



**Soumission du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
pour la compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme**

- Examen périodique universel:

BELGIQUE

Introduction

La présente soumission vise souligner certains thèmes relevant du mandat du HCR et qui, selon l'organisation, sont actuellement prioritaires en matière d'asile et d'apatridie en Belgique. Ces questions ont déjà été portées à l'attention des autorités et des acteurs politiques concernés, notamment dans le contexte de la formation d'un nouveau gouvernement fédéral et l'établissement d'un programme de travail pour la prochaine législature.

1. L'accueil des demandeurs d'asile

Si l'adoption de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers avait été accueillie très favorablement, la saturation du réseau d'accueil constatée depuis mai 2008 en Belgique engendre de nombreux problèmes.

Conscient de la hausse du nombre de demandes d'asile et des défis qu'elle pose, le HCR s'inquiète toutefois du nombre important de personnes hébergées dans les structures d'accueil d'urgence et de l'inadéquation de celles-ci avec les besoins et les droits du public logé. Les demandeurs d'asile qui séjournent dans ces infrastructures, restent dans la rue, ne reçoivent pas l'accompagnement social, médical ou juridique approprié, ni l'information nécessaire au déroulement satisfaisant de leur procédure d'asile y compris celle relative à leurs droits et obligations. Pour ces raisons, l'examen de beaucoup de demandes d'asile semble suspendu. Cependant, certaines demandes d'asile sont toujours examinées et les procédures « Dublin » ainsi que l'examen de nouvelles demandes d'asile par l'Office des Etrangers (OE) se poursuivent, sans toutefois l'appui socio-juridique habituellement octroyé aux demandeurs d'asile. Ces déficiences ont donc un impact négatif sur la qualité de la procédure d'asile. Des demandeurs d'asile, et risquent en définitive de voir les demandes d'asile rejetées, non pour des motifs tenant au fondement de leur demande de protection mais pour d'autres raisons,

notamment tenant à leur vulnérabilité particulière ou à des questions d'ordre administratif, par exemple relatives à la non présentation à un entretien ou au non-respect de certains délais.

Par ailleurs, l'hébergement de demandeurs d'asile dans des hôtels est susceptible de générer de fausses impressions auprès de la population locale et d'être perçu comme un facteur attractif à l'extérieur du pays.

Le HCR salue les efforts déjà fournis par les autorités, notamment les augmentations de budget et l'octroi de places supplémentaires, ainsi que la bonne volonté des travailleurs sociaux qui ne ménagent pas leurs efforts pour remédier aux problèmes qui se posent quotidiennement, il n'en reste pas moins qu'une solution plus structurelle est indispensable et urgente.

Recommandation:

Le HCR réitère l'appel lancé par le Haut Commissaire lors de sa dernière visite en Belgique en janvier 2010, invitant le gouvernement fédéral de la Belgique à poursuivre, sans tarder et de manière prioritaire, ses efforts pour trouver avec les partenaires concernés, une solution aux déficits actuels de l'accueil des demandeurs d'asile.

2. La procédure d'asile

La Belgique dispose d'un système d'asile très solide. Certains de ses aspects méritent toutefois une attention particulière et peuvent être améliorés, tandis que d'autres peuvent éventuellement, conduire à l'absence de reconnaissance d'un besoin de protection internationale existant.

L'examen par l'OE, des nouveaux éléments présentés dans le cadre de demandes d'asile multiples, pourrait également être utilement révisé. Actuellement, c'est l'OE qui est chargé d'examiner les éléments apportés par un demandeur d'asile à l'appui de sa nouvelle demande d'asile et qui décide, le cas échéant, de prendre en considération cette demande. Or, dans la mesure où le CGRA est responsable de l'examen des demandes d'asile et suit également de près les développements dans les pays d'origine, il apparaît dès lors comme l'instance la plus enclin à examiner tous les éléments étayant des demandes ultérieures dites multiples et de déterminer si de nouveaux éléments sont apparus ou ont été présentés. Le HCR est, par ailleurs, conscient des défis posés par le nombre important des demandes d'asile multiples.

