

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

4 oktober 2017

**WETSONTWERP**

**tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen**

**ADVIES**

**van het VN-Hoog Commissariaat  
voor de Vluchtelingen**

---

*Zie:*

Doc 54 **2548/ (2016/2017):**

001: Wetsontwerp.

002: Verslag.

003: Tekst aangenomen door de commissie.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

4 octobre 2017

**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**

**AVIS**

**du Haut Commissariat des Nations Unies  
pour les réfugiés**

---

*Voir:*

Doc 54 **2548/ (2016/2017):**

001: Projet de loi.

002: Rapport.

003: Texte adopté par la commission.

|              |   |   |
|--------------|---|---|
| N-VA         | : | Nieuw-Vlaamse Alliantie   |
| PS           | : | Parti Socialiste  |
| MR           | : | Mouvement Réformateur   |
| CD&V         | : | Christen-Democratisch en Vlaams   |
| Open Vld     | : | Open Vlaamse liberalen en democraten                                    |
| sp.a         | : | socialistische partij anders  |
| Ecolo-Groen  | : | Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen |
| cdH          | : | centre démocrate Humaniste  |
| VB           | : | Vlaams Belang   |
| PTB-GO!      | : | Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture                       |
| DéFI         | : | Démocrate Fédéraliste Indépendant                                       |
| PP           | : | Parti Populaire   |
| Vuye&Wouters | : | Vuye&Wouters  |

| Afkortingen bij de nummering van de publicaties:  | Abréviations dans la numérotation des publications:   |
|---|---|
| DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer                                       | DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54 <sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif  |
| QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden  | QRVA: Questions et Réponses écrites   |
| CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag   | CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral   |
| CRABV: Beknopt Verslag  | CRABV: Compte Rendu Analytique  |
| CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) | CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) |
| PLEN: Plenum  | PLEN: Séance plénière   |
| COM: Commissievergadering   | COM: Réunion de commission  |
| MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)  | MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)  |

| Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers  | Publications officielles éditées par la Chambre des représentants   |
|--|---|
| Bestellingen:<br>Natieplein 2<br>1008 Brussel<br>Tel. : 02/ 549 81 60<br>Fax : 02/549 82 74<br>www.dekamer.be<br>e-mail : publicaties@dekamer.be | Commandes:<br>Place de la Nation 2<br>1008 Bruxelles<br>Tél. : 02/ 549 81 60<br>Fax : 02/549 82 74<br>www.lachambre.be<br>courriel : publicaties@lachambre.be |
| De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier   | Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC  |



## Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) relatifs aux<sup>1</sup> :

- **Projet de loi 2548/003 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 catégories d'étrangers (ci-après « Projet de loi monocaméral »).**
- **Projet de loi 2548/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après « Projet de loi bicaméral »).**

### I INTRODUCTION

1. La Représentation régionale du HCR pour l'Europe de l'Ouest est reconnaissante à la Chambre des représentants du Royaume de Belgique pour l'invitation à soumettre ses commentaires sur le projet de loi numéro 2548/003 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 catégories d'étrangers (ci-après : le projet de loi).

2. En sa qualité d'agence des Nations Unies à laquelle l'Assemblée Générale des Nations Unies a confié le mandat d'assumer la protection internationale des réfugiés et à rechercher des solutions permanentes aux problèmes des réfugiés en coopération avec les gouvernements<sup>2</sup>, le HCR est directement intéressé aux lois portant sur l'asile. En vertu de son Statut, le HCR accomplit son mandat notamment « [e]n poursuivant la conclusion et la ratification des conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y proposant des modifications »<sup>3</sup>. Ce rôle de supervision du HCR est réaffirmé par l'Article 35 de la Convention de 1951 et par l'Article II du Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugié (ci-après qualifiés ensemble la Convention de 1951).<sup>4</sup> Il est aussi inscrit dans le Droit européen, y compris par voie de référence générale à la Convention de

<sup>1</sup> Chambre des Représentants de Belgique, DOC 2548/003 et DOC 2549/003 disponibles respectivement sur : <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/2548/54K2548003.pdf> et <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/2549/54K2549003.pdf>.

<sup>2</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de l'Office du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, 14 décembre 1950, A/RES/428(V), disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36818.html>.

<sup>3</sup> *Ibid.*, para. 8(a).

<sup>4</sup> Aux termes de l'Article 35(1) de la Convention de 1951, le HCR a l'obligation d'exercer « sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de [la] Convention. »

1951 en l'Article 78(1) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE).<sup>5</sup>

3. Le HCR exerce aussi son rôle de supervision notamment en publiant des lignes directrices pour l'interprétation des dispositions de la Convention de 1951<sup>6</sup> et en formulant des commentaires sur des propositions de loi et de politique touchant à la protection et aux solutions durables des personnes relevant de sa compétence.

4. Le présent document a pour objet d'exposer les principales observations du HCR quant à certains aspects des projets de loi à l'examen. Il ne se prétend toutefois pas exhaustif. Il contient tout d'abord des considérations générales. Il s'attache ensuite à commenter certaines dispositions spécifiques de ces projets de loi et les conséquences qui en résultent.

## II CONSIDERATIONS GENERALES

5. Considérant l'impact sur le système d'asile belge des arrivées massives en 2015/2016 de personnes en quête de protection internationale en Europe, le HCR accueille favorablement la volonté de la Belgique de transposer dans son ordre juridique interne les instruments du système européen commun d'asile afin d'instaurer « des procédures claires, efficaces, rapides et de qualité [...] »<sup>7</sup>. Il insiste, toutefois, sur la nécessité d'assortir ces procédures des garanties justes et équitables pour les demandeurs de protection internationale.

