



UNHCR

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



Version originale en français

Propositions en matière de protection des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides en Belgique

INTRODUCTION

Souhaitant poursuivre le dialogue constructif établi de longue date avec les autorités belges, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après HCR) souhaite, en cette période de formation d'un nouveau Gouvernement fédéral et de rentrée parlementaire, attirer l'attention des autorités et des acteurs concernés sur certains thèmes relevant de son mandat, qui lui semblent particulièrement importants.

La présente note détaille les dix recommandations émises (I) dans le cadre des commémorations à l'occasion du 60^{ème} anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après la Convention de 1951) et du 50^{ème} anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (ci-après la Convention de 1961) qui auront lieu à Genève en décembre 2011, (II) en matière d'asile et (III) au sujet de l'apatridie.

En dépit de l'augmentation significative des demandes d'asile observée depuis 2008, de la conjoncture économique difficile et du débat politique que traverse la Belgique, les recommandations formulées *infra* ne doivent pas être perçues comme accessoires en ce qu'elles veillent à garantir des droits élémentaires aux demandeurs d'asile, bénéficiaires de protection internationale et apatrides. Certaines visent aussi à optimiser les procédures d'asile.

Aux portes de l'hiver, le HCR exprime tout d'abord sa préoccupation concernant la situation de l'accueil des demandeurs d'asile. Des efforts importants ont déjà été faits mais il est clair pour tous que dans les circonstances actuelles, ils ne suffisent pas à offrir un accueil décent aux demandeurs d'asile. Le HCR appelle une fois encore tous les acteurs concernés à se mobiliser pour remédier à la saturation du réseau d'accueil.

Deuxièmement, depuis septembre 2010, pas moins de dix-sept textes législatifs et réglementaires susceptibles d'affecter les réfugiés, les demandeurs d'asile et les apatrides ont été déposés au Parlement fédéral ou discutés au sein du gouvernement fédéral. Souvent assimilées à la migration, les questions relatives à la protection internationale revêtent toutefois une spécificité propre impliquant des responsabilités en droit international et européen. Ainsi, il est important que la Belgique ne compromette pas les garanties fondamentales de cette protection par des changements législatifs et réglementaires qui n'auraient notamment pas tenu compte de ses obligations ou des répercussions sur la globalité du système. L'expérience de nombreux pays européens a d'ailleurs déjà démontré que des changements de législation peu avisés ont été pointés du doigt par les cours nationales et internationales. Il est aussi important de veiller à l'utilisation de procédures justes et efficaces d'autant plus que la Belgique est actuellement confrontée à une augmentation significative de

demandeurs d'asile. Parallèlement, il importe de veiller à maintenir et à améliorer la qualité de ces procédures. La volonté utile d'améliorer l'efficacité des procédures ne doit en effet pas compromettre leur qualité.

Il souligne aussi la nécessité de continuer à offrir une protection internationale aux personnes qui en ont besoin. Le HCR soutient les efforts des autorités belges accomplis dans cette perspective.

Enfin, les commémorations du 60ème anniversaire de la Convention de 1951 et du 50ème anniversaire de la Convention de 1961, constituent une opportunité importante pour la Belgique de prendre des engagements concrets 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.

Par ce document, le HCR souhaite contribuer de manière constructive aux discussions actuelles. L'organisation est disposée à soutenir tous les acteurs concernés dans leur tâche de protection internationale et à approfondir, le cas échéant, les différents sujets abordés dans la présente note.

I. COMMEMORATIONS

L'année 2011 marque le soixantième anniversaire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, le cent cinquantième anniversaire de la naissance de Fridtjof Nansen, premier Haut Commissaire de la Société des Nations pour les réfugiés et le cinquantième anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Une réunion ministérielle se déroulera les 7 et 8 décembre 2011, à Genève, à l'issue de cette année de commémoration. A cette occasion, le HCR espère recevoir des engagements formels de la part des Etats ainsi que de l'Union Européenne (ci-après UE) afin de contribuer à une protection encore plus efficace des réfugiés et réduire les situations d'apatridie. Les propositions d'engagements repris ci-après seront explicitées plus loin dans le document.

Recommandation 1 : Contribution de la Belgique aux commémorations

Le HCR encourage la Belgique à participer à la réunion ministérielle de décembre prochain avec des engagements concrets dans les domaines suivants :

- Réduction de l'apatridie : ratifier la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (voir *infra* recommandation 10) ;
- Apatridie : adopter une réglementation spécifique concernant une procédure de reconnaissance de la qualité d'apatride assortie, le cas échéant, d'un statut leur permettant de bénéficier des droits élémentaires qui s'y rattachent et en principe, l'octroi d'un droit de séjour (voir *infra* recommandation 10) ;
- Réinstallation : poursuivre l'effort de solidarité en mettant en place un programme régulier de réinstallation de réfugiés (voir *infra* recommandation 8) ;
- Regroupement familial : réduire les coûts associés au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale (voir *infra* recommandation 7) ;
- Procédure d'asile : mettre en place au sein des instances d'asile un mécanisme de suivi de la qualité et renforcer le pouvoir d'instruction du Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après CCE) et/ou l'utilisation du renvoi au Commissariat Général aux

Recommandation 1 : suite

Réfugiés et aux Apatrides (ci-après CGRA) pour assurer un recours effectif aux demandeurs d'asile déboutés en première instance (voir *infra* recommandation 2).

Le HCR encourage également la Belgique à

- appuyer la présence de l'UE à cette réunion avec des engagements concrets en particulier concernant la réinstallation des réfugiés et
- soutenir son appel auprès des pays de l'UE à ratifier les Conventions de 1954 et de 1961 sur l'apatridie.

II. ASILE

A. Procédure d'asile

Le HCR est conscient des défis posés par l'augmentation actuelle du nombre des demandes d'asile. Afin d'y faire face, des initiatives positives ont été prises par le gouvernement et les instances d'asile, notamment l'augmentation du personnel des instances d'asile, la priorité donnée à l'examen de certains dossiers et le renforcement de la politique de retour.

