection et de vie des réfugiés qui restent dans les premiers pays d'accueil et à résoudre des situations de réfugiés de longue durée.
127. En 2013, on estimait à 859.300¹⁰⁰ le nombre de réfugiés dans le monde ayant besoin d'être réinstallés. Or seulement 86.000¹⁰¹ places de réinstallation ont été offertes. Ainsi, même si ce nombre a augmenté, moins de 10 % des besoins de réinstallations ont été remplis. Pour 2014, sans tenir compte de l'exode de réfugiés en provenance de la République arabe syrienne (Syrie), les besoins sont estimés à 691.000 personnes¹⁰².
128. Même si l'Europe réinstalle relativement peu de réfugiés¹⁰³ par rapport aux Etats-Unis, au Canada ou encore à l'Australie, le nombre d'Etats membres de l'UE qui réinstallent des réfugiés n'a cessé d'augmenter ces dernières années. En 2012, l'UE a adopté un programme commun de réinstallation¹⁰⁴ visant à encourager les Etats membres à accueillir des réfugiés. Parmi les pays européens qui réinstallent les réfugiés, le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède ont été rejoints en 2007-2013 par la France, le Portugal et récemment l'Allemagne et la Belgique. D'autres pays comme l'Italie, le Luxembourg et la Suisse ont réinstallé des réfugiés sur une base ad hoc.
129. La Belgique est, depuis 2013, le 27ème pays au monde à avoir établi un programme de réinstallation régulier¹⁰⁵ et structurel¹⁰⁶. Elle avait déjà par le passé ponctuellement réinstallé des réfugiés, notamment originaires de Hongrie et du Vietnam et plus récemment, en 2009, d'Iraq¹⁰⁷. En outre, en 2011, la Belgique a été le premier pays à réinstaller, depuis la Tunisie, des réfugiés¹⁰⁸ fuyant la crise en Lybie. Au cours de ces récents exercices, le HCR a pu observer le professionnalisme, l'efficacité et l'excellente coopération entre les différents acteurs et autorités compétents.
130. S'il est prévu que la Belgique réinstalle en 2014, 100 réfugiés tout comme en 2013, le HCR se félicite du fait qu'il ait été décidé d'accueillir 250 réfugiés par an d'ici 2020¹⁰⁹. Cependant, tout en exprimant sa reconnaissance pour l'engagement pris sur le long terme, permettant aussi une plus grande prévisibilité, le nombre de places offertes reste encore très limité au regard des besoins.
131. Enfin, il n'existe pas encore à l'heure actuelle de cadre juridique spécifique à la réinstallation en Belgique. Dans la pratique, bien que le processus mis en place soit assez rapide, l'absence de réglementation

spécifique à ce sujet engendre des démarches superflues telles que l'introduction par les intéressés d'une demande d'asile une fois arrivés sur le territoire belge alors que leur dossier a déjà été étudié et accepté par les autorités belges. Des difficultés sont également susceptibles d'apparaître notamment en ce qui concerne l'obtention de titres de voyage permettant aux intéressés de se rendre en Belgique.

RECOMMANDATION 16

Renforcer la réinstallation en Belgique, en adoptant un cadre législatif pertinent et en augmentant l'offre de places. Soutenir au niveau européen une offre plus importante de places ainsi que l'amélioration des conditions d'accueil et d'intégration des réfugiés réinstallés.

Tout en étant reconnaissant des efforts significatifs déjà fournis en cette matière, **le HCR recommande :**

AU NIVEAU NATIONAL

- de renforcer les engagements pris par la Belgique en augmentant le nombre annuel de places de réinstallation mises à disposition;
- de maintenir des modalités de sélection mixtes s'opérant tant sur la base de missions de sélection que sur celle de dossiers, notamment pour des cas urgents ;
- d'adopter un cadre législatif et réglementaire spécifiques à la réinstallation, qui déterminerait notamment les critères et procédures de réinstallation ;

AU NIVEAU EUROPÉEN

- de soutenir l'augmentation du nombre de places de réinstallation offertes dans l'UE et l'amélioration des conditions d'accueil et d'intégration des réfugiés réinstallés.

2. Une protection pour les personnes fuyant la Syrie

132. Avec, en mai 2014, près de 2,7 millions de réfugiés syriens au Liban, en Turquie, en Jordanie, en Iraq et en Egypte¹¹⁰ et plus de 6,5 millions de Syriens déplacés à l'intérieur même de leur pays, la communauté internationale est face à une crise humanitaire des plus aigües¹¹¹. A titre d'exemple, ¼ de la population vivant actuellement au Liban est composée de réfugiés. Si l'on ramenait ces chiffres à l'échelle de la Belgique, le pays hébergerait près de 3 millions de réfugiés.
133. Le HCR reconnaît ces efforts y compris ceux des Etats de l'UE et de la Belgique; notamment en ce qui concerne l'apport de l'aide absolument nécessaire aux pays situés dans la région qui accueillent la grande majorité des réfugiés, l'octroi de la protection aux demandeurs d'asile syriens, l'admission humanitaire et l'offre de places pour la réinstallation. Des milliers de vies ont ainsi été sauvées.
134. Si la plupart des Etats membres de l'UE dont la Belgique s'abstiennent de procéder au rapatriement forcé vers les pays voisins de la Syrie des personnes fuyant le conflit, la protection des Syriens doit cependant être renforcée.
135. Outre la demande faite aux pays de maintenir leurs frontières ouvertes pour les personnes fuyant le conflit syrien¹¹², le HCR souhaite insister sur le fait que « *la plupart des Syriens qui demandent la protection*

internationale sont susceptibles de remplir les conditions de reconnaissance du statut de réfugiés énoncées à l'Article 1 A(2) de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 puisqu'ils éprouvent une crainte fondée de persécution liée à une des raisons citées dans la Convention »¹¹³. Ainsi, si par le passé les instances d'asile ont eu pour pratique d'octroyer à beaucoup de Syriens le bénéfice de la protection subsidiaire plutôt que le statut de réfugié, le HCR espère qu'elles examineront désormais les demandes d'asile des personnes fuyant le conflit en Syrie à la lumière de cette position. L'Organisation souhaite également attirer l'attention sur la situation précaire des Palestiniens et des réfugiés d'une autre nationalité qui vivaient précédemment en Syrie¹¹⁴.