6. Le HCR se réjouit que certaines avancées positives contenues dans les projets de loi témoignent de l'engagement de la Belgique à renforcer certaines garanties essentielles, notamment : le traitement en plein contentieux par le Conseil du Contentieux des Etrangers (ci-après : CCE) de tous les recours introduits à l'encontre d'une décision prise par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après : CGRA); la mise en avant plan du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ; la possibilité pour les enfants étrangers accompagnés d'être entendus indépendamment de la demande de leurs parents et de recevoir une décision distincte de ces derniers ; la possibilité de conduire un examen médical afin d'identifier les signes de persécution ou d'atteintes graves passés ; la mise en place d'un schéma d'identification des personnes ayant des besoins procéduraux spéciaux ; la possibilité pour les structures d'accueil de formuler des recommandations relatives aux besoins procéduraux spéciaux ; l'interdiction de placer en rétention un demandeur de protection internationale uniquement en raison de l'introduction de sa demande ; et l'interdiction de mesures d'éloignement forcé à l'encontre d'un demandeur de protection internationale lors du traitement de sa demande par le CGRA et le CCE.

7. Le HCR relève, cependant, que certaines de ces avancées sont assorties de limitations ou exceptions, notamment le caractère non suspensif pour certains recours ainsi que leurs délais stricts, tendant à lutter contre les abus et à faciliter l'implémentation des mesures d'éloignement. De manière générale, il note avec préoccupation qu'un certain nombre de

<sup>5</sup> Union Européenne, *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée)*, OJ L C 326/47 du 26 octobre 2012, disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/52303e8d4.html>.

<sup>6</sup> UNHCR, *Guides et Principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, décembre 2011, HCR/1P/4/FRE/REV. 3, disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

<sup>7</sup> Chambre des Représentants de Belgique, *Exposé des motifs du projet de loi* DOC 2548/003, pp. 4-5, disponible sur : <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/2548/54K2548003.pdf>.

délais de recours auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers sont raccourcis dans le projet de loi<sup>8</sup> et s'interroge, à l'instar du Conseil d'Etat<sup>9</sup>, sur la compatibilité de ces nouveaux délais avec le droit au recours effectif et ce d'autant plus en raison de l'augmentation de cas ou le CGRA pourrait avoir recours à la procédure de recevabilité ou accélérée.

8. Les observations ci-après sont loin d'être exhaustives. Le HCR renvoie à ses divers commentaires sur les instruments du Système Européen Commun d'Asile.<sup>10</sup>

### III CONSIDERATIONS RELATIVES A CERTAINES DISPOSITIONS SPECIFIQUES

#### A. PROJET DE LOI 2548/003

##### Charge de la preuve et obligation de collaborer (article 10)

9. Le HCR salue la modification apportée à l'article 48/6 transposant l'article 4 (1) de la directive 2011/95/UE, mentionnant tant les obligations du demandeur de protection internationale que le devoir de collaboration des instances chargées de l'examen de sa demande avec lui. Le HCR considère, à cet égard, que la charge de la preuve est une responsabilité partagée entre le demandeur et l'examineur et qu'elle ne peut peser uniquement sur les épaules du demandeur d'asile<sup>11</sup>, ce qui semble toutefois être le cas dans les dispositions de l'article 10 du projet de loi.

10. En effet, bien que les éléments pertinents à la demande de protection internationale doivent être fournis en premier lieu par le demandeur lui-même, la charge de la preuve ne

<sup>8</sup> Article 39/57 de la loi des étrangers, modifié par l'article 4 du projet de loi : « § 1er Les recours visés à l'article 39/2 sont introduits par requête, dans les trente jours suivant la notification de la décision contre laquelle ils sont dirigés. La requête est introduite dans **les dix jours de la notification** de la décision contre laquelle il est dirigé :

1° lorsque le recours est introduit par un étranger qui se trouve, au moment de la notification de la décision, dans un lieu déterminé visé aux articles 74/8 et 74/9 ou qui est mis à la disposition du gouvernement;

2° lorsque le recours est contre une décision visée à l'article 57/6/1, §1er, alinéas 2 et 3;

3° lorsque le recours est dirigé contre une décision d'irrecevabilité visée à l'article 57/6, §3, alinéa 1er. La requête est toutefois introduite **dans les cinq jours suivant** la notification de la décision contre laquelle elle est dirigée lorsqu'il s'agit d'une décision d'irrecevabilité prise sur la base de l'article 57/6, §3, alinéa 1er, 5°, et que l'étranger se trouve, au moment de sa demande, dans un endroit déterminé visé aux articles 74/8 et 74/9 ou qu'il est mis à la disposition du gouvernement. La demande visée à l'article 39/82, § 4, alinéa 2, est introduite, par requête, dans les dix jours suivant la notification de la décision contre laquelle elle est dirigée. Lorsque qu'il s'agit d'une deuxième mesure d'éloignement ou de refoulement, le délai est réduit à cinq jours. »

<sup>9</sup> CE, avis 61.399/4 et 61.400/4 du 31 mai 2017.

<sup>10</sup> Voir notamment UNHCR, *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, April 2015, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html> ; 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*, January 2012, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/4f3281762.html> ; 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)*, August 2010, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/4c63ebd32.html>.

<sup>11</sup> UNHCR, *Guides et Principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, décembre 2011, HCR/1P/4/FRE/REV. 3, paras. 195-196, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>.

peut reposer exclusivement sur lui. C'est néanmoins cette dernière approche qui semble être adoptée dans l'exposé des motifs de l'article 10(1) du projet de loi. Si l'exposé des motifs de cette disposition fait référence au Guide et Principes Directeurs 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 HCR concernant la charge de la preuve, il ne le fait que par rapport aux obligations du demandeur et non par rapport à celles de l'examineur précédemment cité. 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 de protection internationale 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 insuffisamment étayées.

11. 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 demande. En effet, 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 européenne des droits de l'homme<sup>12</sup>. 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.