Il reste toutefois fondamental que des personnes fuyant leur pays en quête de protection 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. S'il est important d'apporter rapidement des réponses aux demandes d'asile, il n'en est pas moins important de maintenir la qualité, l'efficacité et l'intégrité du système d'asile. Une procédure d'asile de qualité peut en effet faire, dans de telles situations, la différence entre la vie et la mort. Le projet "*Further developing quality*" développé par le HCR a démontré qu'il est maintenant largement accepté parmi les Etats membres de l'UE que l'établissement de mécanismes visant au maintien et à l'amélioration de la qualité des systèmes d'asile est indispensable non seulement dans le cadre de systèmes d'asile faibles mais aussi dans le contexte de systèmes plus solides. Il a de plus été observé que de tels systèmes étaient gage d'efficacité et de meilleure gestion des coûts. A cet égard, le HCR souhaite rappeler que le maintien de cette qualité constitue un défi quotidien : en principe, les efforts y visant sont à poursuivre aussi longtemps que des demandeurs d'asile cherchent une protection et que des décisions légalement fondées doivent être prises. Une politique effective de retour des personnes n'ayant pas besoin de protection internationale et ne pouvant rester sur le territoire belge pour d'autres raisons participe également à maintenir l'intégrité du système d'asile. Une telle politique privilégie le retour volontaire et s'opère dans le respect des droits de l'homme et de la dignité humaine. Le HCR souhaiterait que toute modification législative prenne en compte de tels éléments.

Ces considérations générales étant avancées, si la Belgique dispose actuellement d'un système d'asile solide, certains de ses aspects méritent toutefois attention et sont susceptibles d'amélioration en ce qu'ils pourraient conduire au refus d'un besoin de protection internationale existant. Relevons aussi que certains de ces aspects appartiennent à l'application plutôt qu'au libellé de la loi.

A cet égard, une évaluation de la nouvelle procédure a été effectuée par le Sénat en 2009 et il conviendrait d'en tenir compte.

Assurer l'accès à la procédure d'asile est important. Certaines préoccupations existent à ce sujet, particulièrement dans les ports. Elles ont trait notamment à l'accès au territoire, à l'enregistrement des demandes d'asile, la mise à disposition d'informations sur les droits et obligations des demandeurs d'asile, l'identification des personnes vulnérables et à la prise en compte de leur situation particulière¹. (Voir aussi *infra* recommandation 5 : protection des mineurs étrangers non accompagnés). 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 (ci-après OE) et non par sa Direction Asile, plus spécialisée en la matière.

On notera également la procédure « Dublin² » dont la Cour Européenne des Droits de l'Homme a récemment invalidé l'application automatique et sans vérification supplémentaire du principe de confiance entre Etats parties au Règlement, qu'ils remplissent leurs engagements internationaux en matière de protection internationale.³ Le HCR recommande la vigilance des autorités concernées en la matière.

L'examen par l'OE des nouveaux éléments présentés dans le cadre de demandes d'asile ultérieures, dont le nombre continue à être important, pourrait également être utilement révisé. 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 paraît l'instance la plus à même d'examiner tous les éléments étayant des demandes ultérieures et de déterminer si de nouveaux éléments sont apparus ou ont été présentés.

De plus, il conviendrait que le demandeur d'asile puisse introduire un recours de pleine juridiction, avec effet suspensif ou possibilité de le demander, contre la décision de refus de prise en considération de sa demande d'asile ultérieure. Le recours en annulation prévu actuellement n'offre en effet pas suffisamment de garanties.

En outre, certaines interprétations et l'évaluation de la crédibilité faites par les instances responsables du traitement des demandes d'asile méritent également une attention spécifique.⁴ En particulier, l'apparent manque de cohérence entre les instances d'asile et l'OE concernant la nationalité de l'intéressé est interpellant. Il n'est pas rare en effet, qu'une personne dont les instances d'asile rejettent la demande jugeant la nationalité non crédible sans véritable examen de la crainte de persécution ou du risque réel d'atteintes graves, soit renvoyée vers le pays dont elle affirme avoir la nationalité ou que l'on attende d'elle qu'elle y retourne.

De plus, le risque de violation de l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (ci-après CEDH) qui vise à empêcher le renvoi de personnes vers des territoires où elles pourraient être exposées à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ne semble pas systématiquement examiné par les instances d'asile, créant ainsi une brèche dans le système de protection offert en Belgique. Si une clause de « non-retour » est très utilement présente dans certaines décisions du CGRA dont des cas d'exclusion, il n'en est pas de même dans les dossiers dans lesquels l'origine ou le départ récent de l'intéressé du pays de nationalité présumée a été mis en cause. Dans ces dossiers, aucune instance ne se penche dans la pratique sur la violation éventuelle de l'article 3 CEDH en cas de retour de l'intéressé vers son pays d'origine et ce, malgré l'effet direct et absolu de l'article 3 CEDH dont la portée est plus large que celle de l'article 15 b (ou c) de la Directive Qualification.

D'autres difficultés résident dans le formalisme accru de la procédure d'appel, de l'absence de pouvoir d'instruction du CCE, la faible occurrence des renvois vers le CGRA pour instruction supplémentaire et partant, l'absence pour le CCE 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. En cette matière et plus généralement, l'absence d'uniformité de jurisprudence du CCE est également source de préoccupation. Dans l'ensemble, le déficit de garanties au niveau de la procédure d'appel mène un certain nombre de demandeurs d'asile déboutés à se prévaloir de la justice européenne.

Le rôle des avocats revêt désormais une importance accrue, notamment au niveau du recours devant le CCE où la procédure est actuellement principalement écrite. Si l'offre 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 aide juridique varie considérablement selon l'intérêt ou l'expertise de l'avocat concerné. La qualité de l'information offerte au demandeur d'asile est également très variable, *a fortiori* en période de saturation du réseau d'accueil (voir recommandation 3 : Accueil des demandeurs d'asile).

