



UNHCR

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

Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs aux¹ :

- **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 »).**

I INTRODUCTION

1. En adoptant le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après dénommé le HCR) du 14 décembre 1950, l'Assemblée générale des Nations Unies lui a confié la responsabilité d'assurer la protection internationale des réfugiés². Peu de temps après, a été adoptée la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés³ (ci-après dénommée la Convention de 1951) constituant la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. En vertu de l'article 35 de cette Convention, les États contractants se sont engagés à coopérer avec le HCR dans « *l'exercice de ses fonctions et (...) à faciliter sa tâche de surveillance de l'application de cette Convention* ». Par la suite, les résolutions successives de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social (ECOSOC) précisèrent que le mandat du HCR s'étendait également à certaines catégories de personnes ayant un besoin de protection internationale, mais ne répondant pas nécessairement aux critères de la Convention de 1951 précitée.

2. Ces différents éléments fondent l'intérêt du HCR à commenter les présents projets de loi. Le HCR appelle le législateur à tenir compte de ses observations, soulevées dans l'intérêt des personnes ayant besoin de protection internationale et se tient à la disposition des rédacteurs de ces textes pour toute information supplémentaire.

¹ Chambre des Représentants de Belgique, DOC 53 2555/001, DOC 53 2556/001, disponible sur : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/2555/53K2555001.pdf>.

² Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 428 (V) du 14 décembre 1950*, A/RES/428(V), disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html>.

³ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd59af.html>.

3. Le présent document a pour objet d'exposer les principales réflexions du HCR quant à certains aspects des textes examinés. Il ne se prétend toutefois pas exhaustif. Il contient tout d'abord des considérations générales. Ensuite, le HCR s'attache à commenter les dispositions spécifiques de chaque projet de loi et les conséquences qui en résultent.

II CONSIDERATIONS GENERALES

4. Conscient de l'augmentation des demandes d'asile de ces dernières années en Belgique, et partant de l'accroissement des décisions qui doivent être prises par les instances d'asile en la matière et de la nécessité d'éviter les délais dans la procédure, le HCR accueille favorablement la volonté dont témoigne le gouvernement belge dans les projets de loi mentionnés ci-dessus « d'accroître l'effectivité (qualité) et l'efficacité, tout en préservant le droit à l'asile, en particulier pour les personnes ayant besoin d'une protection »⁴ et d'améliorer « l'efficacité de toutes les procédures » sans porter « atteinte à la qualité de la protection (...) »⁵. Le HCR insiste en effet sur le fait que le nombre croissant des demandes d'asile et la volonté de garantir la rapidité dans le traitement de ces demandes ne peuvent en aucun cas entacher la qualité de la procédure. Il se réjouit à cet égard que les textes visés fassent mention de l'importance d'une procédure d'asile de qualité.

5. Le HCR tient ensuite à souligner certaines avancées positives contenues dans les deux projets de loi, telles que la possibilité d'invoquer des éléments nouveaux devant le Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après CCE) lorsque celui-ci dispose d'une compétence de réformation ainsi que la compétence exclusive du Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (ci-après le CGRA) pour examiner les nouvelles demandes d'asile. Cela étant dit, la formulation actuelle du projet de loi semble laisser la porte ouverte au maintien d'un rôle de l'Office des Etrangers (ci-après OE) quant à l'évaluation des éléments nouveaux, ce qui pourrait desservir la cohérence du texte en projet et priver cet aspect de la réforme d'effet utile.

6. Le HCR a par ailleurs noté un rapprochement du régime de la protection subsidiaire avec celui du statut de réfugié en ce qui concerne la prolongation des autorisations de séjour pour deux ans. Alors même que ce rapprochement est positif, ayant insisté à plusieurs reprises sur le fait qu'il n'y a pas de raison que le besoin de protection des bénéficiaires de protection subsidiaire soit de plus courte durée que celui des réfugiés, le HCR encourage la Belgique à continuer sur cette voie.

7. Constituent également des modifications positives la transposition de diverses dispositions contenues dans la 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

⁴ Chambre des Représentants de Belgique, *Exposé des motifs du projet de loi*, DOC 53 2555/001, DOC 53 2556/001, p 5, disponible sur : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/2555/53K2555001.pdf>.

⁵ Chambre des Représentants de Belgique, *Exposé des motifs du projet de loi*, DOC 53 2555/001, DOC 53 2556/001, p 30, disponible sur : <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/2555/53K2555001.pdf>.

pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte)⁶ (ci-après Directive Qualification (refonte)).

8. Enfin, les garanties du respect des articles 3 et 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme⁷ figurant dans le projet de loi monocaméral sont très positives. Cependant, le HCR remarque qu'il ne ressort pas clairement du texte quelle est l'instance compétente pour procéder à l'examen du respect de ces garanties.

9. Par ailleurs, concernant les dispositions portant sur le premier pays d'asile, le HCR se félicite du fait qu'un pays ne soit considéré comme premier pays d'asile que si notamment, le réfugié peut encore se prévaloir de sa protection. A cet égard, le HCR accueille favorablement l'introduction du terme « protection réelle » - qu'il suggère toutefois de définir plus amplement conformément à des critères existant au niveau international. Il se félicite également que la réadmission conditionne l'application du principe de premier pays d'asile. Il s'enquiert toutefois de connaître les modalités pratiques de la mise en œuvre de cette condition. Le HCR s'interroge en effet sur l'instance compétente pour procéder à la vérification des garanties de réadmission dans le premier pays d'asile et sur les modalités pratiques de cette vérification.

10. Cependant, le recours en annulation devant le CCE pour un certain nombre de décisions du CGRA soulève des préoccupations. Tel qu'il l'avait déjà souligné dans ses commentaires relatifs à l'introduction de la notion du pays d'origine sûr dans la procédure d'asile⁸, le HCR maintient que le recours en annulation devant le CCE ne remplit pas toujours les conditions d'un recours effectif. Il est à cet égard particulièrement songé aux décisions de non-prise en considération de demandes multiples n'ayant pas été antérieurement examinées dans une procédure au fond avec un recours de plein contentieux.

11. Le HCR émet ensuite des réserves quant à des modifications législatives en projet relatives à la charge de la preuve, à la crédibilité et au bénéfice du doute mentionnées à différents endroits du texte. A cet égard, le HCR insiste sur le besoin de prévoir une charge de la preuve partagée, ne reposant pas exclusivement sur le demandeur d'asile. Pour ce qui est du bénéfice du doute, il devrait être accordé au demandeur d'asile généralement crédible, dans le cadre d'une approche globale dans laquelle les faits et les preuves sont examinées dans leur entièreté. Par ailleurs, le niveau de preuve exigé dans le cadre d'une nouvelle demande semble plus élevé que le celui prévu dans les textes européens y relatifs. Enfin, en aucune manière, le dépôt

⁶ Conseil de l'Union européenne, *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)*, disponible sur :

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f197df02.html>, article 46 (3).

⁷ Conseil de l'Europe, *Convention européenne des Droits de l'Homme telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et 14*, 4 novembre 1950, disponible sur: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/CONVENTION_FRE_WEB.pdf.

⁸ UNHCR, *Commentaires préliminaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet des amendements au projet de loi Doc 53 1825/001 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et concernant l'introduction de la notion du pays d'origine sûr dans la procédure d'asile*, 16 novembre 2011, disponible sur : http://www.unhcr.be/commonFiles/protection/Pays_dorigine_surs_-_commentaires_preliminaires_du_HCR.pdf.

tardif d'une demande de protection internationale ne devrait empêcher une personne ayant une crainte fondée de persécution ou à l'égard de laquelle il y a de sérieux motifs de croire qu'elle encourrait un risque réel de subir des atteintes graves, de bénéficier de la protection internationale.

12. Au niveau du CCE, la suppression de certaines obligations de rapport de même que la limitation de l'assistance du demandeur d'asile par un interprète soulèvent d'autres inquiétudes.

13. Le HCR s'inquiète également de la modification en projet permettant de refuser le bénéfice de l'accueil aux demandeurs⁹ d'asile introduisant une nouvelle demande d'asile jusqu'au moment où le CGRA prend une décision de prise en considération ou quant au fond sur celle-ci, car de telles mesures sont susceptibles d'affecter la possibilité pour les demandeurs d'asile de poursuivre leur demande d'asile de manière effective et de conduire les personnes concernées vers des situation de dénuement.

14. Concernant enfin la transposition de la Directive Qualification (refonte), le HCR encourage le législateur à saisir l'occasion qui lui est donnée, comme il l'a déjà fait par le passé, de remédier à quelques préoccupations en ne se limitant pas aux standards minimaux prévus par le texte européen, en particulier en matière de groupe social et d'acteurs susceptibles d'offrir une protection. Les raisons impérieuses tenant à des persécutions ou à des atteintes graves antérieures pourraient par ailleurs être considérées comme justifiant à elles seules l'octroi de l'asile.

15. Les observations faites ci-après suivent généralement l'ordre des articles des projets de loi et lorsqu'elles ne le font pas, c'est parce qu'elles ont été rassemblées pour plus de clarté sous un même thème. La séquence dans laquelle elles sont mentionnées n'est pas indicative de leur importance.

III CONSIDERATIONS RELATIVES A CERTAINES DISPOSITIONS SPECIFIQUES

A. 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 (« projet de loi bicaméral »)

1. Compétence du CCE concernant les recours contre les décisions du CGRA : Effectivité du recours en annulation

Article 2 (projet de loi bicaméral)

« Dans l'article 39/2, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 15 septembre 2006 et modifié par la loi du 15 mars 2012, l'alinéa 3 est remplacé par la disposition suivante:

« Par dérogation à l'alinéa 2, le recours en annulation visé au § 2 est ouvert contre :

1° la décision de non prise en considération visée à l'article 57/6, alinéa 1er, 2° ;

2° la décision de non prise en considération visée à l'article 57/6/1, alinéa 1er ;

⁹ Dans ces commentaires, les termes « demandeur » et « demandeurs » d'asile font référence tant aux personnes de sexe masculin que féminin.

3° la décision de non prise en considération visée à l'article 57/6/2;
4° la décision de non prise en considération visée à l'article 57/6/3 ;
5° la décision qui fait application de l'article 52, § 2, 3° à 5°, § 3, 3°, § 4, 3°, ou de l'article 57/10. ». »

Article 22 (projet de loi bicaméral)

« Dans l'article 39/82, § 4, alinéa 2, de la même loi, les mots « cinq jours, sans que ce délai puisse être inférieur à trois jours ouvrables » sont remplacés par les mots « trois jours ouvrables, c'est-à-dire chaque jour sauf un samedi, un dimanche ou un jour férié légal ». ».

16. L'article commenté prévoit que certaines décisions du CGRA feront l'objet d'un recours en annulation devant le CCE. Il s'agit des décisions de non prise en considération des demandes d'asile émanant de ressortissants de l'Union européenne et d'un Etat partie à un traité d'adhésion à l'Union européenne ou d'un pays d'origine sûr, des décisions de non prise en considération des nouvelles demandes d'asile ne contenant aucun élément nouveau ainsi que des refus techniques.

17. Toutefois, le HCR maintient, tel qu'il l'a déjà exposé en ce qui concerne la procédure d'asile appliquée à des demandeurs d'asile provenant de pays considérés comme « sûrs », que le recours en annulation devant le CCE ne contient souvent pas les garanties minimales nécessaires à une procédure d'asile de qualité suffisante.

18. Toute procédure d'asile doit comporter un recours effectif¹⁰, en fait et en droit. Dans ce cadre, l'examen de la demande de protection internationale doit être fait *ex nunc*. Enfin, ce recours devrait être suspensif de plein droit. Il peut toutefois être dérogé au caractère automatique de cet effet suspensif dans le cadre du traitement de demandes d'asile manifestement non fondées ou clairement abusives¹¹. Cependant, si dans ces cas, l'effet suspensif du recours n'est pas prévu par rapport à un éloignement, la possibilité effective de le demander et d'en bénéficier est nécessaire.

19. Dans ce contexte, le recours en annulation qui semble envisagé devant le CCE ne remplirait pas toujours ces conditions, en ce qu'il soulève des préoccupations tant concernant l'étendue du contrôle fait par cette juridiction que la nature de celui-ci. Dans le contexte de l'éloignement, la question de l'effet suspensif du recours et de la possibilité effective d'en bénéficier est également posée.

20. En effet, l'évaluation par le CCE dans le cadre d'un recours en annulation se fait *ex tunc* et non *ex nunc*, c'est-à-dire qu'il est limité aux seuls éléments présents du dossier au moment de la prise de décision par le CGRA et ne porte donc pas sur ceux présents au jour de l'examen de la demande.

¹⁰ Voir notamment Cour européenne des Droits de l'Homme, Grande Chambre, *Affaire M.S.S c. Belgique et Grèce*, (Requête n° 30696/09), Arrêt, Strasbourg, 21 janvier 2011, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d39bc7f2.html>, notamment par. 385-97.

¹¹ Voir UNHCR, *Le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile*, No. 30 (XXXIV), 20 octobre 1983, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c5ec.htm>: Les demandes manifestement infondées doivent s'entendre des « demandes ne se rattachent ni aux critères prévus par la Convention des Nations Unies de 1951 relative au Statut des réfugiés pour l'octroi du statut de réfugié ni à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile » tandis que les demandes clairement abusives doivent s'entendre des « demandes qui sont clairement frauduleuses ».

21. Quant à l'examen « attentif et rigoureux »¹², la question se pose de la compatibilité de ces critères avec l'absence d'examen au fond mentionné dans l'exposé des motifs du texte commenté. L'examen offert dans un recours en annulation est un examen de légalité et il ne ressort pas clairement que cet examen soit effectué tant des faits que du droit. L'exposé des motifs visé ainsi que certaines décisions de l'Assemblée générale du CCE¹³ tentent de rassurer sur la pratique à cet égard, mais se pose notamment la question de savoir si les juges du CCE sont tenus par les arrêts antérieurs du CCE même s'ils émanent de l'Assemblée générale.