12. 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 européens que nationaux. Il est également reflété dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>13</sup>, de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>14</sup> et dans les jurisprudences nationales<sup>15</sup> d'autres Etats membres de l'Union européenne.

<sup>12</sup> Cour européenne des Droits de l'Homme, Affaire *Said c. Pays-Bas* (Requête N° 2345/02), Arrêt, Strasbourg, 5 juillet 2005, para. 49, disponible sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ce6edf4.html>. 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 également 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>.

<sup>13</sup> 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 :

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 de protection internationale. Ceci est en désaccord avec un principe du droit des réfugiés, la jurisprudence européenne et le droit de l'Union européenne.

En conséquence, le HCR recommande que toutes les dispositions de l'article 10 ainsi que l'exposé des motifs y relatif soient amendés pour refléter le partage de la charge de la preuve. Le HCR encourage, à cet égard, le législateur à s'inspirer de la formulation relative à la charge de la preuve figurant au paragraphe 196 du Guide du HCR.

13. Par ailleurs, l'article 10 introduit une nouvelle disposition permettant aux instances chargées de l'examen, si elles ont de bonnes raisons de penser que le demandeur retient des éléments essentiels à une évaluation correcte de la demande, de l'inviter à les produire « quel que soit leur support ». L'exposé des motifs précise, d'une part, que la production de ces éléments est soumise au consentement du demandeur et, d'autre part, que la nature de leur support comprend « toute pièce, tout document, tout objet, tout appareil de communication (téléphone portable, tablette, ordinateur portable, ...), tout compte de réseau social sur internet (Facebook, ...), tout échange de courrier (y compris électronique), tout support informatique (clé USB, CD-ROM, carte-mémoire, ...) ». <sup>16</sup> Le HCR s'accorde avec l'exposé des motifs quant à l'exigence du consentement du demandeur en raison de la nécessaire protection, notamment, du droit à la dignité humaine et du droit à la vie privée <sup>17</sup>. Il relève,

<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, para. 37 disponible sur : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-62602> ; 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> ; 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>.

<sup>14</sup> 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&mo de =lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1188398>.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup>Chambre des Représentants de Belgique, *Exposé des motifs du projet de loi* DOC 2548/003, pp.29-30, disponible sur : <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/2548/54K2548003.pdf>.

<sup>17</sup> UE, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Articles 1 et 8, Journal Officiel de l'UE C 326/391 du 26 octobre 2012, disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html> ; Conseil de

néanmoins, que l'article 10 ne fait pas explicitement état du consentement du demandeur. L'accès aux informations contenues dans ces supports devrait respecter certaines précautions.

14. Considérant le principe de la charge de la preuve partagée susmentionné, le HCR reconnaît qu'il y a des situations pour lesquelles la fouille ou la saisie des appareils électroniques des demandeurs de protection internationale peuvent se justifier. Cependant, il faut dans de telles situations respecter certaines conditions. Etant donné le caractère intrusif de telles mesures, des garanties juridiques protégeant contre les saisies et fouilles abusives ne peuvent être restreintes ou refusées aux demandeurs. En outre, de telles mesures ne doivent s'appliquer que lorsqu'elles sont strictement nécessaires pour l'examen de la demande de protection internationale, et ne doivent pas devenir systématiques à la procédure d'asile. Toute fouille ou saisie doit poursuivre un but légitime, prévu par la loi, et être nécessaire et proportionnel à ce but légitime.<sup>18</sup>

15. A cet égard, le HCR estime que les considérations et protections suivantes doivent être garanties afin qu'une saisie ou fouille d'appareil électronique soit légitime :

- Toute fouille ou saisie doit être basée sur le consentement libre et éclairé de la personne concernée. Pour que le consentement soit informé, la personne doit recevoir, sans délai, des informations adéquates concernant la procédure, ses buts et avoir accès à un avocat ;
- Une fouille ou saisie sans le consentement de la personne ne saurait être justifiée que si elle poursuit un objectif légitime et que si elle est basée sur une décision rendue lors d'un examen au cas par cas ;
- Si des mesures moins intrusives sont disponibles, celles-ci doivent être utilisées à la place ;
- Seules les données nécessaires et pertinentes doivent être conservées et seulement aussi longtemps que nécessaire à l'accomplissement de ses buts. La propriété saisie doit être rendue lorsque l'objectif de la saisie est rempli ;
- Les données sauvegardées doivent être conservées de façon sûre et accessibles aux seules personnes autorisées ;
- Les demandeurs de protection internationale dont les électroniques ont été fouillés ou saisis doivent avoir accès à un recours effectif afin de contester la légalité de ces actions.<sup>19</sup>

16. En raison des risques de violation du droit à la vie privée, il est souhaitable que le consentement éclairé du demandeur pour la production d'éléments que l'instance chargée de l'examen estime essentiels à une évaluation correcte de la demande soit explicitement prescrit dans la loi. La facilité d'accès aux données contenues dans les appareils de communication et autres supports informatiques n'autorise pas des fouilles systématiques et non justifiées.

---

l'Europe, *Convention européenne des droits de l'homme telle qu'amendée par les Protocoles nr. 11 et 14 et complétée par le Protocole additionnel*, Article 8, disponible sur: [www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf).

<sup>18</sup> UNHCR, *UNHCR Preliminary Legal Observations on the Seizure and Search of Electronic Devices of Asylum-Seekers*, 4 August 2017, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/59a5231b4.html>.

<sup>19</sup> *Ibid*, pp. 2-3.

Le HCR recommande que l'article 10 du projet de loi prescrive explicitement l'exigence du consentement du demandeur de protection internationale pour la production d'éléments que l'instance chargée de l'examen estime essentiels à une évaluation correcte de la demande.