Enfin, ayant passé en revue divers aspects de la procédure d'asile en Belgique susceptibles d'amélioration, il faut aussi constater que les récentes augmentations du nombre de demandes d'asile déposées en Belgique et dans d'autres pays européens sont notamment dues à l'arrivée de demandeurs d'asile provenant de régions telles que les Balkans qui n'ont pas récemment produit de larges afflux de réfugiés. Si l'on ne peut douter du bien-fondé de certaines de ces demandes d'asile, on peut toutefois penser que certaines d'entre elles peuvent aussi s'expliquer par d'autres facteurs tels que la libéralisation des régimes de visa et par la discrimination et la pauvreté auxquelles font face certaines minorités dans leur pays d'origine. Dans ce contexte, le HCR est pleinement conscient de l'impact de ces arrivées sur le bon fonctionnement des systèmes d'asile des pays concernés et ce, au détriment des personnes ayant besoin d'une protection internationale. Résoudre ce problème complexe nécessiterait une variété de mesures allant au-delà de l'éventail des mesures prises par un seul pays d'asile afin de prendre des décisions de qualité dans des délais rapides. Celles-ci incluraient des initiatives plus étendues au niveau européen notamment pour fournir une information ciblée dans les pays d'origine et intensifier les efforts pour traiter les problèmes sociaux et les discriminations auxquelles les populations concernées sont confrontées dans les pays d'origine.

Recommandation 2 : procédure d'asile

Le HCR recommande à la Belgique de veiller à offrir des procédures d'asile justes et efficaces, assorties d'une possibilité de recours effectif et menant à des décisions de qualité. 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. Toute modification législative devrait tenir compte de ces éléments.

Dans ce cadre, 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.

Le HCR recommande en particulier :

- de mettre en place au sein des instances d'asile un mécanisme de suivi de la qualité afin d'assurer et d'améliorer la prise de décision ;
- d'assurer, en particulier pour les demandeurs d'asile à la frontière, y compris les passagers clandestins, une information adéquate sur leurs droits et obligations,

Recommandation 2 : suite

- l'accès à la procédure d'asile, la prise en compte de la situation particulière des personnes vulnérables et une attention appropriée à leurs besoins particuliers ;
- d'envisager la possibilité de traiter les demandes d'asile à la frontière au niveau de la Direction asile de l'OE plutôt que de la Direction du contrôle intérieur et frontières ;
 - de demeurer vigilant dans le contexte de l'application du règlement Dublin II, quant au respect en pratique des engagements internationaux en matière de protection internationale dans d'autres Etats Parties au règlement ;
 - de rendre le CGRA compétent pour examiner les demandes d'asile ultérieures et décider de les prendre ou non en considération ;
 - de prévoir contre les décisions de refus de prise en considération des demandes d'asile ultérieures, un recours de pleine juridiction, avec effet suspensif ou possibilité de le solliciter ;
 - de maintenir une cohérence au sein du système d'asile en ne renvoyant pas des demandeurs d'asile déboutés vers le pays dont ils affirment avoir la nationalité alors que les instances d'asile ont fondé le rejet de leur demande sur un manque de crédibilité quant à cette même nationalité, origine ou provenance, sans examen de la crainte de persécution ou du risque d'atteintes graves. Il est recommandé d'examiner, au minimum pour ces demandes d'asile, le risque de violation de l'article 3 de la CEDH et d'assortir, le cas échéant, les décisions négatives des instances d'asile d'une clause visant à prévenir le ministre compétent d'une potentielle violation de l'article 3 CEDH en cas de retour vers un pays déterminé, pays de provenance ou pays d'origine ;
 - d'assouplir le formalisme de la procédure d'appel et de garantir le caractère effectif du recours ;
 - de veiller à ce que le CCE puisse avoir connaissance de toutes les informations nécessaires à l'exercice qualitatif de son rôle de juridiction de plein contentieux et
 - d'améliorer l'aide juridique offerte aux demandeurs d'asile.

B. Accueil des demandeurs d'asile

La saturation du réseau d'accueil constatée depuis mai 2008 engendre de nombreux problèmes. Si des mesures d'urgence ont été prises et ont eu des résultats encourageants à la fin de l'année dernière, les difficultés sont réapparues à la fin du mois d'avril 2011. Depuis lors, cette saturation a affecté près de 2.500 demandeurs d'asile,⁵ pour atteindre un total de 10.000 personnes depuis avril 2008.

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 qui ne sont pas hébergées - ou qui le sont dans des structures d'accueil d'urgence - et de l'inadéquation de celles-ci avec les besoins et les droits des demandeurs d'asile. Les demandeurs d'asile qui séjournent dans ces structures ne reçoivent ni 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. La situation des demandeurs d'asile laissés sans abri est *a fortiori* encore plus préoccupante. La saturation du réseau d'accueil a aussi des répercussions sur l'exercice du droit au travail et la scolarisation des enfants. Particulièrement préoccupante

est la situation des mineurs étrangers non accompagnés (voir *infra* C : protection des mineurs étrangers non accompagnés).

Ces déficiences ont ainsi un impact négatif non seulement sur le bien-être des personnes concernées mais aussi sur la qualité de leur procédure d’asile et le cas échéant, sur leurs perspectives d’intégration. Des demandeurs d’asile risquent en définitive de voir leur demande d’asile rejetée, non pour des motifs tenant au fondement de leur demande de protection mais pour d’autres raisons, relatives notamment à leur vulnérabilité particulière ou à des questions d’ordre administratif, comme la non-présentation à un entretien ou le non-respect de certains délais. Cette situation semble par ailleurs ne pas être en accord avec la Directive relative à des normes minimales pour l’accueil des demandeurs d’asile dans les États Membres⁶ (ci-après Directive Accueil) et la législation belge.