136. Le HCR salue l'engagement actif, au cours de l'année 2013, de certains Etats en ce qui concerne l'admission humanitaire et la réinstallation de Syriens. Toutefois, des places additionnelles sont recherchées en vue de permettre l'admission ou la réinstallation de 30 000 Syriens d'ici la fin de l'année 2014 et de 100 000 Syriens en 2015-2016¹¹⁵. A cet égard, le HCR se félicite du fait que la Belgique accueillera 75 réfugiés syriens en 2014 dans le cadre de son programme de réinstallation. Vu la gravité et l'urgence de la situation, le HCR encourage cependant la Belgique à offrir des places additionnelles à son quota annuel de réinstallation et à prévoir un plan pluriannuel de réinstallation ou des solutions à long terme pour les Syriens¹¹⁶.
137. Le HCR encourage également la Belgique comme les autres Etats, notamment européens, à trouver d'autres moyens pour faciliter l'admission sur leur territoire des personnes fuyant la Syrie, en particulier les personnes vulnérables et celles qui cherchent à rejoindre des membres de leur famille en Europe par le biais d'un regroupement familial élargi et plus flexible ou par d'autres moyens tels que l'octroi de visas humanitaires. Ainsi, si le HCR accueille favorablement les mesures prises en vue d'augmenter la flexibilité dans l'examen des demandes de visas des ressortissants Syriens, telle que la possibilité d'introduire une demande de visas dans les différentes ambassades de la région avoisinant la Syrie, celles-ci restent insuffisantes.

RECOMMANDATION 17

Assurer en Belgique la protection des personnes fuyant la Syrie et faciliter leur admission par le biais d'un regroupement familial élargi et plus flexible ou par d'autres moyens.

Le HCR recommande :

- de maintenir l'accès au territoire pour tous les demandeurs d'asile provenant de Syrie, l'accès à des procédures d'asile justes et équitables et des conditions d'accueil appropriées ;
- d'assurer une protection pour les Syriens qui tiennent compte du fait que la majorité d'entre eux sont éligibles à la reconnaissance du statut de réfugié ;
- de poursuivre les efforts de partage des responsabilités avec les pays voisins de la Syrie :
 - en maintenant un moratoire sur les retours en Syrie et vers les pays voisins de la Syrie ;
 - en établissant un quota additionnel au contingent annuel de réinstallation ou d'admission humanitaire pour les réfugiés syriens ;
 - en prévoyant un plan pluriannuel de réinstallation ou des solutions à long terme pour les Syriens les plus vulnérables en vue d'atteindre l'objectif de 100 000 Syriens réinstallés ou admis en 2015-2016 ;
 - en établissant pour les personnes fuyant le conflit en Syrie et ayant des liens familiaux avec des personnes vivant en Belgique, un regroupement familial élargi et facilité et/ou de nouvelles formes d'admission humanitaire ;
 - en maintenant un soutien financier généreux en vue de supporter les activités humanitaires et de développement en Syrie et dans les pays voisins.

L'apatridie

Un apatride est une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant. En l'absence de nationalité, les apatrides sont privés du « droit d'avoir des droits » : ils sont confrontés à de constants obstacles dans tous les domaines de leur vie, depuis les difficultés d'accès à l'éducation ou à la santé jusqu'à l'impossibilité d'ouvrir un compte bancaire, de voyager, de reconnaître un enfant ou de se marier.

L'apatridie n'est pas confinée aux pays en voie de développement ou lointains. Il s'agit d'une problématique planétaire qui, selon les estimations, touche plus de 10 millions de personnes dans le monde¹¹⁷. Si la plus forte concentration d'apatrides se trouve en Asie, sur tout le globe des personnes vivent ou survivent privées des avantages élémentaires que confère une nationalité.

Les causes de l'apatridie peuvent être regroupées en trois catégories. Premièrement, l'apatridie peut être liée à la dissolution, à la séparation d'Etats et au transfert de territoires entre Etats. Deuxièmement, elle peut résulter du fonctionnement technique complexe de lois ou de pratiques administratives relatives à la nationalité. Troisièmement, des personnes peuvent être ou devenir apatrides en raison de discriminations portant par exemple sur leur genre, leur âge, leur appartenance ethnique et/ou leur race, ou peuvent se trouver arbitrairement privées de leur nationalité.

En 2014, à l'occasion du 60^{ème} anniversaire de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (Convention de 1954), le HCR a lancé une campagne visant à éradiquer l'apatridie d'ici 2024.

En Europe

Plus de 400 000 apatrides vivent dans l'Union européenne. Ils sont présents dans les 28 Etats membres et plus particulièrement dans les pays baltes¹¹⁸. Acquérir la nationalité du pays dans lequel ils sont nés ou vivent depuis des années, des décennies, leur vie entière voire même depuis des générations, mettrait un terme à leur apatridie tout en reconnaissant leur lien avec ce pays.

Et en Belgique ?

La Belgique ne fait pas exception et compte des apatrides sur son territoire. Si la détermination de l'apatridie en Belgique relève de la compétence du système judiciaire, il n'existe pas de données globales sur le nombre de personnes ayant engagé une procédure de détermination de l'apatridie devant les tribunaux et les cours. Si l'on extrapole à partir du nombre d'opinions sollicitées par des procureurs du Roi auprès du CGRA, on estime le nombre de demandeurs sollicitant la reconnaissance de la qualité d'apatridie à une centaine par an. En mars 2011, 672 apatrides étaient en possession d'un permis de séjour valide¹¹⁹.