22. En outre, le recours en annulation contre une décision de non prise en considération en matière d'asile devant le CCE n'emporte pas automatiquement la suspension de l'exécution de la décision d'éloignement et il n'est pas avéré que les modifications de jurisprudence opérées suite à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après Cour EDH) *MSS c. Belgique et Grèce* qui portait sur une demande de suspension en extrême urgence aient répondu à toutes les préoccupations de la Cour en matière d'effectivité du recours. A titre d'exemple, mentionnons la divergence d'interprétation entre le CCE et l'OE concernant le caractère suspensif de plein droit du recours au-delà du délai de 5 jours¹⁴. Le HCR note les assurances données dans l'exposé des motifs de l'article 22 de le projet de loi commenté, mais considérant les divergences entre l'OE et le CCE sur ce point, il recommande l'insertion de langage approprié également dans le texte de la loi.

23. Par ailleurs certains aspects de la procédure d'asile existante et en projet fragilisent également la procédure d'asile, affectant d'autant plus la potentielle effectivité du recours devant le CCE. Pour ne reprendre que les aspects visés dans les projets de loi commentés¹⁵, on relèvera qu'il ressort de le projet de loi monocraméral ainsi que de son exposé des motifs que la charge de la preuve pèse quasiment exclusivement sur le demandeur d'asile (voir *infra* paragraphes 69 à 97, 112 et 113).

24. Par ailleurs, priver le demandeur d'asile d'un interprète au stade du recours au motif que celui-ci n'a pas eu besoin d'interprète en première instance est susceptible de soulever des difficultés dans certains cas. (voir *infra* paragraphes 33 à 37).

25. Enfin, il est prévu de supprimer le bénéfice des conditions d'accueil pour les demandeurs d'asile introduisant une nouvelle demande d'asile tant que le CGRA n'aura pas pris de décision de prise en considération ou de décision quant au fond de la demande. Ceci ouvre, pour le demandeur d'asile dépourvu de l'encadrement prévu

¹² Cour européenne des Droits de l'Homme, Grande Chambre, *Affaire M.S.S c. Belgique et Grèce*, voir note 10, para. 293 ; Cour européenne des Droits de l'Homme, *Affaire I.M. c. France*, (Requête n° 9152/09), Arrêt, Strasbourg, 2 février 2012, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/country,,ECHR,,FRA,,4f2932442.0.html>, paras. 129-135 et en particulier para. 134 ; Cour de justice de l'Union européenne, Deuxième Chambre, *Affaire Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, (C-69/10), 28 juillet 2011, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,E CJ,,4e37bd2b2.0.html>, paras. 44 et 56.

¹³ CCE, Arrêts d'Assemblée générale du CCE du 17 février 2011 n°56201 à 56205 et 65207 et 65208.

¹⁴ S. SAROLEA, L. LEBOEUF et E. NÉRAUDAU, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : Le règlement Dublin et la Directive Qualification*, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, 2012, pp. 454-455.

¹⁵ Par ailleurs, en ce qui concerne des modifications récentes de la procédure d'asile, on peut relever l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 12 juillet 2012 annulant certaines dispositions législatives adoptées en 2010 au motif qu'elles entravent les droits de la défense. Voir Cour Constitutionnelle, Arrêt n° 88/2012 du 12 juillet 2012, disponible sur : <http://www.const-court.be/public/f/2012/2012-088f.pdf>.

dans les structures d'accueil, de potentielles difficultés pour introduire un recours contre une décision de non prise en considération de sa demande d'asile.

26. Ainsi, le HCR ne partage généralement pas le point de vue selon lequel le recours en annulation devant le CCE répondrait à l'exigence d'un recours effectif. C'est notamment le cas pour les recours relatifs à des décisions de non prise en considération de demandes d'asile émanant de requérants :

- ressortissant d'un pays de l'Union européenne ou d'un Etat partie à un traité d'adhésion à l'Union européenne ;
- provenant d'un pays d'origine sûr ;
- introduisant une nouvelle demande d'asile contenant un ou des élément(s) nouveau(x) mais à propos de laquelle le CGRA a estimé qu' « il ne ressort pas clairement des déclarations du demandeur qu'ils (ces éléments) augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur puisse prétendre à un statut de protection internationale ». Dans le cas des nouvelles demandes, l'effectivité du recours en annulation n'est toutefois pas questionnée si le demandeur d'asile a bénéficié lors d'une procédure d'asile précédente d'un recours effectif.
- reconnus réfugiés dans un autre pays membre de l'UE. Il convient également de souligner que dans la proposition amendée de refonte de la directive procédure un examen complet en droit et en fait, en ce compris un examen *ex nunc* des besoins de protection internationale¹⁶ est prévu contre des décisions d'inadmissibilité de demandes d'asile provenant de réfugiés reconnus dans d'autres Etats Membres de l'Union européenne ; et
- dont la demande est rejetée sur la base d'un refus technique, en particulier si les difficultés liées à l'accueil ne sont pas résolues de manière structurelle.

27. Par conséquent, le HCR recommande d'assurer un recours effectif en fait et en droit contre les décisions de non prise en considération de demandes d'asile et en particulier contre les demandes d'asile ultérieures qui n'auraient pas bénéficié d'un recours effectif lors d'une procédure précédente.

28. En particulier, le HCR recommande 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 et non sur une partie de celles-ci. Le recours 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'éloignement¹⁷.

¹⁶ Commission européenne, *Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale (refonte)*, COM(2011) 319 final, 1^{er} juin 2011, 2009/0165 (COD), disponible sur : http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/1_FR_ACT_part1_v4.pdf, article 46 (3).

¹⁷ UNHCR, *Commentaires préliminaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet des amendements au projet de loi Doc 53 1825/001 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et concernant l'introduction de la notion du pays d'origine sûr dans la procédure d'asile*, voir note 8, para. 9.

29. Enfin, le HCR recommande l'insertion dans la loi de langage reflétant le 3ème paragraphe de l'exposé des motifs de l'article 22 concernant l'effet suspensif du recours juridictionnel.

2. Suppression pour le CCE de diverses obligations de rapport

Article 3 (projet de loi bicaméral)

« L'article 39/3 de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006, est remplacé par la disposition suivante:

« A l'initiative du premier président, un rapport d'activité est rédigé et publié annuellement, dont les modalités peuvent être fixées par le Roi. » »

Article 5 (projet de loi bicaméral)

« Dans l'article 39/8 de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006, l'alinéa 3 est abrogé. »

Article 9 (projet de loi bicaméral)

« L'article 39/27 de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006 et modifié par la loi du 6 mai 2009, est abrogé. »

30. Le HCR note la volonté d'alléger la charge administrative et financière pesant sur le CCE et de simplifier les obligations de rapport pesant sur lui. Toutefois, étant donné la transparence nécessaire dans les missions remplies par les instances d'asile, le HCR note avec satisfaction le maintien d'un rapport annuel d'activité du CCE.

31. Cela étant dit, l'aperçu de jurisprudence du CCE a une véritable valeur ajoutée pour les praticiens et constitue un outil utile pour atteindre l'objectif d'unité de la jurisprudence. En effet, malgré les efforts déjà fournis par le CCE en matière de publication des arrêts, le moteur de recherche actuel et la quantité des arrêts pertinents permettent difficilement aux praticiens de se faire une opinion sur les orientations et évolutions de la jurisprudence ainsi que sur son unité en temps utile.

32. Le HCR recommande que soit maintenue une forme d'aperçu de la jurisprudence du CCE.

3. Limitation de l'assistance d'un interprète

Article 8 (projet de loi bicaméral)

« À l'article 39/18 de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006 et modifié par la loi du 27 décembre 2006, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans l'alinéa 2, les mots « Au besoin et notamment à la demande de l'une des parties, il est fait appel à un traducteur » sont remplacés par les mots « Sauf dans le cas où le régime linguistique prévu à l'article 51/4, § 3, est d'application et que la partie requérante a indiqué, lors de sa demande d'asile, qu'elle n'a pas besoin de l'assistance d'un interprète, elle peut demander l'assistance d'un interprète à l'audience » ;

(...)

Article 8 (exposé des motifs du projet de loi bicaméral) : « Il est stipulé expressément qu'un étranger qui a indiqué, lors de l'introduction de sa demande d'asile, qu'il n'a pas besoin d'un interprète parce qu'il maîtrise l'une des langues nationales, ne peut évidemment pas demander, dans la procédure devant le Conseil du Contentieux des Étrangers, de faire appel à un interprète aux frais de l'État belge. »

33. Le HCR émet des préoccupations quant à la suppression de la possibilité pour le demandeur d'asile d'avoir recours aux services d'un interprète en appel lorsqu'il a indiqué ne pas en avoir besoin lors de l'introduction de sa demande d'asile. Il est en

effet possible qu'un demandeur d'asile, alors même qu'il n'ait, dans un premier temps, pas jugé nécessaire de bénéficier de l'assistance d'un interprète, se rende compte par la suite de la nécessité d'une telle assistance, étant donné notamment la complexité de la procédure d'asile et celle des termes utilisés dans ce cadre ainsi que le formalisme de la procédure devant le CCE.

34. Or, « dans le contexte de la procédure d'asile, où l'essentiel repose sur le témoignage d'un individu, il est fondamental de communiquer effectivement avec le demandeur d'asile »¹⁸. Cette « communication effective avec le demandeur d'asile est une condition préalable essentielle pour une procédure d'asile juste et efficace. Même s'il n'est pas nécessaire que la communication ait lieu dans la langue pour laquelle le demandeur d'asile a manifesté une préférence, elle doit avoir lieu dans une langue qu'il comprend et dans laquelle il est à même de communiquer »¹⁹.

35. En effet, les conditions de préparation de la demande d'asile, en ce compris en termes d'assistance linguistique insuffisante sont susceptibles d'affecter la qualité de l'examen de la demande de protection internationale. Cette influence a d'ailleurs été soulignée par la Cour EDH²⁰.

36. Il convient également de soulever la question de la compatibilité du 1° de l'article commenté avec les articles 10 (1) (b) et 10 (2) de la Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (ci-après, « directive procédure ») en qu'en son article 10 (1) (b), la directive prévoit que les demandeurs d'asile « bénéficient, en tant que besoin, des services d'un interprète pour présenter leurs arguments aux autorités compétentes » et en son article 10 (2), elle étend ces garanties aux procédures de recours.

37. Le HCR recommande le maintien, dans le cadre de la procédure de recours, de la possibilité de demander, en cas de besoin, l'assistance d'un interprète pour tous les demandeurs d'asile. Ainsi, il recommande la suppression du 1° dans l'article 8 du projet de loi bicaméral.

4. Modernisation de la procédure d'asile : utilisation d'outils électroniques

Article 11 (projet de loi bicaméral)

« À l'article 39/57-1, de la même loi, inséré par la loi du 29 décembre 2010, sont apportées les modifications suivantes :

1° l'alinéa 2 est complété par la phrase suivante :

¹⁸ UNHCR, *Commentaires provisoires du HCR sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (Document du Conseil 14203/04, Asile 64, 9 novembre 2004)*, 10 février 2005, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/category.LEGAL.COMMENTARY.42ad5c094.0.html>, commentaire relatif à l'article 9, para. 1, point a).

¹⁹ *Ibid.* Commentaire relatif à l'article 11, para. 3, point b). Voir aussi UNHCR, *Observations écrites du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire I. M. c/ France, requête no. 9152/09*, septembre 2009, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4abb61992.html>, para. 3.3, 3.6, 4.7, 4.8.

²⁰ Cour européenne des Droits de l'Homme, *Affaire I.M. c. France*, voir note 12, para. 145 et 155. Voir aussi UNHCR, *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Defence for Children International (DCI) v. Belgium (Complaint no. 69/2011)*, 13 juillet 2012, para. 2.1.6.

« Si une partie a élu domicile chez un avocat, ces envois peuvent également se faire par courrier électronique à l'adresse que l'avocat a utilisée pour l'envoi de la copie visée à l'article 39/69, § 1^{er}, alinéa 3, 7^o, à moins que l'avocat ait indiqué expressément une autre adresse électronique à cet effet. » ;

2^o dans l'alinéa 4, les mots « par télécopie. » sont remplacés par les mots « par télécopie, ou à l'adresse électronique du ministre ou de son délégué. »

Article 14, 2^o, 3^o et 4^o (projet de loi bicaméral)

« À l'article 39/69 de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006 et modifié par les lois du 6 mai 2009 et du 29 décembre 2010, sont apportées les modifications suivantes :

« 2^o dans le § 1^{er}, alinéa 3, 2^o, le mot « six » est remplacé par le mot « quatre » ;

3^o dans le § 1^{er}, alinéa 3, il est inséré un point 7^o, libellé comme suit :

« 7^o les requêtes introduites par une partie assistée d'un avocat, dont aucune copie n'a été envoyée par courrier électronique et de la manière prévue par un arrêté royal. » ;

4^o dans le § 1^{er}, alinéa 4, les mots « 7^o » sont insérés après les mots « l'alinéa 3, 1^o, 2^o, 4^o, 5^o, 6^o » ; »

38. Sous réserve d'arguments procéduraux spécifiques plus utilement soulevés par les praticiens, le HCR accueille favorablement la volonté de moderniser la procédure d'asile et l'utilisation envisagée, dans ce cadre, des outils informatiques actuels, synonymes de gain de temps et de limitation des coûts.

5. Suppression de l'obligation pour le demandeur d'asile de justifier les raisons pour lesquelles il n'a pas pu communiquer des éléments nouveaux plus tôt dans la procédure de plein contentieux devant le CCE

Article 14, 1^o (projet de loi bicaméral)

« À l'article 39/69 de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006 et modifié par les lois du 6 mai 2009 et du 29 décembre 2010, sont apportées les modifications suivantes :

1^o dans le § 1^{er}, alinéa 2, 4^o, les mots « ainsi que, lorsque de nouveaux éléments, au sens de l'article 39/76, § 1^{er}, alinéa 4 sont invoqués, selon lesquels il existe, en ce qui le concerne, de sérieuses indications d'une crainte fondée de persécution au sens de la Convention internationale sur le statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, ou un risque réel d'atteinte grave comme visé à l'article 48/4, les raisons pour lesquelles ces éléments n'ont pas pu être communiqués en temps utile au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides » sont abrogés ; »

Article 18 (projet de loi bicaméral)

« Dans l'article 39/76 de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006 et modifié par la loi du 27 décembre 2006, le § 1^{er} est remplacé par la disposition suivante :

« § 1^{er}. Le président de chambre saisi ou le juge au contentieux des étrangers désigné examine toujours s'il peut confirmer ou réformer la décision attaquée. Il peut à cet effet se fonder en particulier sur les critères d'appréciation déterminés dans l'article 57/6/1, alinéas 1^{er} à 3.