De plus, les coûts financiers d’une telle approche sont importants et très probablement beaucoup plus élevés que ceux qui seraient générés par une solution structurelle. Par ailleurs, l’hébergement de demandeurs d’asile dans des hôtels - qui a toutefois diminué à ce jour - est susceptible de générer des impressions négatives au sein de la population et d’être perçu comme un facteur attractif à l’extérieur du pays. Il en est de même pour les astreintes auxquelles a été et est encore condamné Fedasil.

Le HCR salue les efforts déjà fournis par les autorités, notamment les augmentations de budget, la mise à disposition et la création d’hébergements supplémentaires, l’augmentation du personnel des instances d’asile et le travail de celles-ci pour augmenter le nombre de décisions prises, ainsi que la bonne volonté des travailleurs sociaux qui ne ménagent pas leur peine pour remédier aux problèmes qui se posent quotidiennement. Il n’en demeure pas moins qu’une solution plus structurelle comportant la flexibilité nécessaire pour absorber tant à la hausse qu’à la baisse les variations inhérentes aux flux de demandeurs d’asile, est indispensable et, avant l’hiver, encore plus urgente.

Recommandation 3 : Accueil des demandeurs d’asile

Le HCR invite toutes les autorités concernées à poursuivre de manière prioritaire, leurs efforts pour trouver avec les partenaires concernés, une solution structurelle aux déficits actuels de l’accueil des demandeurs d’asile. Il importe que cet accueil continue à être offert aux demandeurs d’asile⁷ jusqu’à l’issue de leur procédure et comporte la flexibilité nécessaire pour absorber les flux de demandeurs d’asile, tant à la hausse qu’à la baisse et leur assurer un suivi social, médical et juridique dans le respect des dispositions de la Directive Accueil.

C. Détention⁸ des demandeurs d’asile

Le HCR a accueilli favorablement les efforts des autorités belges visant à la mise en place d’alternatives à la détention pour les mineurs étrangers non accompagnés ou séparés et les familles avec enfants. En effet, comme réitéré dans le cadre de la Table Ronde globale du HCR sur les alternatives à la détention tenue à Genève les 11 et 12 mai 2011, la détention des demandeurs d’asile est indésirable en soi.⁹ Ceci est encore plus vrai dans le cas de personnes vulnérables comme les enfants, indépendamment du fait qu’ils soient accompagnés ou non, les personnes âgées, les femmes enceintes, les personnes handicapées, les victimes de torture et les personnes ayant des besoins médicaux ou psychologiques particuliers.

Les initiatives positives prises en ce domaine en Belgique comportent l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés dans des « Centres d'orientation et d'observation », la création de « maisons de retour » pour les familles avec enfant(s) en séjour irrégulier et l'utilisation de ces structures, depuis la fin de l'année 2009, pour les familles avec enfant(s) demandant l'asile à la frontière. Pour ces dernières, il importe d'adapter leur accompagnement aux normes de la « Directive Accueil » et de veiller, en cas de rejet de leur demande de protection internationale, à ce que leur retour s'accomplisse également en priorité sur une base volontaire. Il serait par ailleurs important de prévoir dans la loi une base légale pour développer des alternatives à la détention.

Le HCR souhaite aussi saluer la mise en place dans un projet de loi, dont l'adoption par le Parlement est imminente, d'un cadre juridique assurant l'interdiction, par principe, de la détention des enfants et de leur famille. Il regrette cependant que les familles introduisant une demande d'asile à la frontière ne semblent pas, à ce stade, bénéficier d'une telle garantie dans la loi.¹⁰

En ce qui concerne plus généralement les demandeurs d'asile à la frontière, 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 II¹¹ reste préoccupant. 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. Ceci aboutit dans les faits à les détenir au-delà de la limite légale de deux mois prévue pour l'examen de leur demande 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 ni la proportionnalité d'une telle mesure ne soit remise en question.

Dans ce contexte, il est utile de relever que la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) a jugé que la détention des personnes en séjour illégal et la détention des demandeurs d'asile relevaient de régimes juridiques distincts.¹² Dans un autre Arrêt concernant une personne en séjour irrégulier, la CJUE considérant la détention comme la mesure la plus contraignante de la procédure graduelle de mise en œuvre de la décision de retour, estime que le principe de proportionnalité doit être d'application à chacune de ses étapes.¹³ Il semble donc paradoxal que des personnes relevant d'une protection internationale soient confrontées à un régime de détention plus sévère que celui organisé pour les étrangers en séjour irrégulier. En effet, actuellement, ni la proportionnalité ni la nécessité de la détention des demandeurs d'asile n'est examinée.

Relevons enfin dans ce contexte que la refonte actuellement discutée de la Directive Accueil, comprend des propositions - par ailleurs soutenues par le HCR - pour une plus ample réglementation des bases de détention incluant notamment un test de nécessité, un contrôle judiciaire plus important et des conditions de détention plus adaptées. Le Règlement Dublin II, 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. Des dispositions visant à limiter la détention et à prévoir des garanties procédurales supplémentaires sont également présentes dans la refonte du Règlement Dublin II.¹⁴

Recommandation 4 : Détention des demandeurs d’asile

Le HCR recommande de :

- renverser la tendance du recours significatif et systématique -pour certaines catégories de demandeurs d’asile, notamment à la frontière - à la détention et spécifier le statut juridique de la détention des demandeurs d’asile en la soumettant à un contrôle judiciaire, automatique examinant tant la nécessité que la proportionnalité de l’enfermement ;
- limiter, voire supprimer le cumul des mesures de détention prises dans le cadre de la loi du 15 décembre 1980 ;
- appliquer la Directive relative à des normes minimales pour l’accueil des demandeurs d’asile dans les États Membres (ci-après Directive « Accueil »), dans les centres fermés ainsi que, le cas échéant, dans les maisons de retour, en particulier en ce qui concerne l’identification des personnes vulnérables ;
- étendre l’interdiction de principe de la détention à toutes les familles demandant l’asile à la frontière ; et
- prévoir dans la loi une base légale pour les alternatives à la détention, qui soit distincte du maintien en rétention.