VIII. MOINS D'APATRIDES DANS LE MONDE, UNE PROCÉDURE ET UN STATUT APPROPRIÉS EN BELGIQUE

138. Les priorités qui se dessinent pour la Belgique en matière d'apatridie sont de deux ordres : international et national.
139. Sur le plan international, la Convention sur la réduction des cas d'apatridie du 30 août 1961¹²⁰ (Convention de 1961) constitue un outil important pour résoudre le problème de l'apatridie. La Belgique s'est engagée à y adhérer à plusieurs occasions.
140. Ainsi, le 23 avril 2014, la Chambre des représentants a adopté un « *projet de loi d'assentiment à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie* » finalisant la phase législative du processus d'adhésion à la Convention de 1961¹²¹. Le 1er juillet 2014, la Belgique participera à la cérémonie de ratification des traités qui se déroulera à Genève et déposera, à cette occasion, ses instruments d'adhésion à la Convention de 1961. La Belgique ainsi que la Gambie, la Géorgie et le Paraguay rejoindront ainsi les 13 pays qui, durant ces deux dernières années (2012-2013), ont adhéré à la Convention de 1961.
141. La législation belge en matière de nationalité est déjà globalement en conformité avec la Convention de 1961, ainsi l'adhésion de la Belgique à cette convention revêt surtout une valeur d'exemple et d'appui quant aux efforts déployés pour réduire et prévenir l'apatridie au niveau mondial. Elle contribuera à encourager les Etats dont la législation nationale ne garantit pas suffisamment la prévention et la réduction de l'apatridie à adopter une législation en ligne avec les normes internationales en la matière, permettant ainsi de réduire le nombre de cas d'apatridie au niveau mondial et partant, de diminuer le nombre potentiel d'apatrides en Belgique.
142. Un apport positif à la prévention des conflits de loi, la contribution à la paix internationale et à la prévention des déplacements forcés, l'amélioration du développement économique et social, la promotion de l'Etat de droit et une meilleure régulation des migrations internationales sont d'autres raisons avancées en faveur d'une adhésion à cette convention.¹²²
143. Sur le plan national, si la Belgique a ratifié la Convention relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954¹²³ (Convention de 1954), des déficits importants persistent en cette matière. Ils sont relevés dans « l'Etat des lieux de l'apatridie en Belgique »¹²⁴ réalisé par le HCR en collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
144. Premièrement, la détermination de l'apatridie relève actuellement de la compétence du système judiciaire. Or, il ressort de la pratique des tribunaux en la matière une jurisprudence peu homogène, des délais dans la prise de décision et un manque général d'expertise¹²⁵.
145. Deuxièmement, l'absence d'une réglementation spécifique concernant le statut - ainsi que les droits et obligations s'y rattachant - des personnes reconnues apatrides et de celles qui en sollicitent la reconnaissance, est source de précarité. Les décisions des tribunaux et cours civiles belges reconnaissant la qualité d'apatride ne sont généralement assorties ni d'un droit au séjour ni d'autres droits, reconnaissant

ainsi une qualité dépourvue de tout effet utile. De même, les personnes qui demandent à être reconnues apatrides en Belgique ne bénéficient ni d'un statut juridique ni d'un permis de séjour temporaire pendant la durée de la procédure¹²⁶.

146. Alors que le Gouvernement fédéral belge a exprimé à plusieurs reprises, tant au niveau national qu'international, son engagement quant à la mise en place d'une procédure spécifique de reconnaissance du statut d'apatride et l'octroi, en principe, d'un titre de séjour temporaire en cas de reconnaissance de ce statut, cet engagement n'a, à ce jour, pas été concrétisé.

RECOMMANDATION 18

Adopter une procédure de détermination de la qualité d'apatride ou améliorer la procédure existante et assortir celle-ci, en principe, d'un droit de séjour pour les apatrides.

Dans ce contexte et conformément aux engagements pris par le Gouvernement fédéral dans les accords gouvernementaux de 2008 et de 2011 et réitérés en décembre 2011 lors de la réunion ministérielle à Genève, à l'occasion notamment du 50e anniversaire de la Convention de 1961,

le HCR recommande :

- l'adoption d'une procédure spécifique, accessible, juste et efficace de reconnaissance de la qualité d'apatride ou l'amélioration de la procédure existante, conforme à la Convention de 1954 et aux principes directeurs du HCR ;
- l'attribution, en principe, aux apatrides reconnus en Belgique, d'un permis de séjour leur permettant de jouir des droits énoncés dans la Convention de 1954 ;
- l'attribution, en principe, aux demandeurs, d'un permis de séjour temporaire pendant la procédure de détermination de l'apatride ; et
- la délivrance d'un titre de voyage à tous les apatrides résidant légalement sur le territoire belge.

Notes de référence

- 1 Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950, A/RES/428(V), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36818.html> (Statut du HCR), paragraphe 8(a). Cette responsabilité de surveillance est rappelée à l'article 35 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à l'article II du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés. La responsabilité de surveillance du HCR est également inscrite dans le droit de l'Union européenne, notamment par une référence générale à la Convention de 1951 à l'article 78 § 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE), ainsi que dans la Déclaration n°17 annexée au Traité d'Amsterdam, laquelle prévoit qu'« [i]l est procédé à des consultations sur les questions touchant à la politique d'asile avec le HCR [...] ».
- 2 UNHCR, *UNHCR Global Trends 2013*, <http://www.unhcr.org/5399a14f9.html>, pp. 2 et 49.
- 3 UNHCR, *UNHCR Global Trends 2013*, *op. cit.*, p. 8
- 4 *Idem*, p. 9.
- 5 UNHCR, *Ensuring protection in Europe – UNHCR's recommendations to Lithuania for the EU presidency*, juillet 2013, <http://www.refworld.org/docid/51dff6644.html>, p. 2.
- 6 CGRA, *Statistiques d'asile 2013*, 6 janvier 2014, <http://goo.gl/k2uUZe>, p. 4.
- 7 Cf. notamment la Charte des droits fondamentaux de l'UE, *J.O.*, C 364/1, 18 décembre 2000, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf, Article 18.
- 8 Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, *J.O.*, L 180, 29 juin 2013, <http://goo.gl/WKyh2V>, ci-après règlement Dublin III.
- 9 Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, *J.O.*, L 180, 29 juin 2013, <http://goo.gl/yt3Rjf>, ci-après directive Procédures (refonte).
- 10 Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, *J.O.*, L 180, 29 juin 2013, <http://goo.gl/80FmLu>, ci-après, directive accueil (refonte).
- 11 Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), *J.O.*, L 337, 20 décembre 2011, <http://www.refworld.org/pdfid/50ed46032.pdf>, ci-après directive Qualification (refonte).
- 12 Parmi les dispositions ayant le potentiel d'améliorer les normes et pratiques existantes, le HCR se félicite des éléments suivants: amélioration de la qualité et de la rapidité des décisions; meilleure réglementation de la détention; accès au marché du travail pour les demandeurs d'asile; garanties plus étendues pour les personnes vulnérables ; nouveau mécanisme dans le règlement de Dublin (surveillance de la situation dans les États membres et fourniture d'un cadre pour corriger les lacunes); meilleure application des critères du Règlement Dublin ; alignement des droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des réfugiés; critères de protection interne effet suspensif des recours et accès aux données EURODAC. Cf. UNHCR, *Moving Further Toward a Common European Asylum System: UNHCR's statement on the EU asylum legislative package*, juin 2013, <http://www.refworld.org/docid/51de61304.html>.
- 13 Article 49 du règlement Dublin III.
- 14 Article 46 du règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, *J.O.*, L 180, 29 juin 2013, <http://goo.gl/WKyh2V>.
- 15 Article 31(1) de la directive Accueil (refonte) et article 51(1) de la directive Procédure (refonte).
- 16 Article 51(2) de la directive Procédure (refonte).