Les parties peuvent lui communiquer des éléments nouveaux jusqu'à la clôture des débats par le biais d'une note complémentaire. Sans préjudice de l'interdiction prévue à l'article 39/60, la note complémentaire se limite à ces éléments nouveaux, sous peine d'écartement des débats pour le surplus. Les éléments nouveaux qui ne sont pas repris dans la note complémentaire sont écartés d'office des débats.

Si le président de chambre saisi ou le juge désigné estime que les éléments nouveaux invoqués par la partie requérante ou intervenante augmentent de manière significative la probabilité que l'étranger remplisse les conditions requises pour la reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de l'article 48/3 ou pour la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4, et si, en outre, il constate de manière cumulative que, conformément à l'article 39/2, alinéa 2, 2^o, il doit annuler la décision attaquée parce qu'il ne peut pas conclure à la confirmation ou à la réformation de la décision attaquée sans mesures d'instruction complémentaires de ces éléments nouveaux, il ordonne au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, selon le cas, soit à l'audience, soit après l'audience

par le biais d'une ordonnance succinctement motivée, d'examiner les éléments nouveaux qu'il indique et de lui transmettre un rapport écrit dans les huit jours, selon le cas, soit de l'audience, soit de la notification de l'ordonnance.

Si le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides renonce expressément à ce droit d'examen, ou si le rapport écrit visé à l'alinéa précédent n'est pas introduit ou l'est tardivement, la décision attaquée est annulée sans procédure ou audience ultérieures.

Si le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides a dans le délai déposé un rapport écrit celui-ci est communiqué par le greffe à la partie requérante ou intervenante. Celle-ci doit introduire une note en réplique dans les huit jours de la notification de ce rapport.

Si la partie requérante ou intervenante omet d'introduire une note en réplique dans le délai de huit jours fixé à l'alinéa précédent, elle est censée souscrire au point de vue adopté par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides dans son rapport.

Si le président de chambre saisi ou le juge désigné estime que les éléments nouveaux invoqués par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides augmentent de manière significative la probabilité de constater sans plus que l'étranger ne remplit pas les conditions requises pour la reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de l'article 48/3 ou pour la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4, il demande à la partie requérante ou intervenante, soit à l'audience, soit après l'audience par le biais d'une ordonnance succinctement motivée, de communiquer dans les huit jours ses observations concernant les éléments nouveaux qu'il indique et le point de vue du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides relatif à l'impact que ces éléments nouveaux ont sur la possibilité de reconnaissance ou de maintien de la qualité de réfugié ou du statut de protection subsidiaire.

Si la partie requérante ou intervenante omet d'introduire une note en réplique dans le délai de huit jours fixé à l'alinéa précédent, elle est censée souscrire au point de vue adopté par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides dans sa note ou à l'audience concernant les éléments nouveaux indiqués.

Si le président de chambre saisi ou le juge désigné estime que les éléments nouveaux invoqués par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides augmentent de manière significative la probabilité que l'étranger remplisse les conditions requises pour la reconnaissance de la qualité de réfugié au sens de l'article 48/3 ou pour la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4, et si, en outre, il constate de manière cumulative que, conformément à l'article 39/2, alinéa 2, 2°, il doit annuler la décision attaquée parce qu'il ne peut pas conclure à la confirmation ou à la réformation de la décision attaquée sans mesures d'instruction complémentaires de ces éléments nouveaux, ce constat entraîne l'annulation d'office de la décision attaquée. ».

39. Le HCR accueille très favorablement le fait que dans le cadre des recours de pleine juridiction, le demandeur d'asile ne serait désormais plus dans l'obligation de devoir avancer les raisons pour lesquelles il n'a pas antérieurement communiqué certains éléments nouveaux et pourrait 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 cause.

6. Effet suspensif du recours juridictionnel dans le cadre d'une demande de suspension en extrême urgence

Article 22 (projet de loi bicaméral)

« Dans l'article 39/82, § 4, alinéa 2, de la même loi, les mots « cinq jours, sans que ce délai puisse être inférieur à trois jours ouvrables » sont remplacés par les mots « trois jours ouvrables, c'est-à-dire chaque jour sauf un samedi, un dimanche ou un jour férié légal ». ».

40. Voir *supra* paragraphes 18 et 19.

B. 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 (« projet de loi monocaméral »)

1. Lien entre l'absence de protection contre des actes de persécution et les motifs de persécution

Article 3 (projet de loi monocaméral - transposition de l'article 9.3 de la Directive 2011/95/UE)

« A l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 15 septembre 2006, les modifications suivantes sont apportées:

1° le paragraphe 3 est remplacé par ce qui suit:

«§ 3. Il doit exister un lien entre les motifs de persécution et les actes de persécution ou l'absence de protection contre ces actes.» »

41. Le HCR se félicite de constater que l'article commenté établit explicitement l'exigence d'un lien causal entre les actes de persécution et les motifs de persécution donnant droit à l'asile. Selon la définition du réfugié contenue dans la Convention de 1951, une personne se verra octroyer le statut de réfugié sous la Convention seulement si elle craint avec raison d'être persécutée du fait d'un ou plusieurs des motifs de persécution établis à l'article 1 A(2) de la Convention. Il est souvent fait référence à cette condition comme celle de l'exigence d'un lien de causalité.

42. Cette condition est remplie si le motif de persécution contribue de manière significative à la persécution. Il n'est toutefois pas nécessaire que le motif de persécution soit la seule cause ou la cause principale. Il n'est pas non plus nécessaire d'établir les motivations de l'agent de persécution: peu importe qu'il y ait ou non volonté de persécuter, du moment que l'effet des mesures adoptées revient à persécuter l'individu concerné et qu'il y ait un lien avec un des motifs de persécution prévus dans la Convention de 1951. Lorsque l'agent de persécution n'est pas un acteur étatique, la persécution sera établie lorsque les autorités étatiques ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les actes de persécution pour un des motifs visés à l'article 1 A(2) de la Convention.

2. Définition de la notion de groupe social

Article 3 (projet de loi monocaméral - transposition de l'article 10.1.d de la Directive 2011/95/UE)

« A l'article 48/3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 15 septembre 2006, les modifications suivantes sont apportées:

2° dans le paragraphe 4, d) est inséré un troisième tiret comme suit:

« - ce groupe, en fonction des circonstances qui prévalent dans le pays d'origine, a l'orientation sexuelle comme caractéristique commune. L'orientation sexuelle ne recouvre pas les faits considérés comme délictueux selon le droit belge. Il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe;» »

43. L'article commenté vise à compléter la définition de la notion de groupe social. Dans cet article, il est fait référence à l'orientation sexuelle comme exemple de caractéristique commune propre à un groupe social. Cependant, les femmes, les

familles, les tribus, les groupes professionnels et les homosexuels ont également été considérés par les Etats comme répondant à la définition d'un certain groupe social au sens de la Convention de 1951²¹.

44. Ainsi, Le HCR recommande d'intégrer dans l'exposé des motifs de la loi d'autres exemples de groupes pouvant prétendre au statut de réfugié, au-delà de celui de l' «orientation sexuelle». Il pourrait s'agir entre autres du genre, de l'âge, du handicap et de l'état de santé.

45. Par ailleurs, il serait souhaitable que le législateur saisisse l'opportunité de la présente transposition de la Directive Qualification (refonte) pour modifier le texte existant de l'article 48/3, §4, d) de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers disposant qu'« un groupe doit être considéré comme un certain groupe social lorsque, entre autres ses membres partagent une caractéristique innée ou des racines communes qui ne peuvent être modifiées, ou encore une caractéristique ou croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et ce groupe a une identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante ».

46. Cette disposition de la loi du 15 décembre 1980 reflète deux approches de la notion de groupe social. La première examine si un groupe est unifié par une caractéristique immuable ou à ce point essentielle à la dignité humaine qu'une personne ne devrait pas être contrainte de l'abandonner, tandis que la deuxième examine si un groupe partage une caractéristique commune qui le rend reconnaissable en tant que groupe ou le singularise par rapport à la société environnante. Bien que ces deux approches convergent fréquemment, ce n'est pas toujours le cas. Par conséquent, le HCR est d'avis qu'il est nécessaire de permettre l'application alternative, et non cumulative, des deux catégories visées à l'article 48/3, paragraphe 4, (d) de la loi du 15 décembre 1980²².

47. Le HCR préconise ainsi l'emploi d'un « ou » à la place du « et » séparant les deux cas de figure évoqués dans l'article 48/3, paragraphe 4, (d) de la loi du 15 décembre 1980.

3. Définition de la notion d'acteurs susceptibles d'offrir une protection

Article 4 (projet de loi monocaméral)

« Dans l'article 48/5 de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006, les modifications suivantes sont apportées:

1° dans le paragraphe 2, l'alinéa 1er est remplacé par ce qui suit:

²¹ UNHCR, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304/12 du 30.9.2004)*, 29 avril 2004, disponible sur :

<http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,,COMMENTARY,,44ca0d504,0.html>,

Commentaire relatif à l'article 10 d).

²² *Ibid.* et UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet de l'avant-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 du projet de loi réformant le Conseil d'Etat et instituant un Conseil du Contentieux des Etrangers*, 3 février 2006, p. 6-7.

« La protection au sens des articles 48/3 et 48/4 ne peut être offerte que par:

a) l'État, ou

b) des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'État ou une partie importante de son territoire, pour autant qu'ils soient disposés et en mesure d'offrir une protection, conformément à l'alinéa 2. »;

2° dans le paragraphe 2, alinéa 2, les mots «, doit être effective et non temporaire et » sont insérés entre les mots « et 48/4, » et « est »; (...)

Article 4 (exposé des motifs du projet de loi monocaméral)

« Cette disposition vise d'abord à transposer les articles 7 et 8 de la Directive 2011/95/UE.

Cet article précise quels sont les acteurs susceptibles d'offrir une protection. Il ne peut s'agir que d'un État ou de parties ou organisations qui contrôlent une grande partie du territoire de celui-ci. Il est précisé que les acteurs de protection doivent être disposés et en mesure d'offrir une protection et que cette protection doit être effective et durable. Il est mentionné au considérant 27 qu'il convient de présumer qu'une protection effective n'est pas disponible pour le demandeur d'asile lorsque les acteurs des persécutions ou des atteintes graves sont l'État ou ses agents. Le considérant 27 énonce en outre que l'existence d'arrangements appropriés en matière de soins et de garde, répondant à l'intérêt supérieur du mineur non accompagné, devrait être un élément à prendre en compte dans l'évaluation visant à déterminer si une protection est réellement offerte.

Pour déterminer si une organisation internationale contrôle un Etat ou une partie importante de son territoire et y fournit une protection, il est tenu compte, entre autres, de la réglementation européenne prise en la matière ou encore des actes de l'Union européenne pris en la matière, comme stipulé dans la directive. Les actes de l'Union européenne sont les instruments dont l'Union dispose pour agir, notamment les actes juridiques (loi-cadre ou directive, loi ou règlement, décision, recommandation et avis) et les actes d'exécution. (...) »

48. Cet article vise à transposer l'article 7 de la Directive 2011/95/UE, soulevant la question de l'étendue de la protection qui peut être assurée par des entités non étatiques.

49. Or, il ne convient pas de mettre sur le même plan la protection nationale accordée par les Etats et l'exercice par des organisations internationales d'une certaine autorité administrative et d'un contrôle sur un territoire à titre transitoire ou temporaire. En droit international, les organisations internationales ne sont pas dotées des attributs d'un Etat. En pratique, cela signifie généralement que leur capacité à faire respecter l'Etat de droit est limitée²³.

50. En tout état de cause, le HCR estime que le statut de réfugié ne peut être refusé à une personne sur la base d'une présomption irréfragable de protection de partis ou d'organisations, notamment internationales.

51. Le HCR recommande donc que la définition des acteurs susceptibles d'offrir une protection se limite aux Etats. En d'autres termes, le HCR recommande que le point b) (« des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'État ou une partie importante de son territoire, à condition qu'ils soient disposés et en mesure d'offrir une protection, conformément à l'alinéa 2 ») soit supprimé.

²³ UNHCR, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304/12 du 30.9.2004)*, voir note 21, Commentaire relatif à l'article 7 § 1 b).

4. Protection à l'intérieur du pays – alternative de réinstallation interne²⁴

Article 4 (projet de loi monocaméral)

« Dans l'article 48/5 de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006, les modifications suivantes sont apportées:

(...)

4° le paragraphe 3 est remplacé par ce qui suit:

« § 3. Il n'y a pas lieu d'accorder la protection internationale si, dans une partie du pays d'origine, le demandeur d'asile:

a) n'a pas de crainte de persécution ou ne risque pas réellement de subir des atteintes graves, ou

b) a accès à une protection contre la persécution ou les atteintes graves au sens du § 2; et qu'il peut voyager en toute sécurité et légalité vers cette partie du pays, et obtenir l'autorisation d'y pénétrer et que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il s'y établisse.

Lorsqu'il est examiné si un demandeur a une crainte fondée d'être persécuté ou risque réellement de subir des atteintes graves, ou s'il a accès à une protection contre les persécutions ou les atteintes graves dans une partie du pays d'origine conformément à l'alinéa 1er, il est tenu compte des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur d'asile. ».