Le formalisme accru de la procédure d'appel, l'absence de pouvoir d'instruction du CCE et partant, l'absence d'accès systématique à l'intégralité des informations nécessaires pour pouvoir se former une opinion sur le besoin de protection internationale des demandeurs d'asile observés depuis la modification en 2006 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après, loi du 15 décembre 1980), ainsi que de l'évaluation de la crédibilité et certaines interprétations faites par les instances responsables pour le traitement de ces demandes méritent également une attention particulière.

Le HCR s'est réjoui d'apprendre - lors d'une réunion tenue avec le CCE à la fin de l'année 2009 - l'intention du CCE de continuer à déployer des efforts en vue d'améliorer l'accessibilité à sa jurisprudence qui demeure difficile. En effet, le site Internet actuel du CCE et la

documentation mise à disposition sur place n'offrent pas encore les outils de recherche pertinents pour retrouver toute l'information utile et nécessaire à l'exercice efficace de la défense des demandeurs d'asile.

Enfin, le rôle des avocats revêt désormais une importance accrue, notamment au niveau du recours devant le CCE où la procédure est devenue principalement écrite. Si l'offre d'une assistance juridique aux demandeurs d'asile est incontestablement un fait très positif, dans la pratique, la qualité de cette assistance juridique varie considérablement selon l'intérêt ou l'expérience de l'avocat concerné. De plus, les demandeurs d'asile ne semblent pas adéquatement informés de la procédure d'asile. S'il est prévu qu'ils reçoivent une brochure d'information de bonne qualité, cela ne s'avère pas toujours être le cas dans la pratique. De plus, beaucoup de demandeurs ne la comprennent pas et auraient besoin d'une explication orale. La qualité de l'information qu'ils reçoivent est ainsi souvent dépendante de l'assistance sociale fournie dont la qualité peut être très variable.

On notera enfin la procédure « Dublin » et le transfert vers d'autres Etat parties au Règlement ne remplissant pas leurs engagements internationaux même les plus fondamentaux en matière de protection internationale. Ceci est le cas actuellement de la Grèce. Dans ces circonstances, il semble opportun pour la Belgique de faire usage des articles 3 (2) et 15 du Règlement Dublin II afin d'assumer la responsabilité de l'examen des demandes d'asile qui relèverait autrement des autorités grecques, ceci sur une base temporaire et conditionnelle dans l'attente de la mise en place par la Grèce, avec l'appui actif d'autres Etats et du HCR, d'un système d'asile conforme aux normes internationales et européennes en vigueur. Une telle approche permettrait à la Belgique d'agir en conformité avec ses obligations légales internationales, dont la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, le droit international et européen relatif aux droits de l'homme et les instruments de l'Union européenne concernés. Il convient aussi de relever que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment émis plusieurs mesures provisoires demandant à la Belgique de surseoir à l'expulsion de demandeurs d'asile dans ce cadre.¹ Dans ce contexte, le HCR se félicite de la récente décision du gouvernement belge de procéder, sur une base temporaire, à l'examen des demandes d'asile dont la responsabilité incomberait autrement aux autorités grecques.

Recommandations:

Outre la mise à disposition de moyens financiers et matériels suffisants au maintien d'une procédure d'asile de qualité et à la résorption de l'arriéré des instances d'asile, il est nécessaire d'améliorer certains aspects de la procédure d'asile en Belgique. A cet égard, les recommandations émises en décembre 2009 dans le rapport relatif à l'évaluation de la nouvelle procédure d'asile fait au nom de la commission de l'intérieur et des affaires administratives du Sénat méritent d'être considérées.

¹ Voir notamment CourEDH, *M.S.S c. Belgique et Grèce* (Requête No. 30696/09). Information supplémentaire disponible à:

<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/The+Court/The+Grand+Chamber>.

Ce dossier concerne un demandeur d'asile afghan affirmant que son transfert de la Belgique vers la Grèce dans le cadre du Règlement Dublin II consisterait en une violation des articles 2, 3 et 13 de la ConventionEDH. L'audience devant la Grande Chambre de la Cour, lors de laquelle le HCR était tiers intervenant, a eu lieu le 2 septembre 2010. Voir <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c7fbf052.html>. Le jugement de la Cour est attendu pour la fin de l'année ou le début de 2011.