- 17 UNHCR, *Position du HCR relative à l'application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 ou Protocole de 1967 aux victimes de la traite en France*, 12 juin 2012, <http://goo.gl/zdeL3U>, para. 1.3, p. 2. « La responsabilité de surveillance du HCR est également inscrite dans le droit de l'Union européenne, notamment par une référence générale à la Convention de 1951 à l'article 78 § 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ainsi que dans la Déclaration n°17 annexée au Traité d'Amsterdam ». Le droit dérivé de l'Union européenne souligne également le rôle du HCR. Par exemple, le considérant 22 de la directive Qualification énonce que des consultations avec le HCR « peuvent contenir des indications utiles pour les Etats membres lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur l'octroi éventuel du statut de réfugié en vertu de l'article 1er de la convention de Genève ». La responsabilité de surveillance du HCR figure spécifiquement à l'article 29, 1, c) de la directive 2013/32/UE Procédure (refonte).
- 18 UNHCR, *Moving Further Toward a Common European Asylum System: UNHCR's statement on the EU asylum legislative package*, Juin 2013, <http://www.refworld.org/docid/51de61304.html>.
- 19 UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs aux : - projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après « projet de loi monocaméral »), et - projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et modifiant la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (ci-après « projet de loi bicaméral »)*, 29 janvier 2013, <http://www.refworld.org/pdfid/5114bfc2.pdf>, p. 36, paras. 130-133. « 1. À moins qu'il n'y ait de sérieuses raisons de penser que la demande ultérieure soit introduite de mauvaise foi et/ou uniquement pour prolonger le séjour en Belgique et bénéficier des avantages en découlant, le HCR recommande le maintien du bénéfice des conditions d'accueil depuis l'introduction de la demande d'asile jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été rendue par le CGRA ou le CCE sur la demande d'asile. 2. Si toutefois le bénéfice des conditions d'accueil devait être limité, de telles mesures ne devraient pas affecter la possibilité pour les demandeurs d'asile de poursuivre leur demande d'asile de manière appropriée. Il recommande la présence de garanties évitant que de telles mesures mènent les personnes concernées au dénuement. 3. De plus, le HCR recommande que le rétablissement de l'accueil dès le moment où toute nouvelle demande est prise en considération soit reflété dans la loi [...]. Afin de réduire au maximum les conséquences négatives de l'absence d'accueil pour le demandeur, il sera nécessaire d'effectuer et de clôturer l'examen préliminaire menant à la décision de prise ou non en considération dans un délai raisonnable. 4. L'accueil ne devrait en revanche pas être limité en cas de nouvelle demande introduite suite à un retrait implicite de la demande d'asile antérieure, en ce compris les refus techniques. Si la demande est considérée comme une nouvelle demande après un retrait explicite de la première demande, la limitation de l'accueil ne devrait être possible que si le demandeur de protection internationale a été informé des conséquences du retrait de sa demande d'asile ».
- 20 Article 51(1) de la directive Accueil (refonte) et article 31(1) de la directive Procédure (refonte).
- 21 Cf. aussi C.J.U.E., 27 septembre 2012, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C-179/11, J.O., L 31, <http://www.refworld.org/docid/506425c32.html>, notamment paras. 53, 55, 56 et 61. En particulier, cf. para. 55: « (...) seul le transfert effectif du demandeur d'asile par l'État membre requérant met fin à l'examen de la demande d'asile par ce dernier ainsi qu'à sa responsabilité afférente à l'octroi des conditions minimales d'accueil. »
- 22 Par « détention », le HCR entend « la privation de liberté ou le confinement dans un lieu fermé qu'un demandeur d'asile n'est pas libre de quitter, y compris - mais pas seulement - les prisons ou les centres de détention, d'accueil fermé, de rétention et les établissements construits à cet effet. », UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 21 septembre 2012, <http://goo.gl/Y7KMtU>, p. 9. Le terme détention inclut donc le maintien en centre fermé.
- 23 Le règlement Dublin III, quant à lui, prévoit une organisation des transferts sur une base volontaire et autonome et ne prévoit pas que la mise en œuvre d'un transfert de responsabilité puisse en tant que tel être un motif de détention.
- 24 UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs et alternatives à la détention*, *op. cit.*, p. 13.
- 25 UNHCR, *Table Ronde globale sur les alternatives à la détention des demandeurs d'asile, réfugiés, migrants et apatrides*, 11-12 mai 2011, <http://www.unhcr.fr/4eccf4cd6.pdf>.
- 26 UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs et alternatives à la détention*, *op. cit.*, p. 20, para. 25.
- 27 *Idem*, p. 15.
- 28 *Ibid.*, p. 27.
- 29 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980, <http://goo.gl/XuqUUM>. L'article 72, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980 contient une interdiction pour la Chambre du Conseil de se prononcer sur l'opportunité de la détention et donc de vérifier la nécessité de la détention.
- 30 Notamment en ce qui concerne les victimes de tortures et autres traumatismes et les personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables, le HCR estime qu'ils ne devraient pas être détenus. UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs et alternatives à la détention*, *op. cit.*, p. 33 et 38, <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.
- 31 Comité contre la torture des Nations Unies, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique*, CAT/C/BEL/CO/3, 3 janvier 2014, p. 5, <http://goo.gl/MCyszH>.