### **Crédibilité et bénéfice du doute** (Article 10)

17. Le HCR note que le paragraphe 4 de l'article 48/6 nouveau remplace la notion de bénéfice du doute par celle de la non-nécessité de confirmation des éléments avancés par le demandeur. Le HCR se félicite de ce que l'exposé des motifs de cette disposition affirme que la modification terminologique ne saurait impacter le contenu de la notion tel qu'interprété par le CGRA et le CCE.

18. La notion de bénéfice du doute est utilisée dans le contexte de la règle 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, les doutes éventuels ne devraient pas être préjudiciables au demandeur ; en quoi il faut comprendre que le demandeur a « le bénéfice du doute »<sup>20</sup>. Ainsi, le HCR considère que la notion de non-nécessité de confirmation des éléments avancés par le demandeur devrait être interprétée de façon identique.

19. En ce qui concerne la liste des critères cumulatifs permettant l'application de cette notion, le HCR relève que la soumission tardive d'une demande d'asile ne devrait pouvoir empêcher l'application du bénéfice de doute 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 48/6 nouveau, le point d) de cette même disposition en devient redondant. La présence de ce point d) dans la liste de ces critères 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.

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.

<sup>20</sup> Voir notamment UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 December 1998, para. 12, disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html> (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), Arrêt, Strasbourg, 8 mars 2007, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/46a8763e2.pdf>. Cf. également Cour européenne des droits de l'homme (décision sur la recevabilité), Affaire *Matsiukhina et Matsiukhin c. Suède*, Requête No. 31260/04), Arrêt, Strasbourg, 21 juin 2005; Cour européenne des droits de l'homme, Affaire *F.H. c. Suède*, (Requête No. 32621/06), Arrêt, Strasbourg, 20 janvier 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4978a2192.pdf> (EN); Cour européenne des droits de l'homme, Affaire *N. c. Suède*, (Requête No. 23505/09), Arrêt, Strasbourg, 20 juillet 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4c4d4e4e2.pdf>.

### **Obligation de coopérer** (Article 19)

20. Le HCR souscrit à la disposition de l'article 19 introduisant l'obligation pour les demandeurs de coopérer avec les autorités compétentes pour établir leur identité et les éléments de leur demande de protection internationale conformément à l'article 13 de la Directive 2013/32/UE et à l'article 4 (2) de la Directive 2011/95/UE. Le HCR tient, toutefois, à souligner que l'incapacité à produire des documents ne doit pas être automatiquement interprétée comme un refus de coopérer. Il convient plutôt de déterminer si la personne peut fournir une explication plausible justifiant l'absence ou la destruction de ses documents ou la possession de faux documents, si elle a eu l'intention d'induire les autorités en erreur, ou si elle refuse de coopérer au processus de vérification de l'identité<sup>21</sup>. Ainsi, le HCR rappelle que cette disposition doit être lue de concert avec l'article 10 et l'exposé des motifs afférant du présent projet de loi.

### **Examen médical** (Article 11)

21. Le HCR salue la transposition de l'article 18 de la directive 2013/32/UE dans l'article 11 du projet de loi en ce que les dispositions du nouvel article 48/8 offrent de nouvelles garanties aux demandeurs de protection internationale. Le HCR considère qu'il est, en effet, crucial que l'évaluation de la crédibilité des demandes de protection internationale repose sur une évaluation globale des circonstances personnelles de chaque demandeur<sup>22</sup>, en ce compris les aspects médicaux de celles-ci. Toutefois, la formulation adoptée au paragraphe 1<sup>er</sup> de cet article (« *S'il le juge pertinent* ») laisse un large pouvoir d'appréciation au CGRA dans son évaluation des éléments permettant de déterminer si le demandeur a fait l'objet de persécutions ou d'atteintes graves<sup>23</sup>.

22. En outre, le HCR attire l'attention du législateur sur les limites de l'examen médical dans les cas des demandes basées sur l'identité de genre ou l'orientation sexuelle. Tout d'abord, et comme l'exposé des motifs l'indique clairement, de tels examens médicaux ne peuvent en aucun cas être utilisés afin de prouver l'orientation sexuelle d'un demandeur<sup>24</sup>. Ensuite, le HCR estime que dans ces cas de demandes de protection internationale basées sur l'identité de genre ou l'orientation sexuelle, l'examen médical devrait être effectué, lorsque cela est possible ou à la demande du demandeur, par une personne de sexe adéquat afin de faciliter la révélation de persécutions ou d'atteintes graves passées.

23. Le HCR note, par ailleurs, que le 2<sup>ème</sup> paragraphe de l'article 48/8 tel qu'inséré par l'article 11 du projet de loi dispose que si le demandeur de protection internationale invoque un problème médical et qu'aucun examen médical n'est réalisé à la demande du CGRA, il

<sup>21</sup> UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 2012, para. 25, disponible sur : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=520cc0ea4>.

<sup>22</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, Décembre 2011, para. 201, disponible sur : <http://refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fc5ce2c2>.

<sup>23</sup> Voir Projet de loi, article 10 insérant l'article 48/6 para. 5 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

<sup>24</sup> UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 9 : Demandes de statut de réfugié fondées sur l'orientation sexuelle et/ou l'identité de genre dans le contexte de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 23 Octobre 2012, HCR/GIP/12/01, para. 65, disponible sur : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52d8facd4>.

devra être informé du fait qu'il peut, de sa propre initiative et à ses propres frais, prendre les mesures nécessaires pour se soumettre à un examen médical portant sur des signes de persécutions ou d'atteintes graves passées. Si cette obligation d'information est compréhensible, le HCR craint qu'en pratique les examens médicaux réalisés en vertu de cette disposition ne se voient pas accorder le même poids en vue d'établir l'existence d'une crainte fondée de persécution. Aussi, et à la lumière du jugement rendu en l'affaire *RC c. Suède*<sup>25</sup>, le HCR insiste sur l'importance de considérer dûment les examens médicaux conduits à l'initiative du demandeur de protection internationale.