Le HCR recommande en particulier :

- de laisser le soin au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) d'examiner les demandes d'asile ultérieures dites multiples et de décider de les prendre ou non en considération;
- au niveau du Conseil du contentieux des étrangers (CCE) :
 - d'assouplir le formalisme de la procédure ;
 - de veiller à ce que le Conseil puisse avoir connaissance de toutes les informations nécessaires à l'exercice qualitatif de son rôle de juridiction de plein contentieux ; et
 - d'assurer une publicité adéquate de sa jurisprudence
- d'améliorer l'assistance juridique des demandeurs d'asile et notamment :
 - de permettre la présence d'un avocat durant l'entretien à l'OE (en particulier dans le cadre de procédures relatives au Règlement Dublin II, à l'admissibilité d'une demande multiple et dans les cas des enfants non accompagnés ou séparés) ;
 - d'informer plus efficacement les demandeurs d'asile concernant la procédure d'asile avant le premier entretien ; et
 - de renforcer la formation des avocats.

3. La détention des demandeurs d'asile

En Belgique, 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 II, notamment à l'égard des femmes et hommes isolés, est préoccupant. Des demandeurs d'asile sont notamment détenus durant toute la durée de la procédure « Dublin », alors même qu'il n'est pas encore établi qu'un transfert vers un autre pays « Dublin » devra effectivement avoir lieu. Il n'est pas rare non plus de constater que des personnes introduisant une première demande d'asile en détention en Belgique se voient appliquer successivement des décisions de maintien en vertu de différents articles de la loi du 15 décembre 1980, ce qui aboutit dans les faits à les détenir au-delà de la limite légale de deux mois prévue pour les demandeurs d'asile. Le contrôle de la détention effectué par la Chambre du Conseil et la Chambre des Mises en Accusation n'est en outre pas automatique, en ce qu'il s'opère sur demande de l'intéressé ou de son avocat, et consiste en un contrôle de la légalité de la mesure de privation de liberté, sans que la nécessité d'une telle mesure soit remise en question.

Or, pour le HCR, la détention des demandeurs d'asile est indésirable en soi.² Selon les normes internationales des droits de l'homme et du droit des réfugiés, la détention ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort, pour une durée aussi courte que possible et ne devrait jamais être automatique. Ainsi, le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, réitère dans sa conclusion n°44 (XXXVII) de 1986 que la détention des demandeurs d'asile doit normalement être évitée vu les souffrances qu'elle entraîne. En conformité avec cette conclusion, on ne devrait faire usage de la détention des demandeurs d'asile, que si cela s'avère nécessaire : i) pour vérifier l'identité, ii) pour déterminer les éléments sur lesquels s'appuie la demande de

² Pour plus de détails sur la position du HCR, voir *UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, 26 February 1999, disponible à : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c2b3f844.html>

statut de réfugié ou d'asile, iii) dans les cas où les demandeurs d'asile ont détruit leurs documents de voyage et/ou d'identité ou ont utilisé de faux documents afin de tromper les autorités de l'Etat où ils ont l'intention de demander asile ou iv) pour protéger la sécurité nationale et l'ordre public. Ceci est encore plus vrai dans le cas de personnes vulnérables comme les enfants, indépendamment du fait qu'ils soient accompagnés ou pas, les personnes âgées et les personnes ayant des besoins médicaux ou psychologiques particuliers.

La HCR souhaite ainsi saluer les efforts des autorités belges visant à la mise en place d'alternatives à la détention pour les enfants non accompagnés ou séparés et les familles. Il relève notamment l'accueil des enfants non accompagnés et séparés dans des « Centres d'orientation et d'observation »³, la création d'un projet pilote de « maisons de retour » semi ouvertes pour les familles avec enfants en séjour irrégulier (en ce compris ceux étant dans l'attente d'un retour forcé ou d'un transfert vers un autre Etat membre de L'Union européenne dans le contexte du Règlement Dublin) et l'utilisation de ces structures, depuis la fin de l'année 2009, pour les familles demandant l'asile à la frontière.⁴

Recommandations:

Le HCR encourage la Belgique à :

- renverser la tendance du recours grandissant à la détention des demandeurs d'asile. Un contrôle judiciaire de la détention, automatique examinant aussi la nécessité de l'enfermement devrait être prévu et le cumul des mesures de détention prises dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980 devrait être limité, voire rendu impossible. Saluant les efforts entrepris pour mettre en place des alternatives à la détention, le HCR encourage la Belgique à poursuivre ceux-ci;
- appliquer la directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, dans les centres fermés, en particulier en ce qui concerne l'identification des personnes vulnérables.