D. Protection des mineurs étrangers non accompagnés

L’augmentation du nombre de mineurs étrangers non accompagnés arrivant en Belgique présente un défi pour les autorités impliquées dans la protection de ces mineurs. Nombre d’entre eux sont issus de pays dans lesquels on observe des problèmes de sécurité ou d’autres difficultés - notamment des formes de persécution spécifiques aux enfants - susceptibles d’avoir un impact sur leur situation. Il s’agit notamment de l’Afghanistan, la Guinée, l’Iraq, la République Démocratique du Congo, le Pakistan et la Somalie. Les persécutions spécifiques aux enfants peuvent comprendre l’enrôlement/le recrutement en dessous de l’âge légal, la traite des enfants et les mutilations génitales féminines. La violence familiale et conjugale, le mariage forcé ou en dessous de l’âge légal, l’asservissement ou le travail dangereux des enfants, le travail forcé, la prostitution forcée et la pornographie infantile peuvent également en constituer.¹⁵

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* ». Tout en saluant cette disposition, force est néanmoins de constater qu’il n’existe pas actuellement en Belgique de système solide pour déterminer l’intérêt de l’enfant et ainsi, assurer le respect de ce principe dans toute décision concernant des mineurs étrangers non accompagnés.

De plus, le HCR est soucieux du respect des dispositions légales concernant l’accueil¹⁶ et la tutelle¹⁷ des mineurs étrangers non accompagnés, considérés, notamment par la Directive Accueil, comme des personnes vulnérables ayant des besoins spécifiques. En ce qui concerne l’accueil, des mineurs étrangers non accompagnés sont actuellement hébergés à l’hôtel ou dans des centres d’accueil pour adultes et en conséquence, ne reçoivent pas d’accompagnement approprié. D’autres restent sans abri et sont ainsi dépourvus de tout suivi.

Quant au Service des Tutelles, il n'a ni la capacité ni les moyens de remplir la mission que lui a conférée le législateur. En effet, certains mineurs étrangers non accompagnés ne se voient actuellement pas désigner de tuteur ou de tutrice que ce soit dû au manque de tuteurs ou à l'absence de logement pour les mineurs concernés. En outre, l'accompagnement offert par les tuteurs varie énormément d'une personne à l'autre, selon la compréhension qu'ils ont de leur rôle et des procédures.

Qui plus est, si le HCR a salué l'initiative de transposer en loi la réglementation prévue dans la Circulaire du 15 septembre 2005 relative au séjour des mineurs étrangers non accompagnés, la récente modification législative¹⁸ ne remédie pas à la préoccupation générée par un des aspects saillants de la pratique actuelle. En effet, l'impossibilité d'introduire de manière concomitante une procédure basée sur la circulaire et une procédure d'asile et de mener ces deux procédures de manière séquencée en donnant priorité à la procédure d'asile, entraîne de la part du tuteur une prise de décision motivée par des aspects liés parfois plus au séjour qu'au besoin de protection internationale. Toute décision dans ce contexte est très délicate, *a fortiori* lorsque des tuteurs sont amenés à les prendre alors qu'ils n'ont pas nécessairement l'expertise requise. Une telle situation risque de porter préjudice à des mineurs étrangers non accompagnés susceptibles de bénéficier d'une protection internationale suite à une procédure d'asile comportant une interprétation des critères et garanties procédurales attentives aux enfants.¹⁹

En outre, le fait de demander l'asile ou non a des conséquences en ce qui concerne l'accueil et l'accompagnement des mineurs étrangers non accompagnés. En effet, contrairement aux demandeurs d'asile qui relèvent de la compétence du Gouvernement fédéral, la responsabilité de la protection des mineurs étrangers non accompagnés qui ne demandent pas l'asile relève des Communautés. Or, le partage des responsabilités et le manque de coordination entre ces deux niveaux de pouvoir ont pour conséquence de priver certains mineurs non accompagnés de l'aide dont ils ont besoin.

Enfin, la détermination de l'âge souvent effectuée exclusivement sur la base d'un test médical d'ordre physique mérite aussi amélioration. La détermination de l'âge doit en effet faire partie d'une évaluation complète tenant compte tant de l'apparence physique que de la maturité psychologique. Avant de procéder à l'évaluation de l'âge, il est également important de nommer un tuteur ou une tutrice qualifié(e) et indépendant(e) pour conseiller l'enfant. Ceci n'est actuellement pas garanti, mettant ainsi à mal le plein respect de l'Article 22*bis*, alinéa 4 de la Constitution, en particulier pour les mineurs étrangers non accompagnés qui sont maintenus à la frontière.

Recommandation 5 : Protection des mineurs étrangers non accompagnés

Le HCR recommande :

- d'assurer que l'évaluation de l'âge fasse partie d'une évaluation complète tenant compte tant de l'apparence et de paramètres d'ordre physique que de la maturité psychologique de la personne ;
- d'établir un mécanisme formel pour déterminer l'intérêt de l'enfant. Ce processus, mené par des décideurs ayant l'expertise nécessaire, facilitera la participation adéquate de l'enfant sans discrimination et examinera tous les facteurs pertinents afin de déterminer la meilleure option ;

Recommandation 5 : suite

- de prendre les mesures nécessaires afin de garantir un accès à la procédure d'asile pour chaque mineur étranger non accompagné qui est susceptible de bénéficier de la protection internationale, notamment en permettant l'introduction de manière concomitante d'une procédure basée sur la circulaire relative au séjour des mineurs étrangers non accompagnés et d'une procédure d'asile et de mener ces deux procédures de manière séquentielle en donnant priorité à la procédure d'asile ;
- d'assurer que la procédure d'asile des mineurs étrangers non accompagnés soit conduite, à tous les niveaux, par du personnel spécialisé et comporte une représentation légale qualifiée. Une interprétation des critères de détermination du besoin de protection internationale qui soit attentive aux enfants, ainsi que des garanties spécifiques en matière de procédure et de preuves sont nécessaires afin d'assurer une prise de décision appropriée quant à de telles demandes ;
- de veiller à ce que les services responsables de l'accueil et des tutelles disposent de ressources suffisantes afin de remplir leur mission ;
- d'entreprendre une évaluation du système de tutelle établi pour les mineurs étrangers non accompagnés et
- de veiller à une meilleure coordination et coopération entre les autorités fédérales et les communautés.