### **Besoins procéduraux spéciaux** (Article 12)

24. Le HCR se félicite de la transposition de l'article 24 de la directive 2013/32/UE dans l'article 12 du projet de loi. Cela constitue une avancée importante dans l'identification rapide des demandeurs de protection internationale ayant des besoins spéciaux.

25. Le HCR note que le 1<sup>er</sup> paragraphe du nouvel article 48/9 mentionne un **questionnaire** permettant l'identification des besoins procéduraux spéciaux. Si le HCR considère que ce questionnaire pourrait être un outil utile pour évaluer certains des besoins procéduraux particuliers des demandeurs, il semble que cet outil ne puisse permettre une évaluation complète des besoins spécifiques d'un demandeur. C'est pourquoi le HCR suggère plutôt qu'une évaluation multidisciplinaire et holistique soit conduite, éventuellement en plusieurs étapes, par du personnel qualifié respectant les principes déontologiques. Pour cela, il encourage les instances belges à utiliser une combinaison de méthodes pour évaluer les besoins spéciaux des demandeurs de protection internationale. L'établissement d'un profil préliminaire des demandeurs pourrait constituer une première étape du processus d'évaluation. Dans cette optique, le HCR a développé un outil spécifique<sup>26</sup> pour identifier les personnes à risque élevé parmi les personnes relevant de sa compétence, et ce, afin d'aider à identifier rapidement les personnes présentant un risque accru qui pourraient avoir besoin, à un stade ultérieur, d'une évaluation approfondie. Dans le même ordre d'idées, l'étude *Response to Vulnerability in Asylum*<sup>27</sup> recommande également un accès rapide à l'information sur la procédure d'asile, le besoin de personnel de première ligne et d'enregistrement qui puisse reconnaître les facteurs de vulnérabilité, y compris les traumatismes, la nécessité d'une évaluation précoce des besoins spéciaux, de préférence par des travailleurs sociaux et de santé qualifiés. Le HCR invite également le législateur à concevoir des procédures standard et/ou des lignes directrices pour référer les demandeurs identifiés comme ayant potentiellement des besoins procéduraux spéciaux aux autorités compétentes en vue d'une évaluation plus approfondie et afin de leur fournir un soutien adéquat. Le soutien fourni par les autorités devrait être systématique, individuel et holistique, et mis en œuvre par un personnel qualifié lié par l'obligation de confidentialité dès le début des procédures d'asile.

26. Le HCR remarque que l'exposé des motifs envisage que « des éléments puissent également être transmis par la structure d'accueil au ministre et son délégué et au CGRA en ce qui concerne les besoins procéduraux spéciaux que le demandeur aurait, sous réserve du consentement de ce dernier ». Afin de pouvoir rendre cette possibilité plus efficace, le

<sup>25</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire RC c. Suède*, (Requête n° 41827/07), Arrêt, Strasbourg, 9 mars 2010, paras. 53-54, disponible sur : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97625>

<sup>26</sup> UNHCR, *The Heightened Risk Identification Tool*, Juin 2010, Seconde édition, disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/4c46c6860.html>.

<sup>27</sup> UNHCR, *Response to Vulnerability in Asylum - Project Report*, December 2013, disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/56c444004.html>.

législateur aurait également pu conférer au CGRA la possibilité de demander ces éléments aux structures d'accueil.

27. Le HCR observe également que l'identification des besoins procéduraux spéciaux ne pourra débuter qu'après l'introduction d'une demande de protection internationale. De l'avis du HCR, les besoins spéciaux des demandeurs de protection internationale devraient être identifiés à un stade précoce de la procédure dans la mesure où ceux-ci pourraient empêcher une communication efficace avec les instances chargées de la détermination du statut. A cet égard, le HCR tient à souligner la différence qui existe entre la présentation et l'introduction d'une demande de protection internationale. Si la présentation d'une demande implique l'expression de l'intention de demander la protection internationale, la procédure commence formellement avec l'introduction de la demande du demandeur. Selon le HCR, l'évaluation des besoins procéduraux spéciaux devrait, en principe, avoir lieu avant cette dernière étape afin de s'assurer que les garanties procédurales spéciales sont accordées en temps opportun aux demandeurs qui ont le droit d'en bénéficier.

28. Le HCR salue aussi l'insertion au 2<sup>ème</sup> paragraphe du nouvel article 48/9 de la possibilité de conduire un **examen médical** permettant d'évaluer les besoins procéduraux spéciaux des demandeurs de protection internationale. En effet, le HCR est d'avis que l'évaluation des besoins procéduraux spéciaux repose principalement sur les effets présents et non sur les signes de persécutions ou d'atteintes graves passées éventuellement déterminés par l'examen médical prévu à l'article 11 du présent projet de loi. Aussi, l'examen médical tel que proposé dans l'article 12 pourrait permettre une prise en compte plus rapide et plus précoce des besoins procéduraux spéciaux des demandeurs de protection internationale.

29. Par ailleurs, le HCR accueille favorablement la possibilité pour des demandeurs de protection internationale de **signaler au CGRA des éléments à un stade ultérieur** de la procédure. En effet, le HCR tient à souligner que pour un certain nombre de raisons, en ce compris la honte ou le manque de confiance, les demandeurs de protection internationale pourraient hésiter à révéler certaines de leurs expériences dès le début de la procédure. Ce type de comportement peut notamment s'observer dans le cas de certaines personnes ayant été victimes de torture, viol ou toute autre forme de violence psychique, physique ou sexuelle<sup>28</sup>. En ce qui concerne les références à la responsabilité des demandeurs de protection internationale en matière de charge de la preuve et de collaboration avec les instances de détermination du statut, le HCR renvoie à son commentaire de l'article 10 du présent projet de loi. Le HCR considère également que l'article 24 (4) de la directive 2013/32/UE prévoit l'obligation pour les États membres d'assurer une évaluation continue des besoins spéciaux des demandeurs d'asile à intervalles réguliers et à des moments-clés tels que: la période précédant l'entretien d'asile, après l'entretien, avant que la décision d'asile ne soit prise. En tout état de cause, le HCR est également d'avis que l'identification de besoins procéduraux spéciaux à un stade ultérieur de la procédure ne devrait pas les empêcher d'accéder aux mesures de soutien spécifiques.