4. Les droits des bénéficiaires de protection internationale

Considérant la durée des conflits contemporains, beaucoup de bénéficiaires de protection subsidiaire sont dans l'impossibilité de retourner dans leur pays d'origine dans un avenir proche et dans des conditions de sécurité et de dignité acceptables. Parallèlement et de manière un peu paradoxale, leur intégration en Belgique n'est pas facilitée, dû à l'octroi de droits plus limités. La loi du 15 décembre 1980 prévoit en effet un traitement différent, notamment en matière de droit de séjour, de regroupement familial, de documentation, ainsi qu'en matière des droits économiques et sociaux pour les réfugiés et les bénéficiaires du statut de protection

³ Arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés, (Moniteur belge, 7 mai 2007).

⁴ Arrêté royal du 22 avril 2010 modifiant l'arrêté royal du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Moniteur belge, 30 avril 2010). Cet arrêté crée des facilités d'hébergement à caractère extra-territorial pour les familles avec enfants demandant l'asile et ne répondant pas, à leur arrivée à la frontière, aux conditions d'entrée sur le territoire. Bien que la notion d'extra-territorialité soit artificielle, l'utilisation de ces maisons est un élément positif en ce qu'elle évite la détention des enfants.

subsidaire, qui sont soumis à un régime plus restrictif. Cette différence de traitement peut empêcher l'exercice de certains droits fondamentaux et a des conséquences négatives quant à l'intégration des bénéficiaires de protection subsidiaire.

Recommandation:

Considérant les similarités du besoin de protection et d'intégration des réfugiés et des bénéficiaires de protection subsidiaire, le HCR recommande d'aligner davantage le statut de ces deux catégories des personnes.

5. Le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale

Beaucoup de bénéficiaires de protection internationale font face à la longue durée de la procédure de regroupement familial, qui peut s'étendre sur plusieurs années, dû aux difficultés rencontrées afin de satisfaire aux exigences officielles, notamment en matière de pièces attestant des liens familiaux ou encore aux délais importants de traitement des visas « humanitaires ». Souvent, ils manquent aussi de moyens financiers pour couvrir les frais découlant du regroupement familial (visas, frais de voyage, tests ADN nécessaires en cas d'absence d'actes de naissance reconnus par les autorités belges). Ainsi, la gratuité des visas de regroupement familial, l'exemption d'autres frais administratifs et le remboursement des tests ADN – à tout le moins lorsque le résultat du test s'avère positif – seraient souhaitables. Enfin, dans cette matière, les bénéficiaires de protection subsidiaire bénéficient d'un traitement plus restrictif que les réfugiés. (voir *infra* recommandation 4)

Des difficultés existent également pour les membres de familles admis au regroupement familial. Ceux-ci ne se voient notamment pas automatiquement reconnaître le statut de la personne qu'ils rejoignent en Belgique. Ainsi, pendant trois ans, le titre de séjour dont disposent les membres de la famille (enfants et conjoint) dépend de celui de la personne rejointe. Ceux-ci risquent de perdre leur statut dérivé et de faire l'objet d'un ordre de quitter le territoire en cas de rupture de la vie commune (séparation, décès) notamment, mais également lorsque les enfants, devenus entre-temps majeurs, décident de quitter le domicile familial, de travailler ou de poursuivre des études supérieures.