Article 4 (exposé des motifs du projet de loi monocaméral)

(...) « L'article 8.2 de la directive dispose que pour évaluer la possibilité d'une protection dans une autre partie du pays, il convient de tenir compte des conditions générales dans cette partie du pays et de la situation personnelle du demandeur d'asile. En vue de cette évaluation, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides veille à disposer d'informations actuelles et précises provenant de sources pertinentes, telles que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Bureau européen d'appui en matière d'asile. Conformément aux dispositions de la directive et donnant une garantie supplémentaire à la protection du demandeur d'asile, il est ajouté comme condition à l'application éventuelle de l'alternative de protection interne que le demandeur d'asile puisse voyager en toute sécurité et en toute légalité vers une autre partie de son pays où la protection peut effectivement être fournie et que l'on peut raisonnablement attendre que le demandeur d'asile s'y établisse. ». (...) ».

52. Aux yeux du HCR, en analysant l'applicabilité d'une possibilité de réinstallation interne, il faut tout d'abord examiner si la question est pertinente dans le cas d'espèce. Dans le cas contraire, il est inutile d'examiner si la zone proposée constituerait une possibilité raisonnable. Par exemple, cette évaluation n'est normalement pas nécessaire lorsque la persécution redoutée émane d'agents étatiques, dans la mesure où ces derniers sont d'ordinaire en mesure d'agir dans l'ensemble du territoire²⁵.

²⁴ UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale No. 4 « La possibilité de fuite ou de réinstallation interne » dans le cadre de l'application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 23 juillet 2003, HCR/GIP/03/04, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fb9f5344.html>.

²⁵ UNHCR, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304/12 du 30.9.2004)*, voir note 21, Commentaire relatif à l'article 8. Voir aussi considérant 27 de la Directive Qualification (refonte), *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)*, voir note 6.

53. Le HCR accueille favorablement les modifications apportées dans l'article commenté en ce qu'elles incluent dans l'analyse de l'existence d'une alternative de réinstallation interne les aspects relatifs à l'absence de crainte de persécution ou de risque d'atteinte grave ; à l'accessibilité sur le plan pratique, juridique et en termes de sécurité ainsi qu'au caractère raisonnable de l'hypothèse de réinstallation interne envisagée. Cette analyse est prévue tant au regard des circonstances générales dans la partie du pays visée et des circonstances individuelles du demandeur. Ces dernières couvrent généralement les aspects relatifs à l'âge, l'éducation, la santé, la religion, au genre etc.

54. On peut relever à égard, que la Cour EDH a indiqué à plusieurs reprises que pour qu' « un Etat puisse valablement invoquer l'existence d'une possibilité de fuite interne, certaines garanties doivent être réunies : la personne dont l'expulsion est envisagée doit être en mesure d'effectuer le voyage vers la zone concernée et d'obtenir l'autorisation d'y pénétrer et de s'y établir, faute de quoi il peut y avoir un problème sous l'angle de l'article 3, surtout si en l'absence de pareilles garanties la possibilité existe que la personne concernée échoue dans une partie de son pays d'origine où elle risque de subir des mauvais traitements »²⁶.

55. Il est toutefois important de souligner que le concept de réinstallation interne ne doit pas se traduire par une charge de la preuve supplémentaire pour le demandeur d'asile. C'est à l'examineur qu'il incombe de prouver que l'hypothèse de réinstallation interne est pertinente. Si tel est le cas, c'est encore à l'examineur qu'il revient d'identifier une zone possible de réinstallation interne et d'apporter la preuve que cette solution constitue une possibilité raisonnable pour l'intéressé²⁷.

56. Quant au demandeur d'asile, il doit être informé de manière claire et satisfaisante du fait que cette hypothèse est envisagée. Il doit lui être possible d'apporter des arguments à l'appui du fait que dans son cas, l'hypothèse envisagée n'est pas pertinente ou que, si elle est jugée pertinente, la zone envisagée ne constitue pas une proposition raisonnable²⁸. Il conviendra de tenir compte du fait qu'apporter cette preuve pourrait être excessivement difficile pour le demandeur d'asile.

57. Par ailleurs, le considérant 27 de la Directive Qualification (refonte) mentionne que, dans le cas des mineurs non accompagnés, l'existence d'arrangements appropriés en matière de soins et de garde, répondant à l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être un élément à prendre en compte dans l'évaluation de la réinstallation interne.

58. Dans l'évaluation de l'existence d'une hypothèse de réinstallation interne, le HCR recommande aux praticiens de tenir compte des commentaires émis ci-dessus concernant la pertinence et le caractère raisonnable de l'hypothèse de protection

²⁶ Cour européenne des Droits de l'Homme, *Affaire Salah Sheekh c. Pays-Bas*, (Requête N° 1948/04), Arrêt, Strasbourg, 11 janvier 2007, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45cb3dfd2.html>, para. 141 ; Cour européenne des Droits de l'Homme, *Affaire Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, (Requêtes n° 8319/07 et 11449/07), Arrêt, Strasbourg, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e09d29d2.html>, para. 266.

²⁷ UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale No. 4 « La possibilité de fuite ou de réinstallation interne » dans le cadre de l'application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, voir note 24, para. 34.

²⁸ *Ibid.*, para. 35.

interne notamment au regard de la situation individuelle de la personne concernée, la charge de la preuve ainsi que, dans les cas concernant les mineurs non accompagnés, l'existence d'arrangements appropriés en matière de soins et de garde, répondant à l'intérêt supérieur des enfants.

5. Premier pays d'asile

Article 4 (projet de loi monocalaméral)

Dans l'article 48/5 de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006, les modifications suivantes sont apportées:

(...)

5° il est inséré un paragraphe 4 rédigé comme suit :

« § 4. Il n'y a pas lieu d'accorder de protection internationale lorsque le demandeur d'asile bénéficie déjà d'une protection réelle dans un premier pays d'asile, à moins qu'il soumette des éléments dont il ressort qu'il ne peut plus se prévaloir de la protection réelle qui lui a été accordée dans le premier pays d'asile ou qu'il n'est plus autorisé à entrer sur le territoire de ce pays.

À condition que l'accès au territoire de ce pays lui soit à nouveau autorisé, un pays peut être considéré comme étant un premier pays d'asile si le demandeur d'asile est reconnu comme réfugié dans ce pays et qu'il peut encore y bénéficier de cette protection, ou s'il bénéficie d'une autre protection réelle dans ce pays, y compris du principe de non-refoulement. ».

Article 15 (projet de loi monocalaméral)

« Dans la même loi, il est inséré un article 57/6/3, rédigé comme suit:

« Art. 57/6/3. Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne prend pas en considération la demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de l'article 48/3 ou d'obtention du statut de protection subsidiaire au sens de l'article 48/4 lorsqu'un autre État de l'Union européenne a reconnu le statut de réfugié au demandeur d'asile, à moins que celui-ci apporte des éléments dont il ressort qu'il ne peut plus recourir à la protection qui lui a déjà été accordée. La décision visée à l'alinéa 1er doit être prise dans un délai de quinze jours ouvrables, soit tous les jours, sauf un samedi, un dimanche ou un jour férié légal. ».

Article 4 (exposé des motifs du projet de loi monocalaméral)

« Jusqu'à présent, la loi belge ne contient pas encore de disposition qui prévoit l'application de la notion de "premier pays d'asile" et la possibilité de traiter de façon plus efficace la catégorie de demandeurs d'asile qui bénéficient déjà d'une protection réelle dans un autre pays. Il s'agit pourtant de demandes d'asile introduites par des étrangers dont on peut supposer qu'ils n'ont pas besoin de protection internationale en Belgique, et ce justement parce qu'ils jouissent déjà d'une protection réelle dans un autre pays. On peut considérer qu'un premier pays d'asile offre une protection réelle lorsque le demandeur d'asile dispose dans le pays en question d'un statut de séjour effectif et d'une possibilité réelle d'y retourner, qu'il n'éprouve pas de crainte fondée de persécution à l'égard de ce pays ou n'y court pas de risque réel de subir des atteintes graves au sens des articles 48/3 et 48/4 de la présente loi. La protection réelle implique également le fait que le demandeur d'asile peut compter sur le principe de non-refoulement. La protection réelle implique qu'elle doit être effective et non-temporaire dans le sens qu'elle doit durer aussi longtemps que le besoin de protection existe.»

Protection effective ou réelle

59. Le HCR note que l'article commenté prévoit qu'un pays peut être considéré comme un premier pays d'asile pour un demandeur d'asile déterminé s'il y est reconnu comme réfugié et qu'il peut encore y bénéficier de cette protection, ou s'il y bénéficie d'une autre protection réelle, notamment du principe de non-refoulement. Il se félicite

du fait qu'un pays ne puisse être considéré comme un premier pays d'asile que si le réfugié peut encore se prévaloir de cette protection²⁹.

60. A l'instar de l'application du concept de protection à l'intérieur du pays (voir *supra* paragraphes 52 et suivants), c'est à l'examineur qu'il incombe de prouver que la protection du demandeur est effective dans le premier pays d'asile. Quant au demandeur d'asile, il doit être informé de manière claire et satisfaisante du fait que cette hypothèse est envisagée. Il doit lui être possible d'apporter des arguments à l'appui du fait que dans son cas, la protection offerte par le premier pays d'asile n'est pas effective.

La protection devrait être effective et disponible en pratique³⁰. Ceci est notamment reflété dans la jurisprudence récente de la Cour EDH selon laquelle, la protection contre le *refoulement direct* n'est pas suffisante³¹.

61. Ainsi, le HCR accueille favorablement l'exigence d'une véritable protection dans l'évaluation de l'existence d'un premier pays d'asile. Il suggère toutefois que la notion de « protection réelle » utilisée dans les textes commentés soit plus amplement définie, conformément aux normes énoncées dans la Convention de 1951 et dans les conclusions de Lisbonne³² sur la « protection effective ».

62. Le HCR recommande de définir la protection réelle et suggère l'introduction de critères d'évaluation explicites conformes aux normes énoncées dans la Convention de 1951 et dans les conclusions de Lisbonne³³ sur la « protection effective ». En outre, il convient de prendre en considération la capacité des Etats à assurer une protection effective en pratique, en particulier s'ils accueillent déjà des populations importantes de réfugiés³⁴.

Reconnaissance du statut de réfugié en vertu du mandat du HCR

63. Les pays dans lesquels le HCR procède à la détermination du statut de réfugié en vertu de son mandat ne devraient en principe pas être considérés comme des premiers pays d'asile. Le HCR remplit souvent ces fonctions parce que l'Etat n'a ni la capacité d'effectuer la détermination du statut, ni celle d'assurer une protection effective. En général, en l'absence de solution durable, la réinstallation des personnes reconnues comme ayant besoin d'une protection internationale est nécessaire. Le retour

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*, réitérés dans 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 October 2009)*, août 2010, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c63ebd32.html>.

³¹ 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 October 2009)*, *Ibid.*, para. 26.

³² UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of « Effective Protection » in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers*, février 2003, disponible sur <http://www.unhcr.org/3e5f323d7.html>.

³³ *Ibidem.*

³⁴ UNHCR, *Commentaires provisoires du HCR du 10 février 2005 sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (Document du Conseil 14203/04, Asile 64, 9 novembre 2004)*, voir note 18, Commentaire relatif à l'article 26.

de personnes ayant besoin d'une protection internationale vers ces pays ne devrait par conséquent pas être envisagé³⁵.

64. Le HCR recommande d'exclure de la notion de premier pays d'asile, les pays dans lesquels le HCR procède à la détermination du statut de réfugié en vertu de son mandat.

Réadmission du demandeur d'asile dans le « premier pays d'asile »

65. Selon le projet de loi monocaméral, pour qu'une demande d'asile soit refusée par le CGRA sur base de l'existence d'un premier pays d'asile, encore faut-il que l'accès au territoire de ce pays soit autorisé au demandeur d'asile, condition dont il est fait mention à l'article 26 de la Directive 2005/85/CE sous les termes « *à condition qu'il soit réadmis dans ce pays* ». ³⁶

66. Le HCR accueille favorablement l'insertion d'une telle condition dans le projet de loi. Il s'enquiert de connaître les modalités pratiques de la mise en œuvre de cette condition. Le HCR s'interroge en effet sur 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.

67. Le HCR recommande de stipuler dans la loi l'instance en charge de la vérification de la réadmission du demandeur d'asile dans un premier pays d'asile.

Délai de 15 jours endéans lequel une décision doit être prise par le GCRA

68. Le HCR s'interroge sur les implications pratiques de la mise en œuvre de l'alinéa 14 bis (et du nouvel article 57/6/3 de la loi du 15 décembre 1980) prévoyant que la décision par le CGRA de non-prise en considération de la demande de reconnaissance du statut de réfugié ou d'obtention de la protection subsidiaire lorsqu'un autre Etat membre de l'Union européenne a reconnu le statut de réfugié au demandeur ou lorsqu'un autre pays est considéré comme le premier pays d'asile doit être faite dans un délai de quinze jours ouvrables. Le HCR comprend toutefois que si le CGRA ne dispose pas des informations utiles et notamment d'une garantie de réadmission du demandeur dans le « premier pays d'asile » endéans ce délai de quinze jours, il ne procèdera pas à une telle décision de non prise en considération.

³⁵ *Idem.*

³⁶ UNHCR, *Avis du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés rendu sur pied de l'article 57/23 bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers relatif à l'application des concepts de « pays de résidence habituelle » ou « alternative réelle d'établissement » dans le cadre de l'examen de demandes d'asile de personnes qui ont une nationalité mais qui ont ou qui pourraient avoir obtenu une protection dans un autre pays*, mai 2012, disponible sur:

http://www.unhcr.be/fileadmin/user_upload/pdf_documents/Avis_du_HCR_relatif_a_l_application_des_concepts_de_pay.pdf, p. 3.

Effectivité du recours en annulation (voir *supra* paragraphe 19 et suivants et en particulier 26).