30. De même, le HCR note avec satisfaction que les procédures décrites aux nouveaux articles 57/6/1 (**Procédure d'examen accélérée**) et 57/6/4 (**Procédure d'examen à la frontière**) insérés respectivement par les articles 41 et 44 du présent projet de loi ne seront

<sup>28</sup> UNHCR, *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, avril 2015, p. 51, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html>.

pas appliquées aux demandeurs de protection internationale ayant des besoins procéduraux spéciaux, notamment en cas de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle. Le HCR met, cependant, en garde contre le fait que la formulation du 5<sup>ème</sup> paragraphe de ce nouvel article 48/9 peut prêter à confusion car elle pourrait donner lieu à une conclusion selon laquelle il ne s'appliquerait qu'aux situations qui y sont expressément mentionnées. En outre, HCR observe que cette disposition ne sera pas appliquée de façon automatique et dépendra de la possibilité de fournir au demandeur un soutien adéquat. Etant donné la situation de vulnérabilité des demandeurs ayant des besoins procéduraux spécifiques et dans la mesure où les procédures visées sont accomplies en un court laps de temps, le HCR regrette que cette disposition ne soit pas d'application automatique.

31. Enfin, en ce qui concerne la prise en compte des besoins procéduraux spéciaux dans le cadre d'une **demande ultérieure**, le HCR est d'avis que les besoins identifiés lors de la première demande devraient être également pris en compte dans le cadre de la demande ultérieure. Si la situation des personnes visées a évolué entre la première demande et la demande ultérieure, les besoins procéduraux spéciaux peuvent être réévalués lors de la demande ultérieure. Néanmoins, le HCR souligne qu'une telle réévaluation devrait répondre aux mêmes critères que l'évaluation initiale, à savoir une évaluation multidisciplinaire et holistique conduite, éventuellement en plusieurs étapes, par du personnel qualifié respectant les principes déontologiques.

Le HCR recommande (i) qu'une évaluation holistique et multidisciplinaire soit menée à un stade précoce puis de façon répétée et continue afin d'identifier les demandeurs ayant des besoins procéduraux spéciaux ; et (ii) que des procédures standards et/ou lignes directrices soient développées afin de référer les demandeurs identifiés avec des besoins procéduraux spéciaux aux autorités compétentes en vue d'une évaluation plus poussée et leur fournir un soutien adéquat.

#### Accès à la procédure (Article 16)

32. Le HCR accueille favorablement la transposition de l'article 6 de la directive 2013/32/UE dans l'article 16 du projet de loi. En ce qui concerne les autorités susceptibles de recevoir des demandes de protection internationale, le HCR tient à rappeler que les autorités auprès desquelles des demandes de protection internationale sont susceptibles d'être présentées doivent être dûment formées et recevoir des lignes directrices claires quant au comportement à adopter dans ce cas de figure. Afin de satisfaire aux exigences de vigilance et de qualité quant à l'examen des demandes<sup>29</sup>, ces autorités doivent agir conformément aux instruments internationaux pertinents, notamment en ce qui concerne le respect du principe de non-refoulement, et référer de tels cas aux instances nationales

<sup>29</sup> CJUE Arrêt du 2 mars 2010, *Affaires Aydin Salahadin Abdulla (C 175/08), Kamil Hasan (C 176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C 178/08), Dler Jamal (C 179/08) c. Bundesrepublik Deutschland*, disponible sur : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=75296&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=527748>.

Cour européenne des Droits de l'Homme, *Affaire I.M. c. France*, (Requête No. 9152/09), Arrêt, Strasbourg, 2 février 2012, disponible sur : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4f2932442>.

adéquates<sup>30</sup>. A cette fin, le HCR suggère de perpétuer et, si possible, de renforcer la pratique existante en matière de formation des autorités visées par cette disposition.

33. Le HCR note que le délai entre la présentation d'une demande de protection internationale et l'introduction de celle-ci auprès des autorités compétentes peut être étendu au-delà de 30 jours dans certaines conditions. Le HCR considère qu'en vertu du principe d'effectivité<sup>31</sup>, les demandeurs de protection internationale devraient se voir offrir une possibilité effective d'introduire leur demande dans les meilleurs délais, ce qui ouvre pour les demandeurs des droits spécifiques et des droits procéduraux. En outre, la minimisation de cet intervalle entre les deux étapes est particulièrement importante afin de procéder à l'identification rapide des besoins procéduraux spéciaux.

Le HCR recommande la réduction du délai séparant la présentation de l'introduction d'une demande de protection internationale afin de garantir un accès rapide et effectif des demandeurs à leurs droits.

#### **Clôture de l'examen – Décès d'un demandeur qui a des enfants mineurs à sa charge** (Article 45)

34. L'article 45 du projet de loi insère le nouvel article 57/6/5 dans la loi des étrangers. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de cette nouvelle disposition reprend, notamment, l'hypothèse du décès dans la liste des situations pouvant aboutir à la clôture de l'examen de la demande de protection internationale.