E. Statut des bénéficiaires de protection internationale

Considérant la durée des conflits contemporains, nombre 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.

Or, la loi du 15 décembre 1980 prévoit un traitement différent, notamment en matière de droit de séjour et de documentation, pour les réfugiés et les bénéficiaires du statut de protection subsidiaire, ces derniers étant soumis à un régime plus restrictif. Cette différence de traitement peut empêcher l'exercice de certains droits fondamentaux et a des conséquences négatives sur l'intégration des bénéficiaires de protection subsidiaire. Ainsi, n'ayant d'autre alternative que celle de se référer aux autorités dont ils ont la nationalité, les bénéficiaires de protection internationale se trouveront souvent devant des difficultés insurmontables pour obtenir un titre de voyage, dues à la crainte qu'ils nourrissent à l'encontre des autorités de leur pays d'origine ou à l'incapacité de celles-ci de leur délivrer de tels documents.

Récemment, dans le cadre de la réforme sur le regroupement familial, le législateur a reconnu la similarité des besoins de protection entre ces deux groupes de bénéficiaires de protection internationale et a ainsi modifié la loi du 15 décembre 1980 de telle sorte que le droit au regroupement familial leur soit appliqué de manière identique. Il s'agit d'une avancée importante vers l'harmonisation des droits des bénéficiaires de protection internationale qu'il conviendrait d'appliquer dans d'autres domaines. Une tendance similaire est observée dans les discussions concernant la refonte du texte de la Directive Qualification.²⁰

Recommandation 6 : Statut des bénéficiaires de protection internationale

Le HCR recommande d'aligner davantage le statut des bénéficiaires de protection subsidiaire à celui des réfugiés, notamment en matière de documentation, considérant les similarités de leurs besoins de protection et d'intégration.

F. Regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale

Beaucoup de bénéficiaires de protection internationale font face à une longue procédure de regroupement familial pouvant s'étendre sur plusieurs mois, voire des années, suite aux difficultés rencontrées afin de retrouver des membres de famille et de satisfaire aux exigences officielles, notamment en matière de pièces attestant des liens familiaux.

Souvent, ils manquent aussi de moyens financiers pour couvrir les frais découlant de la procédure de regroupement familial (visas, frais de voyage, tests ADN). Il serait dès lors souhaitable d'assurer la gratuité des visas de regroupement familial, l'exemption d'autres frais administratifs et le remboursement des tests ADN – au moins lorsque le résultat du test s'avère positif.

Egalement, bien que l'on puisse se réjouir du fait que la nouvelle loi du 8 juillet 2011 sur le regroupement familial n'ait pas imposé de conditions supplémentaires au droit au regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale, ce régime d'exemption ne s'applique toutefois que lorsque la demande de regroupement familial a été introduite dans l'année de la reconnaissance ou de l'octroi du statut. Or, pour diverses raisons indépendantes de la volonté du bénéficiaire de protection internationale, il ne lui est pas toujours possible d'introduire cette demande dans la période impartie (recherche de la famille par exemple). Le HCR avait recommandé la suppression de ce délai d'un an afin d'éviter que les bénéficiaires de protection internationale ne se voient imposer les conditions plus strictes (existence de moyens de subsistance suffisants notamment) qui visent les étrangers en général.

Par ailleurs, des difficultés existent pour les membres de famille admis au regroupement familial. Ceux-ci ne se voient notamment pas automatiquement reconnaître ou octroyer 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. Dès lors, en cas de rupture de la vie commune (séparation, décès), les membres de famille risquent de perdre leur statut dérivé et de faire l'objet d'un ordre de quitter le territoire. Le risque de perte du statut dérivé existe également lorsque les enfants, devenus entre-temps majeurs, décident de quitter le domicile familial, de travailler ou de poursuivre des études supérieures.

En matière de documentation également, alors que le CGRA est compétent pour délivrer des documents d'état civil aux réfugiés reconnus, il ne l'est cependant pas pour les membres de famille qui rejoignent un réfugié reconnu 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.

De même, les autorités belges ne délivrent pas de documents de voyage aux membres de famille des réfugiés rejoints. Ne pouvant faire appel aux autorités de leur pays d'origine pour obtenir un titre de voyage, leur liberté de mouvement est restreinte au territoire belge.

Recommandation 7 : Regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale

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 ;
- de réduire les coûts associés au regroupement familial ;
- de supprimer le délai d'un an après la reconnaissance ou l'octroi du statut pendant lequel le bénéficiaire de protection internationale est exempté des conditions supplémentaires pour permettre le regroupement familial ;
- d'octroyer, par le biais d'une procédure simplifiée et conformément au principe de l'unité de la famille, le même statut juridique aux membres de la cellule familiale admis au regroupement familial que celui du membre de famille rejoint.

G. Réinstallation des réfugiés

En 2011, la Belgique a été le premier pays à réinstaller des réfugiés suite à la crise en Libye en accueillant cet été 25 réfugiés érythréens et congolais (des familles, des femmes seules et des mineurs non accompagnés). Le HCR souhaite exprimer sa reconnaissance à la Belgique à cet égard. La sélection et le transfert de ces personnes se sont déroulés très efficacement tout en tenant compte des contraintes sur le terrain, notamment des questions de sécurité. Cette démarche très positive reste toutefois nettement insuffisante au regard des besoins.