- 32 Chambre des représentants de Belgique, *Audition relative au rapport annuel 2012 du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, à la politique de retour et à la problématique de la régularisation médicale*, 18 novembre 2013, <http://goo.gl/MmyqlA>, p. 4 et svts.
- 33 Cour eur. D.H. (grande ch.), 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Requête n° 30696/09, <http://goo.gl/HX2Rxt>.
- 34 UNHCR, *Position de l'UNHCR sur le retour des demandeurs d'asile en Grèce en vertu du « règlement Dublin »*, 15 avril 2008, <http://www.refworld.org/docid/4a714f1e2.html>; UNHCR, *UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria*, 2 janvier 2014, <http://www.refworld.org/docid/52c598354.html>; UNHCR, *UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria*, avril 2014, <http://www.refworld.org/docid/534cd85b4.html>
- 35 UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems : Full Report*, mai 2013 : <http://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>.
- 36 UNHCR, *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés*, décembre 2011, paras. 195-196, <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.
- 37 Commentaires du HCR du 29 janvier 2013 relatifs aux projets de loi monocaméral et bicaméral modifiant la loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, pp. 20 – 25, et en particulier les paras. 79 -80.
- 38 C.J.U.E., 22 novembre 2012, *M. M. c. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C-277/11, <http://www.refworld.org/docid/50af68c22.html>, para. 66 : « Cette exigence de coopération à la charge de l'État membre signifie dès lors concrètement que, si, pour quelque raison que ce soit, les éléments fournis par le demandeur d'une protection internationale ne sont pas complets, actuels ou pertinents, il est nécessaire que l'État membre concerné coopère activement, à ce stade de la procédure, avec le demandeur pour permettre la réunion de l'ensemble des éléments de nature à étayer la demande. D'ailleurs, un État membre peut être mieux placé que le demandeur pour avoir accès à certains types de documents. »
- 39 UNHCR, *Avis du HCR relatif à l'évaluation des demandes d'asile de personnes ayant des besoins particuliers et en particulier de personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violences psychologique, physique ou sexuelle*, mai 2012, <http://www.refworld.org/docid/50b8bb672.html>, p. 3.
- 40 UNHCR, Commentaires du HCR du 29 janvier 2013 relatifs aux projets de loi monocaméral et bicaméral modifiant la loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, pp. 17 à 19, et en particulier les paras. 65 à 67.
- 41 En 2013, seulement 8.5% (848) des décisions prises (9912) par le CCE en plein contentieux ont annulé ou réformé des décisions prises en première instance par le CGRA. En appel, 312 arrêts du CCE ont reconnu le statut de réfugié et 62 octroyé le statut de bénéficiaire de la protection subsidiaire.
- 42 En ce sens, la CEDH a statué le 27 février 2014, dans le cas *Josef c. Belgique*, concernant l'expulsion d'une mère nigériane infectée par le VIH, que la procédure d'appel belge contre une décision d'expulsion est trop complexe et restrictive, laissant le demandeur sans un recours effectif (ce qui est une violation de l'article 13 de la CEDH). Cf. Cour eur. D.H., *Josef c. Belgique*, requête no. 70055/10, 27 février 2014, <http://goo.gl/xkVaIb>, para. 106.
- 43 Cour eur. D.H., *Singh et autres c. Belgique*, Requête no. 33210/11, 2 octobre 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/506c63bf2.html>, para. 103
- 44 Cf. Commentaires du HCR du 29 janvier 2013 relatifs aux projets de loi monocaméral et bicaméral modifiant la loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*, p. 11.
- 45 *Idem*, paras. 18–22 et 26-28; UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, pp. 461-464 <http://www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html>.
- 46 C. const., 16 janvier 2014, arrêt n° 1/2014, <http://goo.gl/0BdRrx>, paras. B.6.3. (recours normal) et B.8.6. (recours en extrême urgence).
- 47 Loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d'Etat, M.B. 21 mai 2014, <http://goo.gl/UGAJCs>.
- 48 UNHCR, *Building In Quality: A Manual on Building a High Quality Asylum System*, septembre 2011, pp. 16-19, <http://www.refworld.org/docid/4e85b36d2.html>.
- 49 UNHCR, *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, 27 juillet 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e2ee0022.html>.
- 50 UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, mai 2013: <http://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>.
- 51 Chambre des représentants de Belgique, *Audition relative au rapport annuel 2012 du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, à la politique de retour et à la problématique de la régularisation médicale*, *op. cit.*, p. 6.
- 52 Dans ce document, le terme aide juridique comprend l'aide juridique de 1ère et 2ème lignes ainsi que l'assistance judiciaire. Cf. UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final*, janvier 2012, <http://www.refworld.org/docid/4f3.html>, p.18.