35. Le HCR note avec préoccupation qu'en cas de décès du demandeur principal qui est accompagné d'un enfant mineur, l'examen de la demande de protection internationale sera clôturé sauf si l'enfant mineur en demande la poursuite. Le HCR estime que clôturer automatiquement l'examen dans cette situation risque fortement d'être préjudiciable à l'intérêt supérieur de l'enfant. En effet, compte tenu de la vulnérabilité particulière innée d'un enfant, outre les difficultés engendrées à tous les niveaux par le décès de son parent, des garanties doivent être mises en place pour maintenir l'ouverture du dossier et évaluer les besoins de protection de l'enfant. A cet égard, le HCR recommande qu'un mécanisme de suivi et de coordination soit mis en place, en impliquant l'enfant et son éventuel nouveau représentant légal, afin d'assurer l'intérêt supérieur de l'enfant (Article 3 de la CIDE), le droit à l'expression de son opinion dans toute procédure (Article 12 de la CIDE) et le respect du droit de l'enfant à introduire une demande de protection internationale (Article 22 de la CIDE). Il soutient, par conséquent, la suppression de la liste du nouvel article 57/6/5, le cas de décès du demandeur principal qui est accompagné d'un enfant mineur visé à l'article 57/1 de la loi des étrangers<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Voir notamment UNHCR, *UNHCR's Expert Witness Testimony before the Inter-American Court of Human Rights, Hearing in the case of Pacheco Tineo vs. Bolivia*, 19 March 2013, Affaire 12.474, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/516e58704.html> ; UNHCR, *Determination of Refugee Status*, 12 October 1997, No. 8 (XXVIII) - 1977, para. e. (i) et (ii), disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e4.html>.

<sup>31</sup> Voir CJUE Arrêt du 1<sup>er</sup> avril 2004, *Freiburger Kommunalbauten*, C-237/02, EU:C:2004:209, disponible sur : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-237/02>.

<sup>32</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Convention on the Rights of the Child*, 20 novembre 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>.

Le HCR recommande la suppression de la liste du nouvel article 57/6/5 le cas de décès du demandeur principal qui est accompagné d'un enfant mineur, et d'établir un mécanisme de suivi et de coordination permettant de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant.

#### **Risque de fuite** (Article 4)

36. L'article 4 du projet de loi modifie l'article 1<sup>er</sup> de la loi des étrangers notamment en reformulant la définition du « risque de fuite » (nouveau paragraphe 1<sup>er</sup>) et en fixant des critères objectifs pour évaluer un tel risque (nouveau paragraphe 2). Le HCR note que le projet de loi élargit la notion de risque de fuite pour étendre son champ d'application aux demandeurs de protection internationale. Cette notion s'appliquera dorénavant non seulement dans le cadre des procédures d'éloignement, mais aussi dans celui de la procédure d'asile, tant au stade de la détermination de l'État responsable qu'au stade ultérieur de l'examen de la demande par les autorités belges compétentes.<sup>33</sup>

37. Le HCR salue l'inclusion dans le nouvel article 1<sup>er</sup> du projet de loi d'une définition plus détaillée de la notion du « risque de fuite », d'un certain nombre de garanties (telles qu'un risque de fuite «actuel» et «réel» et un examen individuel) et de critères objectifs permettant d'évaluer ce risque. Le HCR note, cependant, avec préoccupation que la formulation de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2 de ce nouvel article 1<sup>er</sup> (i.e. « [...] *et sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs* [...] ») peut laisser penser que l'existence d'un seul critère suffirait pour établir un risque de fuite. Or, la directive 2008/115/CE et le règlement 604/2013/UE définissant la notion de risque de fuite requièrent l'existence de plusieurs critères objectifs pour fonder un risque de fuite.<sup>34</sup> Le HCR relève, à cet égard, que l'exposé des motifs du présent projet de loi semble tirer la même conclusion de cette définition européenne en soulignant qu' "

*particulièrement du cas  
d' être évaluation  
être (non négligeable*

*) de fuite puisse être établi sur base d'un ou de  
plusieurs faits, alors que, dans un autre cas, ces mêmes faits ne permettent p  
son existence et ce, parce que les c*

*. Ces circonstances peuvent notamment être  
âge*

*comportem*

»<sup>35</sup> En

<sup>33</sup> Chambre des Représentants de Belgique, *Exposé des motifs du projet de loi* DOC 2548/003, pp.12-13, disponible sur : <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/2548/54K2548003.pdf>.

<sup>34</sup> Voir Article 3, point 7 de la directive 2008/115/CE définissant le risque de fuite comme « *le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de critères objectifs définis par la loi, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite* » ; et Article 2, n) du règlement 604/2013/UE définissant le risque de fuite comme « *dans un cas individuel, l'existence de raisons, fondées sur des critères objectifs définis par la loi, de craindre la fuite d'un demandeur, un ressortissant de pays tiers ou un apatride qui fait l'objet d'une procédure de transfert* ». UNHCR, *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, p.17, disponible sur: <http://www.refworld.org/pdfid/5541d4f24.pdf> . Et aussi CJUE, arrêt du 15 mars 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62015CJ0528>.

<sup>35</sup> Chambre des Représentants de Belgique, DOC 2548/001, page 19, disponible sur <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2548/54K2548001.pdf>.

conséquence, le HCR recommande d'amender l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2 du nouvel article 1<sup>er</sup> en y supprimant l'adjectif numérique « un » et la conjonction « ou ».

Le HCR recommande de supprimer l'adjectif numérique « un » et la conjonction « ou » à l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2 du nouvel article 1<sup>er</sup> pour lire : « *Il est établi au terme d'un examen individuel et sur base de plusieurs critères objectifs [...]* ».