6. La charge de la preuve et le bénéfice du doute

69. Le présent sous-titre rassemble différentes questions relatives à la charge de la preuve rencontrées dans divers articles du projet de loi. A titre préliminaire, il convient toutefois de rappeler que ces questions ne devraient pas éclipser l'objectif premier de la procédure d'asile qui est la détermination du besoin de protection internationale c'est-à-dire de l'existence d'une crainte fondée de persécution ou de sérieux motifs de croire que le demandeur d'asile encourrait d'un risque réel d'atteintes graves.

Charge de la preuve partagée ³⁷

Article 4 (exposé des motifs du projet de loi monocaméral)

« Ce n'est que lorsque, après examen individuel, il s'avère que le demandeur d'asile ne soumet pas ou pas suffisamment d'éléments dont il ressort qu'il ne peut plus se prévaloir de la protection réelle qui lui a déjà été accordée et lorsqu'il s'avère que l'accès au territoire de ce pays lui sera à nouveau autorisé, que sa demande d'asile sera rejetée. »

Article 5 (projet de loi monocaméral)

« Dans la même loi, il est inséré un article 48/6, rédigé comme suit :

Art. 48/6. Le demandeur d'asile doit apporter aussi rapidement que possible tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande ».

Article 5 (exposé des motifs du projet de loi monocaméral)

« Un certain nombre d'aspects concernant l'établissement des faits dans une demande d'asile sont en outre précisés dans un souci de sécurité juridique. L'article 4.1, première phrase, de la Directive 2011/95/UE concernant le rôle du demandeur d'asile en la matière est transposé explicitement. La Loi sur les étrangers définit déjà les critères à appliquer pour accorder le bénéfice du doute au demandeur d'asile (cf. article 57/7ter) mais cette disposition part de la prémisse qu'il appartient d'abord au demandeur de satisfaire à son obligation de collaboration et que la charge de la preuve repose sur lui (CCE, n° 37.546 du 26 janvier 2010). Ce principe important pour l'évaluation des demandes d'asile par les instances concernées est désormais inscrit explicitement dans la loi. L'instance d'asile a la tâche d'évaluer les éléments. (cfr. l'article 4.1 de la Directive; voir aussi « UNHCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié », Genève, 1992, § 196, § 204 en § 205) ».

Article 9 (projet de loi monocaméral)

« L'article 51/8 de la même loi, inséré par la loi du 6 mai 1993, différemment numéroté par la loi du 15 juillet 1996 et modifié par les lois des 15 septembre 2006 et 22 décembre 2008 est remplacé comme suit:

« Art. 51/8. Si l'étranger introduit une demande d'asile subséquente auprès de l'une des autorités désignées par le Roi en exécution de l'article 50, alinéa 1^{er}, le Ministre ou son délégué consigne les déclarations de l'étranger concernant les nouveaux éléments qui augmentent de manière significative la probabilité qu'il puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié au sens de l'article 48/3 ou à la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4, ainsi que les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pas pu produire ces éléments auparavant.

Cette déclaration est signée par l'étranger. S'il refuse de signer, il en est fait mention sur la déclaration, et, le cas échéant, il est également fait mention des raisons pour lesquelles il refuse de signer. Cette déclaration est transmise sans délai au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. ».

³⁷ Voir aussi *The European Asylum Curriculum (EAC)*, Evidence Assessment, Unit 2.2.7, The duty of the asylum authorities and the shared burden of proof.

Article 9 (exposé des motifs du projet de loi monocaméral)

(...) « De la part du demandeur d’asile qui introduit une nouvelle demande, on est en droit d’attendre, comme de la part de tout autre demandeur d’asile, qu’il présente dès le début de la procédure tous les éléments susceptibles d’étayer sa nouvelle demande. Par la suite, dans un bref délai, le demandeur d’asile a la possibilité de soumettre lui-même ou avec l’assistance d’un avocat une déclaration par écrit avec des éléments supplémentaires, en tenant compte de l’obligation de collaborer et de la charge de la preuve. La charge de la preuve incombe en principe au demandeur d’asile et, dans la mesure du possible, il doit apporter la preuve des faits qu’il invoque. Cette double obligation découle de l’article 4.1 de la Directive 2011/95/UE, tel que transposé dans l’article 5. La nouvelle demande sera en effet évaluée par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides sur la base des éléments présentés par le demandeur devant l’Office des étrangers. » (...)

70. La charge de la preuve est une responsabilité partagée entre le demandeur et l’examineur, elle ne peut peser uniquement sur les épaules du demandeur d’asile, ce qui semble toutefois être le cas dans les articles commentés.

71. Bien que les éléments pertinents à la demande d’asile doivent être fournis en premier lieu par le demandeur lui-même, la charge de la preuve ne peut reposer exclusivement sur lui. Or, cette dernière approche semble être celle adoptée dans l’exposé des motifs de l’article 5 du projet commenté et semble confirmée par une transposition partielle de l’article 4 (1) de la Directive Qualification (refonte). Si l’exposé des motifs de l’article 5 fait référence au 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 (ci-après Guide) du HCR³⁸ concernant la charge de la preuve, il ne le fait que par rapport aux obligations du demandeur et pas par rapport à celles de l’examineur. Enfin, dans le cadre des demandes d’asile multiples, l’exposé des motifs de l’article 9 réaffirme que la charge de la preuve repose en principe sur le demandeur d’asile, sans toutefois tempérer cette affirmation.

72. Conformément au paragraphe 196 du Guide du HCR, si selon un principe général de droit, la charge de la preuve incombe en principe au demandeur, la tâche d’établir et d’évaluer tous les faits pertinents de la demande d’asile devrait être considérée comme une responsabilité partagée entre le demandeur et l’examineur. Ce principe est d’application générale dans la procédure d’asile y compris quand il existe des incohérences ou des contradictions, quand les déclarations du demandeur paraissent peu probables ou pas suffisamment étayées³⁹. Si le demandeur n’est pas en mesure d’apporter les preuves nécessaires, l’examineur doit utiliser tous les moyens dont il dispose pour réunir les preuves nécessaires à l’appui de la demande⁴⁰.

³⁸ UNHCR, *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés*, décembre 2011, disponible sur:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fc5db782.html>, paras. 195 et 196.

³⁹ UNHCR, *Commentaires provisoires du HCR sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d’octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (Document du Conseil 14203/04, Asile 64, 9 novembre 2004)*, voir note 18, Commentaire relatif à l’article 23, para. 4, point g).

⁴⁰ UNHCR, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d’autres raisons, ont besoin d’une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304/12 du 30.9.2004)*, voir note 21, commentaire relatif à l’article 4, § 1.

73. En effet, si les faits pertinents doivent être fournis en premier lieu par le demandeur, il peut exister des limites aux faits et aux preuves que le demandeur d'asile est en mesure de fournir. Les difficultés auxquelles le demandeur est confronté du fait de sa situation spécifique ont notamment été reconnues par la Cour EDH⁴¹.

74. Considérant la gravité des conséquences possibles en cas de décision erronée (refoulement), il convient de prendre en considération la nature et la complexité de la procédure d'asile et le fait que le demandeur n'a notamment pas forcément avec lui les documents requis et n'a pas accès à l'information sur les pays d'origine de la même manière que les Etats.

75. Il faut de plus prendre dûment en considération les circonstances de l'espèce⁴². Les personnes en quête de protection internationale peuvent arriver avec le strict minimum et fréquemment sans aucun document. En outre, il faut garder à l'esprit que diverses circonstances telles que le temps écoulé depuis les événements, le traumatisme lié aux expériences passées, le sentiment d'insécurité, les barrières culturelles ou de genre, le niveau d'éducation, l'âge, le sentiment de honte, la peur d'une stigmatisation sociale, le manque de compréhension et/ou les problèmes linguistiques peuvent retarder le travail de mémoire ou la soumission de preuves adéquates à l'appui de la demande.

76. La vulnérabilité particulière du demandeur d'asile a par ailleurs été relevée récemment par la Cour EDH qui «*accorde un poids important au statut du requérant qui est demandeur d'asile et appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisée et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale*»⁴³.

77. Le principe de la charge de la preuve partagée existe de longue date et a été repris à plusieurs reprises dans des commentaires du HCR tant sur des textes européens⁴⁴ que nationaux⁴⁵. Il est également reflété dans la jurisprudence de la

⁴¹ Cour européenne des Droits de l'Homme, *Affaire Said c. Pays-Bas* (Requête N° 2345/02), Arrêt, Strasbourg, 5 juillet 2005, disponible sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ce6edf4.html>, para. 49. La Cour reconnaît la difficulté pour le demandeur « d'obtenir des preuves documentaires directes » et considère qu'il incombe au demandeur de produire celles-ci « dans toute la mesure du possible ». Voir aussi *Affaire Matsiukhina et Matsiukhin c. Suède*, (Requête N° 31260/04), Arrêt, Strasbourg, 21 juin 2005; *Affaire N. c. Suède*, (Requête N° 23505/09), Arrêt, Strasbourg, 20 juillet 2010, disponible sur: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-99992>.

⁴² Voir notamment UNHCR, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts* (JO L 304/12 du 30.9.2004), voir note 40.

⁴³ Cour européenne des Droits de l'Homme, Grande Chambre, *Affaire M.S.S c. Belgique et Grèce*, voir note 10, para. 251.

⁴⁴ UNHCR, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts* (JO L 304/12 du 30.9.2004), voir note 21, commentaire relatif à l'article 4 § 1 et UNHCR, *Commentaires provisoires du HCR sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres* (Document du Conseil 14203/04, Asile 64, 9 novembre 2004), voir note 18, commentaire relatif à l'article 23, para. 4, point g).

⁴⁵ Voir notamment UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs aux textes suivants : Proposition de loi du 25 novembre 2011 modifiant, en ce qui concerne la*

Cour EDH⁴⁶, de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)⁴⁷ et dans les jurisprudences nationales⁴⁸ d'autres Etats membres de l'Union européenne.

procédure d'asile, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers 1 et ses amendements du 23 juin 20112 ; Proposition de loi du 14 décembre 2010 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de résoudre la crise d'asile et ses amendements du 22 juin 20114 ; et Proposition de loi du 1er février 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 prévoir une procédure prioritaire pour les demandeurs d'asile provenant de pays d'origine sûrs et ses amendements du 22 juin 2011, 8 juillet 2011, disponible sur :

http://www.unhcr.be/fileadmin/user_upload/pdf_documents/Commentaires_du_HCR_sur_les_propositions_de_loi_n_0695_0812_e.pdf, Commentaire relatif à l'article 6 de la proposition de loi du 25 novembre 2011 modifiant, en ce qui concerne la procédure d'asile, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, p. 12.

⁴⁶ Cour européenne des Droits de l'Homme, *Affaire NA. c. Royaume-Uni*, (Requête No. 25904/07), Arrêt, Strasbourg, 17 juillet 2008, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/487f578b2.html> ; Cour européenne des Droits de l'Homme, *Affaire F.H. c. Suède* (Requête No. 32621/06), Arrêt, Strasbourg, 20 janvier 2009, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4978a2192.html>. La Cour européenne des Droits de l'Homme considère également qu'il appartient aux autorités de vérifier tous les faits pertinents. La Cour a interprété son obligation de procéder à un examen rigoureux comme celle lui imposant de mener sa propre enquête des faits lorsque cela s'avère nécessaire, ce qui implique, dans l'appréciation d'un risque réel de traitements contraires à l'article 3, l'obligation de procéder à un examen complet et *ex nunc*. Par conséquent, pour déterminer s'il y a des motifs sérieux et avérés de croire à un risque réel de traitements incompatibles avec l'article 3, la Cour s'appuie sur l'ensemble des données qu'on lui fournit ou, au besoin, qu'elle se procure d'office. Voir Cour européenne des Droits de l'Homme, *Affaire Cruz Varas et autres c. Suède*, (Requête N° 46/1990/237/307), Arrêt, Strasbourg, 20 mars 1991, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6fc4.html>, para. 75 ; *Affaire Chahal c. Royaume-Uni*, (Requête N° 70/1995/576/662), Arrêt, Strasbourg, 15 novembre 1996, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7220.html>, para. 97 ; *Affaire H.L.R. c. France*, (Requête N° 24573/94), Arrêt, Strasbourg, 29 Avril 1997, disponible sur : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-62602>, para. 37 ; *Affaire Salah Sheekh c. Pays-Bas*, voir note 26, para. 136 ; *Affaire N. c. Finlande*, (Requête N° 38885/02) Arrêt, Strasbourg, 26 Juillet 2005, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/437dcf4ea.html> et *Affaire Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, (Requête N° 45/1990/236/302-306), Arrêt, Strasbourg, 26 Septembre 1991, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b7008.html>.

⁴⁷ Cour de justice de l'Union européenne, *Affaire M.M c. Irlande*, (C-277/11), Arrêt, Luxembourg, 22 novembre 2012, disponible sur :

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db6b0c8925abaf4c52afb38ba26f3ee6de.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKc3v0?text=&docid=130241&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1188398>.

⁴⁸ Voir par exemple Cour d'appel des migrations en Suède (Migrationsöverdomstolen), UM 540-06 2007-03-19, 19 mars 2007, disponible sur :

<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/sweden-%E2%80%93-migration-court-appeal-19-march-2007-um-540-06>. La *High Court* d'Irlande a également déclaré que « *while there is obviously an onus on an applicant to substantiate her story in so far as she can, it can in many cases be difficult to do so in any documentary way given the circumstances in which many persons leave their country of origin. The onus in these cases is however one which is shared with the Tribunal, and it follows that simply because the applicant has failed to substantiate her story in the opinion of the Tribunal, she is not necessarily to be disbelieved, since the Tribunal itself would share the task of substantiation to an extent. There would have to be other grounds for disbelieving the applicant, and being satisfied as to lack of credibility* » dans *Imafu v (1) Minister for Justice, Equality and Law Reform; (2) Refugee Appeals Tribunal; (3) Ireland; (4) Attorney General*; High Court, [2005] IEHC 416, 09 December 2005. *Z v (1) Minister for Justice, Equality and Law Reform; (2) James Nicholson sitting as the Appeals Authority; (3) Ireland; (4) the Attorney General*; Supreme Court, [2002] IESC 14 (1 March 2002), [2002] 2 IR 135, [2002] 2 ILRM 215, 01 March 2002: Cette jurisprudence fait autorité quant au principe général de droit selon lequel la charge de la preuve, bien que reposant initialement sur la personne introduisant une demande d'asile, est partagée entre cette dernière et la personne responsable de l'examen d'une telle demande.