- 53 Voir aussi UNHCR, *Determination of Refugee Status*, 12 octobre 1977, No. 8 (XXVIII) - 1977, para. e (ii), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6e4.html> et UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, Conclusions, g), 31 mai 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3b36f2fca.pdf>.
- 54 UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems : Full Report*, mai 2013, pp. 105-109 : <http://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>.
- 55 UNHCR *comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final*, janvier 2012, *op. cit.*, p. 18.
- 56 UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009)554, 21 octobre 2009)*, août 2010, pp. 26-27, <http://www.refworld.org/docid/4c63ebd32.html>.
- 57 UNHCR, *UNHCR Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9 November 2004)*, 10 février 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>, p. 19.
- 58 Article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 24(2) de la Charte des Droits fondamentaux de l'UE.
- 59 Comité des droits de l'enfant (CDE), *Observation générale N° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1)*, 29 mai 2013, CRC/C/GC/14, <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>, para. 97.
- 60 *Idem*, para. 98.
- 61 *Ibid.*, para. 96 ; UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale No. 8: Les demandes d'asile d'enfants dans le cadre de l'article 1A(2) et de l'article 1(F) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 22 décembre 2009, HCR/GIP/09/08: <http://goo.gl/K1wb0I>, paras. 8, 69-70 et 77.
- 62 Si la Constitution belge, telle que modifiée en 2008, prévoit en son Article 22bis que « dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale. », le Conseil d'Etat a cependant estimé que « Dergelijke algemene bepaling volstaat op zichzelf niet om toepasbaar te zijn zonder dat verdere uitwerking of precisering ervan nodig is. » (CE., 29 mai 2013, arrêt n° 223.630, para. 6.2.).
- 63 CDE, *Observation générale N° 14 (2013)*, *op. cit.*, paras. 13 à 16.
- 64 Cf. Articles 7, 14, 15, 25, 31 et 40 de la directive Procédure (refonte) ; Articles 11, 14, 17, 18, et 21 à 25 de la directive Accueil; Articles 20, 27 et 31 de la directive Qualification (refonte).
- 65 Comité européen des droits sociaux, *Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique – décision sur le bien-fondé*, Réclamation n° 69/2011, 23 octobre 2012, <http://www.refworld.org/docid/514adf402.html>, para. 80.
- 66 Article 6, paras. 2 et 4 de la loi-programme du 24 décembre 2002 modifiant le Titre XIII - Chapitre VI intitulé « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 2002, <http://goo.gl/P6vpKk>, « (...) § 2. Dès qu'il a reçu cette information, le service des Tutelles prend la personne concernée en charge et : 1° procède à son identification, vérifie le cas échéant son âge et si elle réunit les autres conditions prévues par l'article 5; 2° si elle est mineure, lui désigne immédiatement un tuteur; (...) § 4. Dans la mesure du possible, le service des Tutelles procède prioritairement et sans délai à la désignation soit d'un tuteur provisoire pour une personne qui paraît remplir les conditions prévues à l'article 5 mais qui n'est pas encore définitivement identifiée. » ; Voir aussi, UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale No. 8*, *op. cit.*, para. 75.
- 67 Une marge d'erreur assez importante existe dans la détermination de l'âge lorsque celle-ci est effectuée sur la base d'un examen purement médical ne contenant pas d'approche multidisciplinaire. Il faut donc procéder à un examen plus ample, qui tienne compte d'autres facteurs pour déterminer l'âge. Cf. Separated Children in Europe Programme (SCEP), *Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe*, 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ff535f52.html> pp. 9-10, 17-18; Ordre des médecins, *Tests de détermination d'âge des mineurs étrangers non accompagnés*, 20 février 2010, <http://goo.gl/FOTTkk>; Eva Scheurer, Franz Quehenberger, Michael T. Mund, Heiko Merkens and Kathrin Yen, "Validation of reference data on wisdom tooth mineralization and eruption for forensic age estimation in living persons", *International Journal of Legal Medicine*, 2011, vol. 125, no. 5, pp. 707-715.
- 68 UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale No. 8*, *op. cit.*, para. 75.
- 69 CDE, *Observation générale N° 14 (2013)*, *op. cit.*, para. 93.
- 70 CDE, *Observation générale n° 6 (2005) Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, CRC/GC/2005/6, septembre 2005, <http://goo.gl/AQavlQ>, para. 74; UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale No. 8*, *op. cit.*, para. 4.
- 71 Entre autres UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale No. 1: La persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés*, 8 juillet 2008, HCR/GIP/02/01

Rev.1, <http://www.refworld.org/pdfid/3e4141744.pdf>.

- 72 UNHCR, *Opmerkingen van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) inzake het Wetsvoorstel 0288/001 van 5 oktober 2010 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen met het oog op de toekenning van een tijdelijke machtiging tot verblijf aan de niet-begeleide minderjarige vreemdeling (ingediend door de dames Nahima Lanjri, Sonja Becq en Leen Dierick)*, 27 mai 2011.
- 73 Loi du 12 septembre 2011 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour temporaire au mineur étranger non accompagné, et Arrêté royal du 7 novembre 2011 modifiant l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 28 novembre 2011, pp. 70120 – 70129.
- 74 Demande d'autorisation de séjour basée sur le Titre II - Chapitre VII intitulé « Mineurs étrangers non accompagnés » de la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.
- 75 L'exposé des motifs de la directive Qualification (refonte) explique à cet égard que « [I]orsque la protection subsidiaire a été introduite, on supposait que ce statut serait de nature temporaire ». Cependant, l'expérience pratique acquise jusqu'à présent a montré l'inexactitude de cette hypothèse. Il convient dès lors de supprimer les restrictions aux droits des bénéficiaires de la protection subsidiaire qui ne sont plus considérées comme nécessaires et objectivement justifiées. Ce rapprochement des droits est indispensable pour assurer le plein respect du principe de non-discrimination, tel qu'il est interprété dans la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H., Arrêts Niedzwiecki c. Allemagne et Okpisz c. Allemagne, 15 février 2006). Il répond en outre à la demande de création d'un statut uniforme formulée dans le programme de La Haye (COM (2009) 551 final. Cf. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection, <http://goo.gl/8PRKnY>.
- 76 Conformément à la volonté du législateur, la Cour explique que les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont exemptés des conditions de moyens de subsistance, de logement et d'assurance maladie si la demande de regroupement familial a été introduite dans l'année suivant l'octroi du statut de la protection subsidiaire et si le lien avec le membre de famille est antérieur à son arrivée en Belgique. Cela indépendamment du fait que son titre de séjour soit à durée déterminée ou indéterminée. Cf. C. const., 26 septembre 2013, arrêt n°121/2013, <http://goo.gl/9Tfi0I>, paras. B.15.6 et B.18.6.
- 77 Les réfugiés reconnus ont accès au marché de l'emploi dans les mêmes conditions que les Belges. Sur simple base de leur carte d'identité, ils ont un accès direct au marché du travail ainsi qu'aux organismes régionaux d'aide à l'emploi (l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi -FOREM, le Service flamand de l'emploi et de la formation -VDAB ou l'Office Régional Bruxellois de l'Emploi -ACTIRIS). Inscrits comme demandeurs d'emploi, ils peuvent également suivre les formations qui y seraient proposées.
- 78 Les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont les mêmes droits que les réfugiés reconnus mais doivent au préalable obtenir un « permis de travail C » du ministère régional de l'emploi. Ce permis est délivré par la commune du lieu de résidence, sur simple présentation de la carte de séjour ainsi que d'un formulaire de l'organisme régional d'aide à l'emploi dûment complété. Il est valable pour la durée du séjour (un an) et convient pour toutes les professions salariées. Pour pouvoir travailler comme indépendant, une « carte professionnelle » délivrée par le SPF Economie est requise. La demande doit être introduite auprès de l'administration communale du lieu de résidence.
- 79 Le CGRA délivre des actes d'état civil (certificats de naissance, de mariage ou d'identité), des attestations relatives au statut de réfugié, des dispenses de légalisation, ainsi que des attestations de renonciation au statut de réfugié et de restitution du passeport national.
- 80 A noter l'adoption d'une circulaire du 26 septembre 2013 permettant la délivrance de documents de voyage par les autorités provinciales aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Cf. SPF Affaires étrangères, Circulaire du 26 septembre 2013 relative à la délivrance de documents de voyage pour les non-Belges, <http://goo.gl/M5qXHS>.
- 81 Article 4, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées. Contrairement aux réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire n'ont pas accès aux « allocations aux personnes handicapées », et ce tout simplement parce que la loi du 27 février 1987 relative à ces allocations a été adoptée avant l'introduction de la protection subsidiaire en droit belge (2006). L'article 4 de la loi prévoit toutefois que le Roi peut étendre la catégorie des bénéficiaires des allocations aux personnes handicapées par arrêté délibéré en Conseil des Ministres.
- 82 UNHCR, *Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique*, juillet 2013, <http://www.refworld.org/docid/52133c884.html>.
- 83 C. const., 26 septembre 2013, arrêt n° 121/2013, <http://www.const-court.be/public/f/2013/2013-121f.pdf>.
- 84 UNHCR, *Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique*, op. cit., p.11.
- 85 Idem, pp. 11-12.
- 86 Ibid., p. 12; UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, February 2012, <http://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html>, pp. 7-8.