Recommandations:

Le HCR recommande:

- de simplifier la procédure de regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale, notamment en ce qui concerne la documentation attestant des liens familiaux et le raccourcissement du délai de traitement des demandes de visa humanitaires;
- de réduire les coûts associés au regroupement familial;
- d'octroyer, en principe, aux proches parents admis au regroupement familial, le même statut juridique que celui du membre de famille rejoint

6. La réinstallation des réfugiés

Le HCR s'efforce de rechercher 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. La réinstallation est en effet, le transfert d'un réfugié d'un premier pays d'accueil où il ne peut rester sans risque pour sa sécurité ou ne peut trouver une solution à long terme, vers un autre pays qui lui offre l'opportunité de reprendre une vie normale. La réinstallation constitue un outil de protection dans les cas individuels, mais également un outil de coopération internationale et de partage des responsabilités permettant aux pays accueillant d'importants nombres de réfugiés de continuer à le faire. On notera en particulier la valeur stratégique croissante de la réinstallation visant à améliorer les conditions de protection et de vie des réfugiés qui restent dans les pays de premier accueil et à débloquer des situations de réfugiés de longue durée.

En 2009, on évaluait à 747.000 (soit 7 % de la population réfugiée mondiale) les réfugiés ayant besoin d'être réinstallés. Cette même année, le HCR a cherché à réinstaller plus de 128.000 réfugiés et seuls 84.064 ont pu l'être dans 24 pays. Un écart important subsiste ainsi entre le nombre de réfugiés à réinstaller et le nombre de places disponibles.

Ces dernières années, le nombre de pays membres de l'Union qui réinstallent des réfugiés est passé de six à treize. En effet, les pays offrant traditionnellement un programme de réinstallation (Danemark, Finlande, Grande-Bretagne, Irlande, Pays-bas et Suède) ont été rejoints en 2007-2010 par la France, le Portugal, la Roumanie, la République Tchèque, l'Espagne et la Bulgarie. D'autres pays, comme l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, et le Luxembourg ont réinstallé des réfugiés irakiens sur une base *ad hoc*.

Si la Belgique ne dispose pas d'un véritable programme de réinstallation, elle a toutefois, par le passé, ponctuellement réinstallé des réfugiés, notamment de la Hongrie après 1956 et pour les « *boat people* » vietnamiens. Au début 2009, suite à une conclusion du Conseil de l'UE de novembre 2008, qui encourageait à la réinstallation de 10.000 réfugiés irakiens dans les Etats Membres de l'UE, le gouvernement fédéral a décidé de reprendre la réinstallation, au moyen d'un projet pilote. Dans le cadre de cette initiative solidaire, 47 réfugiés (dans leur majorité, des femmes « à risque » et des enfants) ont été réinstallés en Belgique à la fin 2009.

Recommandations:

Le HCR :

- invite le futur gouvernement fédéral à poursuivre son effort de solidarité en mettant en place un programme annuel permettant, même dans des proportions modestes, la réinstallation de réfugiés;
- sollicite l'appui de la Belgique pour faire avancer ce dossier au niveau européen.

7. L'apatridie

L'absence en Belgique d'une procédure spécifique en matière de reconnaissance de la qualité d'apatride et d'une réglementation concernant le statut des apatrides est source de difficultés très importantes pour ces personnes. En effet, les décisions des tribunaux civils reconnaissant

la qualité d'apatride ne sont assorties ni d'un droit au séjour ni d'autres droits découlant du statut d'apatride. Le HCR s'était ainsi félicité de l'engagement pris dans la déclaration gouvernementale de mars 2008 concernant la mise en place d'une nouvelle procédure de reconnaissance du statut d'apatride et l'octroi, en principe, d'un titre de séjour en cas de reconnaissance de ce statut. Malheureusement, à ce jour, cet engagement n'a pu encore être concrétisé.

Enfin, en 2011, sera commémoré le 50^{ème} anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Si la Belgique a ratifié la Convention relative au Statut des Apatrides de 1954, elle n'a pas encore ratifié la Convention de 1961, établissant un cadre pour prévenir et réduire les situations d'apatridie.

Recommandations:

Le HCR recommande :

- une mise en œuvre efficace de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, qui veillerait au respect des droits humains fondamentaux de ceux-ci. Plus particulièrement, le HCR recommande l'adoption d'une réglementation spécifique concernant la procédure de reconnaissance de la qualité d'apatride et la mise en place d'un statut pour ces personnes, leur permettant de bénéficier des droits élémentaires qui s'y rattachent et, en principe, d'un droit de séjour.
- l'adhésion de la Belgique à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie

**Human Rights Liaison Unit
Division of International Protection
UNHCR
November 2010**