78. Face à une interprétation contraire des instances d'asile belges, le HCR avait également jugé utile d'émettre un avis en ce sens⁴⁹. Ainsi, le HCR recommande vivement que cet aspect de la pratique du CGRA et de la jurisprudence du CCE, en désaccord avec un principe du droit des réfugiés, ne soit pas repris dans le projet de loi ni dans l'exposé des motifs y relatif.

79. En ce qui concerne la transposition de l'article 4 (1) de la Directive Qualification (refonte), la seconde phrase de cet alinéa (« il appartient à l'Etat membre d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents à la demande. ») est omise dans le projet de loi. Or, il conviendrait de transposer cette seconde phrase également car elle rééquilibre la charge de la preuve en établissant une obligation de coopération de la part de l'examineur et réaffirme le caractère non-contradictoire de la procédure d'asile.

80. Récemment un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne⁵⁰ s'est penchée sur l'exigence de coopération avec le demandeur d'asile, imposée aux Etats membres par seconde phrase de l'article 4 (1) de la Directive Qualification (refonte). Selon la Cour, « Ainsi qu'il ressort de son intitulé, l'article 4 de la directive 2004/83 est relatif à l'«évaluation des faits et circonstances».⁵¹ (...) Cette exigence de coopération à la charge de l'État 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 peut être mieux placé que le demandeur pour avoir accès à certains types de documents.⁵² »

81. Ainsi, le HCR recommande de supprimer du projet de loi et de l'exposé des motifs y relatif toute allusion au concept selon lequel la charge de la preuve pèserait sur le seul demandeur d'asile. Ceci est en désaccord avec un principe du droit des réfugiés, la jurisprudence européenne et le droit communautaire.

82. Le HCR recommande que tous les articles commentés ainsi que l'exposé des motifs y relatif soient amendés pour refléter le partage de la charge de la preuve. Le HCR recommande que le législateur s'inspire à cet égard de la formulation relative à la charge de la preuve figurant au paragraphe 196 du Guide du HCR. Dans ce cadre il sera important de ne pas considérer uniquement les obligations du demandeur mais également celles de l'examineur de participer à l'établissement des faits.

83. Le HCR recommande notamment qu'à la dernière phrase de l'alinéa 1 du paragraphe 4 de l'article 4 les termes « à moins qu'il soumette des éléments dont il ressort qu'il ne peut plus se prévaloir de la protection réelle » soient remplacés par

⁴⁹ UNHCR, *Avis du HCR rendu sur pied de l'article 57/23 bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans le cadre de la demande d'asile de Monsieur X.* (SP N° 6.093.714 – CG N° 0712888Z – CCE N° 38.695), 12 mai 2009, disponible sur :

http://www.unhcr.be/fileadmin/user_upload/pdf_documents/fr/juristique/200905_recommandation_afghanistan.pdf.

⁵⁰ Voir note 45..

⁵¹ *Affaire M.M c. Irlande*, voir not 47, para. 63.

⁵² *Affaire M.M c. Irlande*, voir not 47, para. 66.

« à moins qu'il ressorte des éléments soumis par le demandeur et des recherches faites par l'examineur qu'il ne peut plus se prévaloir de la protection réelle ». Le HCR recommande que l'exposé des motifs de l'article 4 soit également amendé pour refléter le partage de la charge de la preuve.

84. Enfin, le HCR recommande la transposition de l'article 4 (1) de la Directive 2011/95/UE dans sa totalité.

Niveau de la preuve (voir *infra* paragraphe 113)

Article 19 (exposé des motifs du projet de loi monocalaméral)

« La modification de l'article 57/9 résulte logiquement de l'insertion d'un article 57/6/2. Étant donné que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides sera désormais compétent pour ne pas prendre en considération une nouvelle demande d'asile lorsqu'il ne ressort pas clairement des déclarations que de nouveaux éléments ou constatations apparaissent ou sont présentés par le demandeur, et que ceux-ci augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur puisse prétendre à un statut de protection internationale, il en résulte un élargissement de ses compétences de décision ainsi que de la délégation de celles-ci.

De même, cette modification résulte de l'insertion d'un article 57/6/3. Étant donné que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides reçoit la compétence de ne pas prendre en considération les demandes d'asile introduites par des demandeurs qui ont déjà obtenu le statut de réfugié dans un autre État membre de l'Union européenne lorsqu'il ne ressort pas de leurs déclarations qu'ils ne bénéficient plus de cette protection, il en résulte une extension de ses compétences de décision ainsi que de la délégation de celles-ci. ».

85. Il apparaît de plus que les termes « il ne ressort pas clairement des déclarations que de nouveaux éléments augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur puisse prétendre au statut de protection internationale » repris dans l'exposé des motifs de l'article 19 du projet de loi monocalaméral, rendent le degré d'exigence posé par le texte en projet en matière de preuve plus important que celui de la Directive Qualification (refonte).

86. Le HCR recommande que soient supprimés les termes «il ne ressort pas clairement des déclarations que » apparaissant à l'article 19 de l'exposé des motifs du projet de loi monocalaméral relatif aux demandes multiples.

Apport tardif de pièces ou d'éléments pertinents

Article 5 (exposé des motifs du projet monocalaméral)

« S'il est constaté que le demandeur d'asile ne satisfait pas à son obligation de collaboration, en ce qu'il ne présente pas dès que possible les pièces nécessaires ou les éléments pertinents ou, au cas où il apporterait de telles pièces ou éléments ultérieurement, en ce qu'il ne donne pas d'explication plausible à ce sujet, la demande ne peut être rejetée d'emblée sur cette seule base. Ce manquement peut toutefois être un élément important dans l'appréciation des pièces ou déclarations.»

87. En aucune manière, le dépôt tardif de pièces ou d'éléments pertinents dans le cadre d'une demande de protection internationale ne devrait empêcher une personne ayant une crainte fondée d'être persécutée ou à l'égard de laquelle il y a de sérieux motifs de croire qu'elle encourrait un risque réel de subir des atteintes graves, de bénéficier de la protection internationale. Refuser le bénéfice de la protection internationale au motif que la demande d'asile ou des pièces ont été déposées

tardivement serait contraire à l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et pourrait porter atteinte au principe de non refoulement (article 33 de la Convention de 1951).

88. Ainsi, le HCR se félicite de la mention faite dans l'exposé des motifs de l'article 5 du projet de loi monocaméral, que la demande d'asile ne puisse être rejetée d'emblée sur la seule base que le demandeur "ne présente pas dès que possible les pièces nécessaires ou les éléments pertinents ou, au cas où il apporterait de telles pièces ou éléments ultérieurement, en ce qu'il ne donne pas d'explication plausible à ce sujet".

89. Afin d'évaluer le caractère plausible et cohérent ou non des explications fournies, il conviendra de tenir compte de diverses circonstances. Le trauma, le sentiment d'insécurité, le besoin de faire venir des informations supplémentaires du pays d'origine, les changements intervenus dans celui-ci, des problèmes de langue ou de manque de compréhension des procédures en cours notamment peuvent avoir comme conséquence de retarder l'apport d'éléments pertinents. Les raisons du retard à soumettre des pièces ou de l'impossibilité de les obtenir devront être dûment prises en compte.

Crédibilité et bénéfice du doute

Article 5 (projet de loi monocaméral)

« (...) »

Lorsque le demandeur d'asile n'étaye pas certains aspects de ses déclarations par des preuves documentaires ou autres, il sera jugé crédible et le bénéfice du doute lui sera accordé si les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

90. Tout d'abord, le texte de l'article commenté laisse penser que la charge de la preuve repose uniquement sur le demandeur d'asile. A cet égard, il est renvoyé *supra* aux paragraphes 70 à 84.

91. En ce qui concerne le bénéfice du doute, cette notion est utilisée dans le contexte de la norme de preuve relative aux affirmations factuelles que soutient le demandeur. Compte tenu du fait que, dans les demandes d'octroi du statut de réfugié, le demandeur n'est pas tenu de prouver (et n'est souvent pas à même de le faire) tous les faits invoqués à un degré tel que l'instance de décision soit totalement convaincue de la véracité des faits soutenus, il peut subsister un doute dans l'esprit de l'examineur eu égard aux faits invoqués par le demandeur. Dès lors que l'examineur considère que le récit fait par le demandeur est, d'une manière générale, cohérent et plausible, et ne contredit pas l'information sur le pays d'origine (COI), les doutes éventuels ne devraient pas être préjudiciables à la requête du demandeur ; en quoi il faut comprendre que le demandeur a « le bénéfice du doute »⁵³.

⁵³ Voir notamment UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 décembre 1998, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3338.pdf>, p. 3 (traduction non officielle). A plusieurs reprises, la Cour EDH a mentionné que « [...], eu égard à la situation particulière dans laquelle se trouvent souvent les demandeurs d'asile, il est fréquemment nécessaire de leur accorder le bénéfice du doute lorsque l'on apprécie la crédibilité de leurs déclarations et des documents qui les appuient. » : Cour européenne des droits de l'homme (décision sur la recevabilité), Affaire Collins et Akaziebie c. Suède, Requête n° 23944/05, 8 mars 2007: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/46a8763e2.pdf>(EN). Cf. également Cour européenne des droits de l'homme (décision sur la recevabilité), Affaire Matsiukhina et Matsiukhin c. Suède, Requête n°

Article 5 (projet de loi monocaméral)

« (...)

- a) le demandeur d'asile s'est réellement efforcé d'étayer sa demande;
- b) tous les éléments pertinents en possession du demandeur d'asile ont été présentés et une explication satisfaisante a été fournie quant à l'absence d'autres éléments probants;
- c) les déclarations du demandeur d'asile sont jugées cohérentes et plausibles et elles ne sont pas contredites par les informations générales et particulières connues et pertinentes pour sa demande;

92. Le HCR reconnaît que si la connaissance des conditions existant dans le pays d'origine du demandeur n'est pas un but en soi, elle est importante parce qu'elle permet d'apprécier la crédibilité des déclarations de l'intéressé⁵⁴. Toutefois, le HCR met en garde contre une application trop stricte de cette disposition, étant donné que certains individus peuvent avoir une demande d'asile valide alors même qu'ils ne peuvent faire état de certaines informations sur leur pays d'origine jugées pertinentes à l'égard de leur demande.

- d) le demandeur d'asile a présenté sa demande de protection internationale dès que possible, ou a pu avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait;

93. Si les points a), b), c) et e) (voir *infra* para. 95 et suivants) de l'article commenté sont des éléments à prendre en considération dans le cadre de l'octroi du bénéfice du doute, la soumission tardive d'une demande d'asile ne devrait pouvoir empêcher l'application de ce bénéfice que dans les cas où elle affecte la crédibilité générale de la demande d'asile. Ce critère étant déjà prévu au point e) de l'article commenté, le point d) en devient redondant. La présence de ce point d) dans la liste commentée soulève d'autant plus d'inquiétudes que cette liste énumère des critères à remplir de manière cumulative afin de donner accès au bénéfice du doute.

94. Le HCR recommande que le point d) faisant dépendre l'octroi du bénéfice du doute à la condition que « le demandeur d'asile ait présenté sa demande de protection internationale dès que possible, ou ait pu avancer de bonnes raisons pour ne pas l'avoir fait » soit supprimé.

- e) la crédibilité générale du demandeur d'asile a pu être établie. ».

95. Les cas où un demandeur peut fournir toutes les preuves de ses déclarations représentant l'exception plutôt que la règle, le HCR se félicite de la reconnaissance du fait que le demandeur ne peut pas toujours fournir de preuves ou toutes les preuves pertinentes. Il souligne que les exigences de preuve doivent être appliquées de manière équilibrée et avec la souplesse nécessaire pour tenir compte du caractère spécifique des demandeurs d'asile qui (du fait des circonstances de leur fuite) sont souvent incapables de satisfaire aux normes de preuve habituelles.

31260/04, 21 juin 2005; Cour européenne des droits de l'homme, Affaire F.H. c. Suède, Requête n° 32621/06, 20 janvier 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4978a2192.pdf> (EN); Cour européenne des droits de l'homme, Affaire N. c. Suède, Requête n° 23505/09, 20 juillet 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4c4d4e4e2.pdf>(EN).

⁵⁴ UNHCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, voir note 38, para. 42.

96. Ainsi, le principe du bénéfice du doute devrait être accordé au demandeur d'asile généralement crédible, dans le cadre d'une approche globale dans laquelle les faits et les preuves sont examinées dans leur intégralité.

97. Le principe du bénéfice du doute est également applicable pour les enfants demandeurs d'asile. Dans ce cas, la charge de la preuve doit être appliquée avec souplesse et vigilance, en établissant les faits et en réunissant les preuves par tous les moyens possibles. L'appréciation du récit de la situation par l'enfant doit tenir compte de sa maturité et de ses compétences.⁵⁵

7. Persécution antérieure du demandeur d'asile ou atteintes graves déjà subies

Article 6 (projet de loi monocaméral)

« Dans la même loi, il est inséré un article 48/7, rédigé comme suit :

« Art. 48/7. Le fait qu'un demandeur d'asile a déjà été persécuté ou a déjà subi des atteintes graves ou a déjà fait l'objet de menaces directes d'une telle persécution ou de telles atteintes est un indice sérieux de la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que cette persécution ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas. ». »

98. Conformément aux principes humanitaires fondamentaux, même si l'évaluation de la demande d'asile conclut que les persécutions ou les atteintes graves ne se reproduiront pas, des raisons impérieuses tenant à une persécution ou une atteinte grave antérieures peuvent toujours justifier la reconnaissance du statut de réfugié ou l'octroi de la protection subsidiaire⁵⁶.