Si la Belgique ne dispose pas d'un véritable programme de réinstallation, elle a toutefois, par le passé, ponctuellement réinstallé des réfugiés, notamment originaires de Hongrie après 1956 et du Vietnam avec les « *boat people* ». En 2009, le Gouvernement fédéral a repris la réinstallation au moyen d'un projet-pilote mis en place suite à l'invitation du Conseil de l'UE de contribuer à la réinstallation de 10.000 réfugiés irakiens dans ses pays membres. Dans le cadre de cette initiative solidaire, 47 réfugiés (dans leur majorité, des femmes « à risques » et des enfants) ont été réinstallés en Belgique. Le HCR a accueilli très favorablement ces initiatives.

En effet, il 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. Cette dernière constitue en fait le transfert d'un réfugié d'un premier pays d'accueil, où il ne peut rester sans risque pour sa sécurité ou ne peut y trouver une solution à long terme, vers un autre pays. 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 premiers pays d'accueil et à résoudre des situations de réfugiés de longue durée.

Ces dernières années, le nombre d'Etats membres de l'UE qui réinstallent des réfugiés est passé de six à quinze. Les pays comme le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède qui offrent un programme de réinstallation 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, l'Italie, le Luxembourg et la Suisse mais aussi la Belgique ont réinstallé des réfugiés sur une base *ad hoc*.

On évalue à un peu moins de 800.000 (soit un peu moins de 10% de la population réfugiée mondiale) le nombre de réfugiés ayant besoin d'être réinstallés dans les années à venir. Pour 2011, les Etats disposant de programmes de réinstallation²¹ ont offert un peu moins de 80.000 places de réinstallation alors que le HCR cherche à réinstaller 172.000 réfugiés. Un écart important subsiste ainsi entre le nombre de réfugiés à réinstaller et le nombre de places disponibles. Un déficit similaire, voire plus important est à craindre pour 2012.

Recommandation 8 : Réinstallation des réfugiés

Dans un contexte où le HCR recommande sur le plan mondial d'augmenter de 10% le nombre de places de réinstallation en incitant les pays disposant déjà de programmes de réinstallation à augmenter leur quota et en incitant des pays n'en disposant pas à en établir, il invite la Belgique à :

- poursuivre son effort de solidarité en mettant en place un programme régulier de réinstallation de réfugiés ;
- soutenir ce dossier au niveau européen.

H. Affaires européennes

La Belgique a traditionnellement défendu les principes de protection internationale au niveau européen et a joué un rôle constructif et décisif dans l'élaboration d'un Système d'Asile Européen Commun. Le HCR l'invite à poursuivre dans cette voie et sollicite son appui en matière de coopération pratique mais aussi dans le cadre de la refonte des Directives Qualification²² et plus encore, Accueil²³ et Procédure²⁴ ainsi que du Règlement Dublin II. Le HCR est d'avis que les dernières propositions de refonte contiennent des éléments positifs qui, s'ils étaient adoptés, amélioreraient le fonctionnement actuel des systèmes d'asile. Ils rapprocheraient par ailleurs les textes et partant les pratiques, des jurisprudences de la CJUE et de la CEDH qui ont démontré le besoin de modifications.²⁵

La construction de la capacité d'accueil et de l'espace de protection dans les pays situés à la frontière orientale de l'UE et à l'Ouest des Balkans, le maintien de l'ouverture des frontières européennes aux personnes qui fuient les crises autour de la Méditerranée et la solidarité envers les pays de premiers asile ainsi que la contribution de l'UE aux Commémorations du HCR sont autant de domaines dans lesquels l'Organisation compte sur l'appui de la Belgique.

Recommandation 9 : Affaires européennes

Le HCR sollicite l'appui de la Belgique quant à :

- la mise en place d'un véritable Système d'Asile Européen Commun, remédiant aux incohérences majeures dans la pratique des pays de l'UE. Outre la coopération pratique, la tenue de discussions constructives comportant la flexibilité requise pour arriver à un accord quant aux refontes des Directives Qualification, Accueil et

Recommandation 9 : suite

Procédure ainsi que du Règlement Dublin II, qui répond aux déficits de protection actuellement observés au sein de l'UE, est nécessaire ;

- la construction de la capacité d'accueil en matière d'asile et de l'espace de protection dans les pays situés à la frontière orientale de l'UE et à l'Ouest des Balkans ;
- le maintien de l'ouverture des frontières européennes aux personnes qui fuient les crises autour de la Méditerranée et la solidarité envers les pays de premiers pays d'asile et
- la contribution de l'UE aux Commémorations du HCR en décembre 2011 (voir recommandation 1).

III APATRIDIE

En 2010 et 2011, le HCR a mené un projet de recherche interdisciplinaire, couvrant les aspects socio-démographiques et juridiques de l'apatridie en Belgique. L'objectif de ce projet était de rassembler des informations sur la situation des apatrides et de formuler des recommandations visant à son amélioration. Les résultats en seront disponibles dans les prochains mois, mais des tendances peuvent d'ores et déjà être observées.

Tout d'abord, l'absence d'une procédure spécifique en matière de reconnaissance de la qualité d'apatride et d'une réglementation spécifique concernant le statut et le séjour des apatrides est source de difficultés importantes pour ces personnes. Les décisions des tribunaux civils - dont la jurisprudence n'est par ailleurs pas homogène - reconnaissant la qualité d'apatride ne sont notamment assorties ni d'un droit au séjour ni d'autres droits découlant du statut d'apatride, accordant ainsi un statut dépourvu de tout effet utile. Le HCR s'était 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. Néanmoins, à ce jour, cet engagement n'a pu encore être concrétisé.

Si la Belgique a ratifié la Convention relative au Statut des Apatrides de 1954, elle n'a pas encore ratifié la Convention de 1961. Or, dans le contexte des efforts visant à réduire l'apatridie et dans le contexte du 50^{ème} anniversaire de cette Convention, le HCR espère pouvoir compter sur la ratification par la Belgique de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.²⁶ La Conférence ministérielle des 7 et 8 décembre 2011 organisée par le HCR en clôture des commémorations, serait une parfaite occasion pour annoncer, comme le feront d'autres pays,²⁷ une telle volonté de la part de la Belgique.