- ⁸⁷ Ibid., p. 12, UNHCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, décembre 2011, para. 185, <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>, p. 38 : « [q]uant aux membres de la famille au profit desquels peut jouer le principe de l'unité de la famille, il faut au moins inclure parmi eux le conjoint et les enfants mineurs. Dans la pratique, d'autres personnes à charge – par exemple les parents âgés – d'un réfugié sont normalement inclus dans sa famille si elles font partie de son ménage. »
- ⁸⁸ UNHCR, *Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique*, *op. cit.*, p. 15. Si dans le cadre du regroupement familial, la Belgique a fait le choix de ne pas exempter totalement les bénéficiaires de la protection internationale des conditions de moyens de subsistance, de logement et d'assurance maladie; elle a toutefois prévu une exemption de ces conditions durant une période supérieure au délai minimal de trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié prévu dans la directive relative au regroupement familial. Cf. Articles 7 et 12 (1) de la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, J.O., L 251, 3 octobre 2003, pp. 0012 – 0018, <http://goo.gl/Ziuhf6>.
- ⁸⁹ UNHCR, *Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale en Belgique*, *op. cit.*, p. 16 : « En effet, dans le contexte de fuite, les bénéficiaires de protection internationale ont souvent perdu contact avec les membres de leur famille. Retrouver les siens constitue dès lors régulièrement la première étape et peut, en fonction de chaque situation, prendre un temps certain. »
- ⁹⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final, 3 avril 2014, <http://goo.gl/fE18QQ>, p. 25.
- ⁹¹ UNHCR, *Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context*, juin 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48620c2d2.html>, para. 16.
- ⁹² UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union*, *op. cit.*, pp. 15-16.
- ⁹³ SPF Affaires étrangères, Circulaire du 26 septembre 2013 relative à la délivrance de documents de voyage pour les non-Belges, *op. cit.* ; Loi du 21 décembre 2013 portant l'adoption d'un code consulaire, M.B., 21 janvier 2014.
- ⁹⁴ Ce point est confirmé par la Commission européenne dans sa communication au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, *op. cit.*, p. 23 : « L'article 11, paragraphe 2, indique explicitement, sans laisser de marge d'appréciation, que l'absence de pièces justificatives ne peut pas être la seule raison du rejet d'une demande et il oblige les États membres, dans de tels cas, à « [tenir] compte d'autres preuves » de l'existence des liens familiaux. Ces « autres preuves » devant être appréciées conformément au droit national, les États membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation, mais ils doivent adopter des règles claires régissant ces exigences en matière de preuves. »
- ⁹⁵ Loi organique du 8 juillet 1976 sur les centres publics d'aide sociale, Art. 1^{er} : « Les centres publics d'Aide sociale (CPAS) sont des organismes publics qui ont pour mission « de permettre [à chacun] d'être en mesure de mener une existence conforme à la dignité humaine ». Ils ont, dès lors, pour mission « de dispenser une aide sociale en faveur de certaines catégories de population en difficulté, notamment aux réfugiés reconnus et personnes bénéficiant de la protection subsidiaire qui sont sans ressources. » Cf. Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, Art. 3.
- ⁹⁶ « Les Etats contractants faciliteront, dans toute la mesure possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure possible, les taxes et les frais de cette procédure. »
- ⁹⁷ Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, <http://goo.gl/tM0Z2x>.
- ⁹⁸ Un délai d'attente de deux ans pour acquérir la nationalité par naturalisation comparé au délai de trois ans pour les étrangers en général.
- ⁹⁹ UNHCR, *UNHCR Global Trends 2012: Displacement, The New 21st Century Challenge*, 19 June 2013, <http://www.refworld.org/docid/51c169d84.html>, p. 2.
- ¹⁰⁰ UNHCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2014*, juillet 2013, <http://www.unhcr.org/51e3eabf9.html>, p. 8.
- ¹⁰¹ UNHCR, *Note sur la protection internationale du Comité permanent du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire*, EC/64/SC/CRP.10, 4 juin 2013, p. 15 para. 52.
- ¹⁰² UNHCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2014*, *op. cit.*, p. 8. En 2013, on projetait qu'en 2014 les réfugiés en provenance de l'Afghanistan, la Colombie, la République démocratique du Congo, le Myanmar, l'Iraq et la Somalie compteraient parmi les populations ayant les plus grands besoins de réinstallation.
- ¹⁰³ L'Europe a réinstallé 4 916 personnes en 2011 et 6 473 personnes en 2012 ; cf UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2014, *op. cit.*, p. 82. En revanche, les Etats-Unis ont réinstallé 43,215 personnes en 2011 et 53 053 personnes en 2012 ; cf, UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2014, *op. cit.*, p. 82.
- ¹⁰⁴ Décision No. 281/2012/UE du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision no 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », J.O., L 92/1, 29 mars 2012, <http://goo.gl/aif41c>.