99. Afin de refléter ce principe, le HCR recommande que la formulation suivante soit ajoutée dans la législation nationale adoptée pour transposer la directive: « *Des raisons impérieuses tenant à des persécutions ou à des atteintes graves antérieures peuvent néanmoins à elles seules justifier l'octroi de l'asile* »⁵⁷.

8. Prolongation des autorisations de séjour des bénéficiaires de la protection subsidiaire

Article 7 du projet de loi monocaméral

« Dans l'article 49/2, § 2, de la même loi, inséré par la loi du 15 septembre 2006, le mot « renouvelable » est remplacé par les mots « en cas de prorogation, valable pour deux ans ».

100. Cet article rapproche le régime applicable aux bénéficiaires de protection subsidiaire de celui applicable aux réfugiés et en ce sens, le HCR l'accueille favorablement. Ayant relevé cette avancée, cette disposition n'offre toutefois pas encore un traitement identique aux réfugiés et aux bénéficiaires de protection

⁵⁵ UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale : 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, disponible sur : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cced15c2>, para. 73.

⁵⁶ UNHCR, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304/12 du 30.9.2004)*, voir note 21, Commentaire relatif à l'article 4 § 4.

⁵⁷ *Idem*.

subsidaire en matière de titre de séjour alors qu'il n'y a *a priori* pas de différence de durée entre le besoin de protection subsidiaire et le besoin de protection en vertu de la Convention de 1951⁵⁸.

101. Le HCR recommande que le titre de séjour accordé aux bénéficiaires de la protection subsidiaire soit d'une durée adéquate et identique à celle du titre accordé aux réfugiés conventionnels⁵⁹. Il conviendra par ailleurs, comme dans le cas des réfugiés, à veiller à ce que les titres de séjours des bénéficiaires de protection soient en principe renouvelés tant que le besoin de protection internationale persiste et qu'une clause de cessation n'est pas appliquée.

9. Les demandes ultérieures, nouvelles, subséquentes ou multiples⁶⁰

Article 9 de (projet de loi monocaméral)

« L'article 51/8, alinéa 1 et 2, de la même loi, inséré par la loi du 6 mai 1993, différemment numéroté par la loi du 15 juillet 1996 et modifié par les lois des 15 septembre 2006 et 22 décembre 2008 est remplacé comme suit:

« Art. 51/8. Si l'étranger introduit une demande d'asile subséquente auprès de l'une des autorités désignées par le Roi en exécution de l'article 50, alinéa 1^{er}, le Ministre ou son délégué consigne les déclarations de l'étranger concernant les nouveaux éléments qui augmentent de manière significative la probabilité qu'il puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié au sens de l'article 48/3 ou à la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4, ainsi que les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pas pu produire ces éléments auparavant.

Cette déclaration est signée par l'étranger. S'il refuse de signer, il en est fait mention sur la déclaration, et, le cas échéant, il est également fait mention des raisons pour lesquelles il refuse de signer. Cette déclaration est transmise sans délai au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. ».

Article 9 de (exposé des motifs du projet de loi monocaméral)

« Dans le cadre d'une nouvelle demande, le demandeur d'asile doit non seulement soumettre tous les nouveaux éléments à l'appui de celle-ci, mais également expliquer pourquoi il n'a pas été en mesure de les invoquer plus tôt. Cette justification est un élément important pour l'évaluation de la demande d'asile par le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, mais un motif peu solide ne conduit pas nécessairement à une non prise en considération. »

Article 14 (projet de loi monocaméral)

« Dans la même loi, il est inséré un article 57/6/2, rédigé comme suit :

« Art. 57/6/2. Après réception de la demande d'asile transmise par le Ministre ou son délégué sur la base de l'article 51/8, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides examine en priorité si des nouveaux éléments apparaissent, ou sont présentés par le demandeur, qui augmentent de manière significative la probabilité qu'il puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié au sens de l'article 48/3 ou à la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4. En l'absence de ces éléments, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne prend pas en considération la demande d'asile. Dans le cas contraire, ou si l'étranger a fait auparavant l'objet d'une décision de refus prise en application des articles 52, § 2, 3^o, 4^o et 5^o, § 3, 3^o et § 4, 3^o, ou 57/10, le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides prend une décision de prise en considération de la demande d'asile.

⁵⁸ *Ibid.*, Commentaire relatif à l'article 24 § 2.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ Ces quatre termes sont utilisés indifféremment dans les textes commentés et de référence.

La décision visée à l’alinéa 1^{er} doit être prise dans un délai de huit jours ouvrables, soit tous les jours, sauf un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, après que le Ministre ou son délégué a transmis la demande d’asile.

Si l’étranger se trouve dans un endroit déterminé tel que visé aux articles 74/8, § 1 et 74/9, § § 2 et 3, ou fait l’objet d’une mesure de sûreté telle que visée à l’article 68, la décision visée à l’alinéa 1^{er} doit être prise dans les deux jours ouvrables, soit tous les jours sauf un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, après que le Ministre ou son délégué a transmis la demande d’asile. ».

Article 19 (exposé des motifs du projet de loi monocaméral)

« La modification de l’article 57/9 résulte logiquement de l’insertion d’un article 57/6/2. Étant donné que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides sera désormais compétent pour ne pas prendre en considération une nouvelle demande d’asile lorsqu’il ne ressort pas clairement des déclarations que de nouveaux éléments ou constatations apparaissent ou sont présentés par le demandeur, et que ceux-ci augmentent de manière significative la probabilité que le demandeur puisse prétendre à un statut de protection internationale, il en résulte un élargissement de ses compétences de décision ainsi que de la délégation de celles-ci.

De même, cette modification résulte de l’insertion d’un article 57/6/3. Étant donné que le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides reçoit la compétence de ne pas prendre en considération les demandes d’asile introduites par des demandeurs qui ont déjà obtenu le statut de réfugié dans un autre État membre de l’Union européenne lorsqu’il ne ressort pas de leurs déclarations qu’ils ne bénéficient plus de cette protection, il en résulte une extension de ses compétences de décision ainsi que de la délégation de celles-ci. ».

De la nécessité de pouvoir introduire une demande d’asile ultérieure⁶¹

102. Les reconnaissances d’un statut de protection internationale pour des personnes ayant introduit des demandes ultérieures ne sont pas rares en Belgique. En effet, en l’absence de statistiques officielles sur cette question, le HCR observe toutefois ce phénomène via sa collaboration avec le Comité Belge d’Aide aux Réfugiés (CBAR-BCHV). Ainsi, durant ces dernières années plus d’une vingtaine de cas par an, soutenus par le CBAR-BCHV, couvrant des demandes allant de la seconde à la septième demande et incluant des nationalités afghanes et russes se sont vus octroyer un statut de protection internationale.⁶²

103. Il est aussi important de noter qu’une part significatives des personnes introduisant actuellement des demandes d’asile multiples sont originaires de pays affectés par des situations d’insécurité, dans lesquels sévissent des crises importantes ou encore des violations répandues des droits de l’Homme.

104. Des demandeurs d’asile peuvent se voir octroyer une décision négative quant à leur demande d’asile alors qu’ils ont besoin de protection internationale. Face notamment aux difficultés rencontrées pour rassembler des éléments de preuve, certains d’entre eux peuvent voir leur demande rejetée notamment sur la base d’un manque de crédibilité, ou de la pratique actuelle des instances d’asile en matière d’éléments nouveaux. De tels demandeurs d’asile se voient souvent contraints d’introduire une nouvelle demande d’asile pour faire valoir leur besoin de protection internationale⁶³.

⁶¹ ou « nouvelles », « subséquentes » ou encore « multiples ».

⁶² UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet de la proposition de loi 0813/007 du 25 mars 2011 modifiant la législation en vue de résoudre la crise de l’asile - Amendement N° 15 de M. Somers et consorts*, 13 juin 2011, disponible sur : http://www.unhcr.be/fileadmin/user_upload/pdf_documents/loi_0813_FR.pdf, para. 40.

⁶³ *Ibid.*, para. 39.

105. Parmi les personnes susceptibles de formuler une demande d'asile ultérieure, il y a également les réfugiés sur place qui en raison d'un changement objectif - et souvent difficile de prévoir - des circonstances dans leur pays d'origine (ou pour les apatrides, dans leur pays de résidence habituelle), tel qu'un conflit armé ou un coup d'état, sont contraints de solliciter à nouveau l'asile⁶⁴.

106. Ainsi, tout en reconnaissant l'intérêt légitime d'éviter les abus en matière d'asile, le HCR tient à rappeler qu'il est essentiel de ne pas établir de lien automatique entre la multiplicité des demandes d'asile et le caractère abusif dans la mesure où ces demandes ne sont pas automatiquement manifestement non fondées ou abusives⁶⁵.

Modification des compétences du ministre ou de son délégué en cas de nouvelle demande d'asile et compétence exclusive du CGRA pour traiter des nouvelles demandes

107. Etant donné l'expertise spécifique du CGRA en matière de protection internationale, le HCR se félicite de constater la modification introduite par le projet de loi monocaméral relative au transfert de compétence de l'OE vers le CGRA pour prendre une décision concernant les demandes multiples.

108. Cela étant dit, la formulation utilisée dans l'article 9 peut porter à confusion en ce qu'elle demande au ministre de consigner « les nouveaux éléments qui augmentent de manière significative la probabilité qu'il puisse prétendre à la reconnaissance comme réfugié au sens de l'article 48/3 ou à la protection subsidiaire au sens de l'article 48/4 (...) ». Cette formulation laisse en effet planer un doute sur le rôle de l'OE. Si l'OE ne doit consigner que ce type d'élément nouveau, doit-il effectuer un tri entre les éléments nouveaux et ceux qui ne le sont pas ainsi qu'entre ceux qui augmentent de manière significatives la probabilité de pouvoir prétendre à une protection internationale et les autres ?

109. Enfin, la possibilité devrait être laissée au demandeur d'asile de se faire assister d'un avocat à l'OE dans le cadre de la consignation des nouveaux éléments.

110. Le HCR recommande de revoir la formulation de l'article 9 du projet de loi monocaméral afin de ne pas laisser de doutes quant à la dispense faite à l'OE en matière de qualification des nouveaux éléments.

111. Il recommande par ailleurs que le demandeur d'asile puisse se faire assister d'un avocat à l'OE dans le cadre de la consignation des nouveaux éléments.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet de la proposition de loi 0813/007 du 25 mars 2011 modifiant la législation en vue de résoudre la crise de l'asile - Amendement N° 15 de M. Somers et consorts*, 13 juin 2011, disponible sur : http://www.unhcr.be/fileadmin/user_upload/pdf_documents/loi_0813_FR.pdf, paras. 37-38.

Charge de la preuve partagée

112. Voir *supra* paragraphes 70 et suivants.

Niveau de la preuve

113. Voir *supra* paragraphes 85 et 86

Raisons pour lesquelles le demandeur n'a pas invoqué les nouveaux éléments plus tôt

114. Il ressort de l'exposé des motifs de l'article 9 du projet de loi monocaméral que dans le cadre d'une nouvelle demande, le demandeur d'asile devra expliquer pourquoi il n'a pas été en mesure d'invoquer plus tôt les nouveaux éléments à l'appui de sa nouvelle demande. Il ressort également que cette justification est un élément important pour l'évaluation de la demande d'asile.

115. Selon le HCR, il ne devrait pas y avoir rejet de la demande d'asile au seul motif que les nouveaux faits et éléments de preuves auraient pu être produits plus tôt au cours de la précédente procédure ou au cours du recours. Un tel obstacle procédural pourrait conduire à une violation par les Etats membres de leur obligation de non-refoulement et d'autres de leurs obligations contenues dans des traités de droits de l'Homme⁶⁶.

116. Ainsi le HCR se félicite de la mention dans l'exposé des motifs qu'un motif peu solide n'entraîne pas nécessairement une non prise en considération de la demande d'asile.

Appréciation des éléments nouveaux

117. Il conviendra, dans l'appréciation des éléments nouveaux, de veiller à ne pas se limiter à l'examen des nouveaux faits et éléments invoqués lors de la demande d'asile ultérieure. Selon le Guide du HCR⁶⁷, il importe de tenir compte de toutes les circonstances afin d'appréhender au mieux la demande d'asile. Bien souvent, le processus d'établissement des faits ne sera achevé que lorsque la lumière aura été faite sur tout un ensemble de circonstances. Le fait de considérer certains incidents isolément hors de leur contexte peut conduire à des erreurs d'appréciation. L'analyse de la demande d'asile devrait, par conséquent, être fondée sur une représentation complète du contexte et des circonstances personnelles du demandeur, ainsi que sur la situation qui prévaut dans sa région d'origine⁶⁸.

⁶⁶ 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 October 2009)*, voir note 30, p. 37.

⁶⁷ UNHCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, voir note 38, para. 201.

⁶⁸ UNHCR, *Avis du HCR rendu sur pied de l'article 57/23 bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans le cadre de la demande d'asile de Monsieur X. (SP N° 6.093.714 – CG N° 0712888Z – CCE N° 38.695)*, voir note 49, p. 2 et 3.

10. L'ordre de quitter le territoire délivré à l'étranger en séjour irrégulier après la non-prise en considération de sa demande d'asile ou le refus de reconnaissance de son statut de réfugié ou d'octroi du statut de protection subsidiaire

Article 11 (exposé des motifs du projet de loi monocalméral)

« Enfin, en ce qui concerne l'obligation pour le ministre ou son d'el'gu' de d'elivrer un ordre de quitter le territoire sur la base de l'article 52/3, il convient de relever que l'ordre de quitter le territoire ne sera pas ex'cutable si le retour effectif d'un 'tranger entra'ne une violation des articles 3 et 8 de la CEDH. En aucun cas, l'etranger qui fait l'objet d'une mesure d'el'ignement, ne peut 'tre el'ign' vers le pays o' il sera expos' ' une violation du principe de non-refoulement. L'article 3 de la CEDH doit 'tre respect' lors de la mise ' ex'cution d'un ordre de quitter le territoire (arr't Kastrati de la Cour constitutionnelle n° 141/2006 du 20 septembre 2006).».