En effet, cette ratification confirmerait l'engagement de la Belgique en matière des droits humains et traduirait sa volonté de se conformer aux normes internationales. De manière sans doute plus importante, elle contribuerait également aux efforts déployés pour réduire et prévenir l'apatridie au niveau mondial, en renforçant les normes et pratiques existantes en la matière et en encourageant ainsi d'autres Etats à également ratifier cette Convention. 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 ratification de cette convention.²⁸

En conséquence, il est également souhaitable que la législation concernant la nationalité actuellement discutée au Parlement, soit, si elle est modifiée, mise en conformité avec les instruments internationaux précités.

Recommandation 10 : Apatridie

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, l'octroi d'un droit de séjour ;
- la ratification par la Belgique de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie ;
- en cas de modification du Code de la Nationalité, l'adoption d'une législation en conformité avec les instruments internationaux existant en matière d'apatridie.

Représentation régionale du HCR pour l'Europe de l'Ouest
12 octobre 2011

¹ Commission Européenne, *Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (refonte)*, 3 décembre 2008, COM(2008) 815 final, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=493e8c972>, art. 21 ; UN High Commissioner for Refugees, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM (2008)815 final of 3 December 2008)*, 13 March 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ba8a192.html>

² Procédure mise en place en application du Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, Journal officiel n° L 050 du 25/02/2003 p. 0001 – 0010,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:FR:HTML>

³ Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, AFFAIRE M.S.S. c. BELGIQUE et GRECE, (Requête no 30696/09), Arrêt Strasbourg, 21 janvier 2011, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=880340&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

⁴ Voir aussi UNHCR, *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States With Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, A UNHCR Research Project, July 2011.

⁵ Chiffres au 26 septembre 2011

⁶ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=Directive&an_doc=2003&nu_doc=9

⁷ Y inclus, dans le cas de demandes multiples, ceux dont la demande a été prise en considération

⁸ Le terme détention inclut le maintien en centre fermé.

⁹ 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.

¹⁰ Le projet de loi 326 du 8 octobre 2010 insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés (Doc. 53K0326/009) prévoit en effet la possibilité de détenir les familles à la frontière « en vue de procéder à l'éloignement ». De plus, bien que ceci soit prévu pour une période « aussi courte que possible », en cas d'usage de la détention, cette mention risque dans la pratique de n'avoir aucun effet sur le déroulement des deux mois de détention auxquels sont habituellement soumis les demandeurs d'asile à la frontière si la mesure de détention initiale n'est pas soumise à un examen d'opportunité.

¹¹ Règlement (CE) n°343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:FR:PDF>

¹² Cour de Justice de l'Union européenne, Arrêt de la Cour (grande chambre) du 30 novembre 2009 (demande de décision préjudicielle de la Administrativen sad Sofia-grad-Bulgarie) - Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov), Affaire C-357/09 PPU. La Cour se réfère notamment à la directive « Procédure » (art.18) qui interdit qu'une personne soit détenue au seul motif qu'elle demande l'asile, et à la directive « Accueil » (art. 7.3) qui autorise le recours à la détention des demandeurs « si nécessaire », <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009J0357:FR:NOT>.

¹³ Cour de Justice de l'Union européenne, Arrêt de la Cour (première chambre) du 28 avril 2011 (demande de décision préjudicielle de la Corte di Appello di Trento - Italie) - procédure pénale contre Hassen El Dridi alias Karim Soufi, Affaire C-61/11 PPU, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=571272:cs&lang=fr&list=575822:cs,571272:cs,599550:cs,569983:cs,571292:cs,&pos=2&page=1&nbl=5&pgs=10&hwords=e1%20dridi~&checktexte=checkbox&visu=#texte> . Cf. également Cour européenne des droits de l'homme, 20 sept. 2011, n° 10816/010, Lokpo et Touré. c/ Hongrie mentionnant le besoin d'un examen de la légalité mais aussi de la proportionnalité de la détention, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=TOUR%E9%20%7C%2010816/10&sessionid=79443314&skin=hudoc-fr>.

¹⁴ Commission Européenne, *Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)*, 3 décembre 2008, COM(2008) 820 final, articles 27(4) et 27(8), disponible à <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=493e8e922>.

¹⁵ 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://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cced15c2>, paragraphe 18.

¹⁶ Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers; 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.

¹⁷ Loi-programme (I) du 24 décembre 2002 qui a instauré la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés.

¹⁸ Projet de loi du 23 juin 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 (Doc. 53K0288/010). Projet de loi adopté et loi promulguée le 12 septembre 2011, mais non encore publiée au Moniteur Belge.

¹⁹ 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 mei 2011 ; 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://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cced15c2>.

²⁰ Commission Européenne, *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 (refonte)*, 21

octobre 2009, COM(2009) 551 final, 2009/0164 (COD), par exemple article premier, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:FR:PDF>.

²¹ Argentine, Australie, Brésil, Bulgarie, Canada, Chili, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Islande, Irlande, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Pays-Bas, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Suède, Uruguay.

²² Cf. note 20.

²³ Cf. note 2.

²⁴ Commission Européenne, *Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait de la protection internationale dans les États membres (refonte)*, 21 octobre 2009, COM(2009) 554 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:FR:PDF>.

²⁵ Voir pour plus de détails notamment UNHCR, UNHCR's Recommendations to Poland for its EU Presidency, July - December 2011, <http://www.unhcr.org/4df8d00f9.html>.

²⁶ 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.

²⁷ Actuellement, 37 Etats sont parties à la Convention de 1961 dont l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. En Europe, la Croatie a récemment finalisé la procédure nationale de ratification de cette Convention. Le HCR prévoit aussi que l'Espagne, la Bulgarie et la Moldavie ratifieront la Convention en 2011. D'autres ratifications sont annoncées ailleurs dans le monde (huit autres Etats sont relativement avancés dans le processus et un minimum de 13 autres Etats ont indiqué qu'ils étudient la question).

²⁸ Voir pour plus de détails UNHCR, *The statelessness Convention campaign, Why States should accede to the 1954 and 1961 Conventions*, 2011.