- 105 « *The increase in the number of resettlement places available globally, from 80,000 to 86,000, was a positive trend. Australia doubled its quota to 12,000 places, while Belgium became the twenty-seventh country to establish a regular annual resettlement programme* » ; cf. UNHCR, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Note on international protection, EC/64/SC/CRP.10, 4 juin 2013, <http://www.unhcr.org/51d19a5b9.html>, p. 14, para. 52.
- 106 « *Dans quelques jours va arriver le premier groupe des 100 réfugiés que la Belgique va réinstaller en 2013, à la demande de l'Agence des Nations-Unies pour les Réfugiés (le HCR). Cela concrétise donc la première campagne de réinstallation structurelle dans notre pays après notre participation à deux exercices ad hoc en 2009 et en 2011.* » ; Déclaration de Madame Maggie De Block, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, Conférence de presse au Centre d'accueil Fedasil, Bruxelles, 11 juin 2013, <http://www.reinstallation.be/press-release>.
- 107 Il s'agissait de 47 réfugiés réinstallés depuis la Syrie et la Jordanie.
- 108 Il s'agissait de 25 réfugiés dont des Erythréens et Congolais.
- 109 Chambre des représentants de Belgique, *Note de Politique générale de la secrétaire d'Etat à l'Asile et à la Migration, à l'intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté*, 7 novembre 2013, <http://goo.gl/6S7VaZ>, p. 8.
- 110 Au 7 mai 2014, il y avait 2, 694,465 réfugiés syriens enregistrés au Liban, en Turquie, en Jordanie, en Iraq et en Egypte. Cf. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.
- 111 UNHCR, *Moving forward on asylum and international protection in the EU's interests - UNHCR's recommendations to Greece for the EU Presidency January - June 2014*, op. cit., p. 2.
- 112 UNHCR Executive Committee High Level Segment Geneva, 30 septembre 2013 <http://goo.gl/8gMyCn>. Cette position a été défendue par la Commissaire Georgieva lors d'un « Débat à haut niveau sur la solidarité et le partage de la charge avec les pays accueillant les réfugiés syriens » qui a pris place durant la 64^{ème} session du Comité exécutif du HCR (Genève, 30 septembre - 4 octobre 2013).
- 113 UNHCR, *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic*, Update II, 22 October 2013, <http://www.refworld.org/docid/5265184f4.html>, p. 8.
- 114 UNHCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2014*, juillet 2013, <http://www.unhcr.org/51e3eabf9.html>, p. 3.
- 115 Le HCR demande aujourd'hui aux Etats de prendre des engagements pluriannuels pour atteindre l'objectif de fournir une réinstallation et d'autres formes d'admission en 2015 et 2016 pour 100 000 personnes supplémentaires. Cf. UNHCR, *Briefing pour la Presse*, Genève, 21 février 2014.
- 116 « *Dans le cadre de ses opérations de réponse urgente, le HCR demande aux Etats d'envisager un éventail de solutions qui peuvent être mobilisées pour assurer une protection urgente et efficace. De telles solutions pourraient inclure une relocalisation, une admission humanitaire, ou un parrainage individuel. Les Etats pourraient aussi offrir d'autres sortes de solutions: ils pourraient développer des programmes qui permettent aux Syriens de joindre des membres de leur famille. Ils pourraient créer des bourses d'étude pour les étudiants syriens afin d'éviter une « génération perdue » parmi les jeunes. Ils pourraient aussi offrir une évacuation médicale pour les réfugiés qui souffrent de graves problèmes de santé qui nécessitent un traitement salvateur. Nous demandons à la Communauté internationale de continuer d'envisager des solutions à long terme pour les réfugiés syriens qui sont le plus dans le besoin.* » Cf. UNHCR, *Briefing pour la Presse*, Genève, 21 février 2014.
- 117 UNHCR, *UNHCR Global Trends 2013*, op. cit., p. 2. Cependant les données récoltées par les gouvernements et communiquées au HCR étaient limitées en 2013 à 3,5 millions d'apatrides dans 75 pays.
- 118 UNHCR, Bureau for Europe, *Stateless and voiceless in the EU - UNHCR Statement on the occasion of the European elections*, 22 May 2014.
- 119 UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, October 2012, <http://www.refworld.org/docid/5100f4b22.html>, pp. 6-8.
- 120 Assemblée Générale des Nations Unies, *Convention sur la réduction des cas d'apatridie*, New York, 30 août 1961, Recueil des Traités, vol. 989, p. 175.
- 121 *Projet de loi d'assentiment à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie*, 5-2789/1, 21 mars 2014, pp. 4 et 5, <http://goo.gl/GYdVko>.
- 122 Cf. pour plus de détails, UNHCR, *The statelessness Convention campaign, Why States should accede to the 1954 and 1961 Conventions*, 2011.
- 123 Assemblée Générale des Nations Unies, *Convention relative au statut des apatrides*, New York, 28 septembre 1954, Recueil des Traités, vol. 360, p. 117.
- 124 UNHCR, *Mapping Statelessness in Belgium*, October 2012, <http://www.refworld.org/docid/5100f4b22.html>.
- 125 Idem, p. 14.
- 126 Ibid., p. 18.



**UNHCR Représentation régionale
pour l'Europe de l'Ouest**
Juin 2014