118. Le HCR salue le fait que l'expos' des motifs du projet de loi monocalm'ral dispose qu'un « ordre de quitter le territoire ne peut 'tre ex'cutable si le retour effectif d'un 'tranger entra'ne une violation des articles 3 et 8 de la CEDH » et « qu'en aucun cas, l'etranger qui fait l'objet d'une mesure d'el'ignement, ne peut 'tre el'ign' vers le pays o' il sera expos' ' une violation du principe de non-refoulement. »

119. Cependant, le HCR s'interroge sur les modalit's pratiques des garanties offertes dans cette disposition, 'tant donn' que le projet de loi ne fait aucunement mention de l'instance comp'tente pour en contr'ler la bonne ex'cution.

120. Ainsi le HCR recommande que le l'gislateur clarifie quelle est l'autorit' comp'tente pour v'ifier si le retour effectif d'un 'tranger entra'ne une violation des articles 3 et 8 de la CEDH.

11. Raisons imp'rieuses tenant ' des pers'cutions ant'rieures : exceptions ' la cessation du statut de r'fugi' et de protection subsidiaire

Article 12 (projet de loi monocalm'ral)

L'article 55/3 de la m'me loi, ins'r' par la loi du 15 septembre 2006, est compl't' d'un deuxi'me alin'a, r'dig' comme suit :

« L'alin'a 1^{er} ne s'applique pas ' un r'fugi' qui peut invoquer des raisons imp'rieuses tenant ' des pers'cutions ant'rieures pour refuser la protection du pays dont il a la nationalit', ou, dans le cas d'un apatride, du pays o' il avait sa r'sidence habituelle. ».

Article 13 (projet de loi monocalm'ral)

L'article 55/5 de la m'me loi, ins'r' par la loi du 15 septembre 2006, est compl't' d'un deuxi'me alin'a, r'dig' comme suit :

« L'alin'a 1^{er} ne s'applique pas ' une personne b'nficiant de la protection subsidiaire qui peut invoquer des raisons imp'rieuses tenant ' des atteintes graves pour refuser la protection du pays dont il a la nationalit', ou, dans le cas d'un apatride, du pays o' il avait sa r'sidence habituelle. ».

121. Le nouvel article 55/3 vise ' transposer l'article 11.3 de la Directive 2011/95/UE, ce dernier renvoyant aux « raisons imp'rieuses tenant ' des pers'cutions ant'rieures » que le r'fugi' peut invoquer pour refuser de se r'clamer de la protection du pays dont il a la nationalit', ou, dans le cas d'un apatride, du pays o' il avait sa r'sidence habituelle.

122. Le HCR se félicite de ce renvoi explicite par le législateur belge aux « raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures », exceptions aux clauses de cessation des articles 1 C (5) et (6) de la Convention de 1951. Cette exception reflète un principe humanitaire général bien ancré dans la pratique des Etats⁶⁹.

123. Pour les mêmes raisons, le HCR se félicite également du fait que le législateur ait prévu que l'exception pour « raisons impérieuses » de l'article 1er C 5) de la Convention de 1951 s'applique également à la cessation de la protection subsidiaire.

12. L'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers en cas de demande ultérieure

Article 22 (projet de loi monocaméral)

« L'article 4, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 2007 concernant l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, modifié par les lois du 30 décembre 2009 et du 19 janvier 2012 est remplacé comme suit:

« L'Agence peut décider, au moyen d'une décision individuelle motivée, que le demandeur d'asile qui introduit une deuxième demande d'asile ne peut invoquer l'article 6, § 1er, de cette loi pendant l'examen de la demande, sauf si le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides a pris une décision de prise en considération en application de l'article 57/6/2 ou une décision en application de l'article 57/6, 1° de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Ce principe peut s'appliquer à chaque nouvelle demande d'asile.»»

Article 22 (exposé des motifs du projet de loi monocaméral)

« Pour les demandeurs d'asile qui introduisent une demande nouvelle ou multiple, la réglementation en matière d'accueil est modifiée (sans toucher aux principes de base de celle-ci), étant donné la nouvelle répartition des compétences pour ce qui est du traitement de ces demandes. Il s'agit donc d'une adaptation technique, puisque l'Office des étrangers ne sera plus compétent pour décider s'il y a lieu de prendre en considération ou non une nouvelle demande d'asile et que cette compétence appartiendra désormais au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.

Cet article permet à l'agence, en cas de demande multiple, d'exclure un demandeur d'asile de l'accueil pendant l'examen de cette demande, aussi longtemps que le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides n'a pas pris de décision de prise en considération en application de l'article 57/6/2 ou de décision de refus au fond en application de l'article 57/6, 1° la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Après la prise en considération, le droit à l'accueil ne peut pas être refusé. Il s'agit de la transposition de l'article 16, alinéa 1er, a), 3e tiret de la Directive 2003/9/CE (Directive Accueil) qui autorise l'État membre à limiter ou à retirer le bénéfice de l'accueil lorsque le demandeur a déjà introduit une demande d'asile dans le même État membre. ».

124. Le texte en projet permet de ne pas prévoir d'aide matérielle pour les personnes introduisant une nouvelle demande d'asile jusqu'au moment où le CGRA prend une décision de prise en considération ou quant au fond sur celle-ci. Il maintient donc la possibilité de limiter les conditions d'accueil après la première demande d'asile. Cependant la rédaction actuelle du texte semble remettre question le droit à l'accueil quand la demande d'asile ultérieure est prise en considération par le CGRA. En effet, cet article semble permettre de ne pas accorder l'accueil alors même que la nouvelle

⁶⁹Voir notamment UNHCR, *Commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304/12 du 30.9.2004)*, voir note 21, Commentaires relatifs à l'article 11 § 1 e), f) et 11 § 2. Voir aussi UNHCR, *Conclusions No. 69 « Cessation de statut »*, 9 octobre 1992, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c4628.html>, para. e.

demande d'asile est prise en considération, et ceci jusqu'à la décision quant au fond de la demande. L'insertion dans l'exposé des motifs de l'article commenté d'une phrase clarifiant qu' « après la prise en considération, le droit à l'accueil ne peut pas être refusé » est ainsi accueillie favorablement. Toutefois une telle clarification dans l'exposé des motifs sera-t-elle suffisante si elle n'est pas reflétée dans la loi ?

125. Le HCR souhaite réitérer que tout demandeur d'asile dont la demande est rejetée a le droit d'introduire une nouvelle demande d'asile si des éléments nouveaux le justifient. Or, la qualité des procédures d'asile est étroitement liée aux conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale, en ce que des conditions d'accueil appropriées sont essentielles à un examen juste et efficace des besoins de protection internationale. Il est donc primordial de permettre aux demandeurs de protection internationale de subvenir à leurs besoins et de leur garantir un niveau de vie adéquat à compter du moment où ils introduisent leur demande d'asile jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise quant au bien-fondé de celle-ci⁷⁰.

126. En effet, l'absence d'accueil est susceptible de générer de nombreuses difficultés au niveau de la procédure d'asile (réception des convocations, des décisions, introduction des recours utiles). Même si le demandeur d'asile a accès à l'aide juridique⁷¹ pour l'assister dans sa procédure d'asile, un accompagnement social, médical et psychosocial, doublé s'il y a lieu d'un accès à des services d'interprétariat, est utile et bien souvent nécessaire.

127. Dépourvus de l'accueil, les demandeurs d'asile peuvent aussi se retrouver dans des situations de pauvreté et de dénuement extrêmes et dans un état de faiblesse physique et psychologique ayant un impact négatif sur le déroulement de la procédure d'asile ou n'en permettant pas la poursuite.

128. La vulnérabilité particulière des demandeurs d'asile est relevée par la Cour EDH (voir *supra* paragraphe 75) et est d'autant plus marquée parmi les enfants et les autres personnes fragilisées. L'octroi de conditions d'accueil constitue un moyen d'atténuer la situation de vulnérabilité du demandeur d'asile au moyen notamment d'un accompagnement adéquat compte tenu des difficultés de connaissance d'une des langues nationales, d'absence de tout réseau de soutien ainsi que d'éventuels traumatismes.

129. Plus généralement, tant les législations internationales et régionales relatives aux droits de l'Homme, que les normes applicables de protection des réfugiés, sont pertinentes lorsqu'il s'agit de définir des normes de conditions d'accueil pour les

⁷⁰ Voir aussi UNHCR, *Conclusions No. 93 « Conclusion sur l'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile »*, 8 octobre 2002, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dae853ca.html>; UNHCR, *Conclusions No. 44 « Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile »*, 13 octobre 1986, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c4634.html>; UNHCR, *Conclusions No. 47 « Enfants réfugiés »*, 12 octobre 1987, disponible sur : <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae68c450>; UNHCR, *Conclusions No. 105 « Conclusion sur les femmes et les filles dans les situations à risque »*, 6 octobre 2006, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4649c0c32.html>; UNHCR, *Conclusions No. 107 « Conclusion sur les enfants dans les situations à risque »*, 5 octobre 2007, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897325.html>.

⁷¹ L'aide juridique permet au demandeur d'asile de bénéficier de la gratuité totale ou partielle des services d'un avocat si par ailleurs il remplit les critères d'octroi de cette aide.

demandeurs d'asile⁷². Ainsi, en vertu de l'article 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁷³, les conditions d'accueil devraient permettre aux demandeurs d'asile de bénéficier, pendant toute la durée de leur procédure d'asile, de conditions de vie décentes et conformes à la dignité humaine. A cet égard, la Commission européenne⁷⁴ mentionne également que les conditions d'accueil ne peuvent être limitées ou retirées si cette limitation ou ce retrait aboutissaient à rendre la personne indigente. L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁷⁵ est également pertinent en la matière.

130. 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.

131. 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.

132. 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 et pas uniquement dans l'exposé des motifs. Afin de réduire au maximum les conséquences négatives de l'absence d'accueil pour le demandeur, il sera nécessaire d'effectuer et de

⁷² Pour plus de détails sur le cadre juridique international applicable, voir UNHCR, *Recommandations du HCR sur l'harmonisation des normes de conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union européenne*, juillet 2000, pp. 4-5, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b1f805f4.html>.

⁷³ Union européenne, *Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, 2000/C 364/01, 18 décembre 2000, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b70.html>, article 1: « La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée ».

⁷⁴ Commission européenne, *Analyse d'impact accompagnant la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile*, Document N° 16913/08, 3 décembre 2008, p. 45, disponible sur :

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16913-ad02.en08.pdf> : « Member States must implement the Reception Conditions Directive in line with fundamental rights, namely the right to life and the right to human dignity. In this respect, they must already ensure that, in cases of reduction or withdrawal, the asylum seeker does not become destitute. »

⁷⁵ Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 1966, disponible sur :

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c0f50a22>, article 11. L'article 11 reconnaît « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ». Voir aussi Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation Générale 3, La nature des obligations des Etats parties (Art. 2, par. 1), 14 décembre 1990, disponible sur :

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observation+generale+3.Fr?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observation+generale+3.Fr?OpenDocument), para. 10: « Chaque Etat partie a l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits. Ainsi, un Etat partie dans lequel, par exemple, nombreuses sont les personnes qui manquent de l'essentiel, qu'il s'agisse de nourriture, de soins de santé primaires, de logement ou d'enseignement, est un Etat qui, à première vue, néglige les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte. Le Pacte serait largement dépourvu de sa raison d'être si de sa lecture ne ressortait pas cette obligation fondamentale minimum ».

clôturer l'examen préliminaire menant à la décision de prise ou non en considération dans un délai raisonnable⁷⁶.

133. 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.⁷⁷

Représentation régionale du HCR pour l'Europe de l'Ouest
29 janvier 2013

⁷⁶ Le délai de 8 jours mentionné à l'article 14 du projet de loi monocaméral n'est en effet pas contraignant.

⁷⁷ Au sujet des retraits implicites et explicites voir Commission européenne, *Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut conféré par la protection internationale (refonte)*, voir note 16, article 28 (1) ; 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, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f3281762.html>, para. 18, p. 21. Voir aussi UNHCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet de l'avant-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 du projet de loi réformant le Conseil d'Etat et instituant un Conseil du Contentieux des Etrangers*, voir note 22, commentaire relatif à l'article 40 de l'avant-projet commenté : « Par conséquent, il ne faudrait pas, selon l'UNHCR, traiter les demandes comme des demandes ultérieures si elles sont déposées après un 'rejet' basé sur le retrait explicite ou implicite d'une demande antérieure. La législation devrait plutôt prévoir la reprise ou la réouverture de la procédure d'asile » ; et commentaire relatif à l'article 42 de l'avant-projet commenté : « Enfin, en ce qui concerne les articles 52 §2 1° (en partie : « obligation de présentation »), 3°, 4° et 5°, 52 §3 3°, 52 §4 1° (en partie : « obligation de présentation »), et 52 §4 3° de la loi du 15 décembre 1980, (note de JL = refus techniques) similairement, les motifs qui y sont mentionnés n'excluent pas en eux-mêmes la possibilité d'une crainte fondée de persécution. L'UNHCR désire faire à cet égard, des commentaires similaires à ceux émis à propos de la Directive relative à la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié. En effet, l'UNHCR est d'avis que le retrait implicite d'une demande devrait conduire à la fermeture du dossier et non à un rejet de la demande d'asile, comme cela semble être le cas dans le présent projet de loi. Une demande peut, en effet, être considérée comme implicitement retirée pour une série de raisons n'ayant pas nécessairement trait à l'absence de besoin de protection. Le rejet d'une demande dans de telles circonstances comporte le risque que les besoins de protection ne soient examinés et donc reconnus ni en Belgique, ni dans un autre pays. Ceci pourrait mener au refoulement, indirect, vers le pays dans lequel il y a une crainte fondée de persécution ou d'atteinte grave justifiant l'octroi d'une protection internationale ». Au sujet des conséquences sur l'accueil d'un retrait implicite : Voir UNHCR, *UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers*, juillet 2003, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f3770104.html>, Commentaire relatif à l'article 16 (1).