#### **Examen Dublin et placement en rétention** (Article 24)

38. Le HCR salue que l'article 24 du projet de loi inclut au 1<sup>er</sup> paragraphe du nouvel article 51/5 des garanties (telles que l'examen individuel, l'existence d'un risque non négligeable de fuite, le maintien proportionné et l'inexistence d'autres mesures moins coercitives) en matière de rétention des demandeurs de protection internationale tombant sous l'application du Règlement 604/2013/UE. Le HCR note également la transposition dans le projet de loi d'une durée maximale de maintien de six semaines pour réaliser l'examen de détermination de l'Etat membre responsable. Le HCR regrette cependant que le projet de loi ne reprend pas la précision quant à la durée la plus brève possible du placement en rétention tel que prévu par l'alinéa 2 de l'article 28(3) du Règlement 604/2013/UE. En effet, le HCR estime que les demandeurs de protection internationale ne devraient être maintenus en rétention que pour une durée la plus brève possible, y compris dans le cadre des transferts en application du Règlement 604/2013/UE, lorsqu'il est fait appel de la décision de transfert. La rétention devrait de plus être conforme avec le principe de diligence voulue, ce qui est également prévu par l'article 28 du Règlement mais n'est pas repris dans le présent projet de loi. De plus, effectuer le transfert dans le cadre du règlement dès que possible pourrait réduire de manière considérable le temps que passe un demandeur en rétention.

39. Concernant la durée de maintien en rétention pour effectuer le transfert dans l'Etat membre responsable, le HCR note également avec satisfaction que le 4<sup>ème</sup> paragraphe du nouvel article 51/5 prescrit que la durée de maintien ne peut excéder six semaines. Néanmoins, le HCR suggère au législateur d'y préciser pour des raisons de clarté que ce maintien ne puisse excéder six semaines « à compter de l'acceptation implicite ou explicite par un autre Etat membre », tel que prévu par l'alinéa 3 de l'article 28(3) du Règlement 604/2013/UE.

Le HCR recommande de préciser (i) à l'alinéa 2 du 1<sup>er</sup> paragraphe du nouvel article 51/5 que la durée du maintien en rétention est d'une durée aussi brève que possible et ne peut excéder six semaines ; et (ii) à l'alinéa 3 du 4<sup>ème</sup> paragraphe que la durée de maintien en rétention pour la mise en oeuvre du transfert vers l'Etat membre responsable ne peut excéder six semaines à compter de l'acceptation implicite ou explicite par ce dernier.

#### **Rétention à la frontière** (Article 56)

40. Au-delà du fait que l'article 56 du projet de loi apporte des modifications terminologiques au nouvel article 74/5 de la loi des étrangers, il y transpose un principe essentiel du droit européen (et du droit international) garanti par l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Outre la modification du paragraphe 1<sup>er</sup>, le HCR soutient particulièrement que ce nouveau paragraphe est complété par un alinéa stipulant expressément qu'« *[a]ucun étranger ne peut être maintenu au seul motif qu'il a présenté une demande de protection internationale* ».

41. Toutefois, le HCR relève avec préoccupation que cette nouvelle disposition n'est assortie d'aucune garantie de nature à prévenir une rétention arbitraire. Il regrette qu'aucune des garanties telles qu'inscrites dans l'article 57 du projet de loi (i.e. le test de nécessité, l'obligation de considérer la possibilité de mesures moins coercitives, l'examen individuel au cas par cas et une liste exhaustive de motifs de rétention) ne sont prescrites dans ce nouvel article 74/5. A cet égard, le HCR rappelle que le recours à la rétention de demandeurs de protection internationale ne doit être utilisé qu'en dernier ressort, lorsqu'il est établi qu'elle est nécessaire, raisonnable et proportionnelle à un but légitime, et ce pour toutes les situations de rétention, y compris à la frontière.

42. Le HCR rappelle également que l'article 31 de la Convention de Genève de 1951 prohibe la pénalisation de l'entrée irrégulière des demandeurs d'asile sur le territoire. La rétention d'une personne pour la seule et unique raison qu'elle demande l'asile est, en effet, contraire au droit international. Le HCR recommande dès lors au législateur d'intégrer explicitement dans ce nouvel article 74/5 les mêmes garanties que celles prévues à l'article 74/6 nouveau et dans la Directive 2013/33/UE<sup>36</sup>.

Le HCR recommande d'intégrer dans l'article 56 les mêmes garanties que celles prescrites dans l'article 57 pour prévenir toute rétention arbitraire.

#### **Rétention sur le territoire** (Article 57)

43. Le HCR accueille favorablement qu'en matière de rétention sur le territoire, le projet de loi (en son article 57) inclut dans l'article 74/6 de la loi des étrangers les garanties contre toute rétention arbitraire telles que le test de nécessité, l'obligation de considérer la possibilité de mesures moins coercitives, l'examen individuel au cas par cas et une liste exhaustive de motifs de rétention.

44. Concernant plus particulièrement les motifs de rétention prévus dans le nouvel article 57 du projet de loi, le HCR à faire valoir les points suivants :

- Quant à la vérification de l'identité ou de la nationalité : des périodes minimales de rétention peuvent être autorisées pour procéder à des vérifications préliminaires d'identité et de sécurité dans les cas où l'identité de la personne est indéterminée ou contestée, ou lorsque des indices suggèrent l'existence possible de risques pour la sécurité de l'Etat. Toutefois, la rétention ne doit durer que le temps raisonnablement nécessaire à l'établissement de l'identité ou aux contrôles de sécurité, dans le strict respect des délais prévus par la loi<sup>37</sup>. En outre, une procédure spéciale pourrait être nécessaire à l'égard des apatrides demandant la protection internationale. Cela évitera de les placer en rétention prolongée sans qu'une telle mesure ne soit efficace pour permettre de clarifier leur identité et nationalité.

<sup>36</sup> Voir notamment UNHCR, *Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, Juillet 2017, PPLA/2017/01, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/59ad55c24.html> et Gregor Noll, 'Article 31 (Refugees Unlawfully in the Country of Refuge)' in A Zimmermann (ed), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary* (OUP 2011) 1243-1276, ('Noll').

<sup>37</sup> UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 2012, p. 17, disponible sur: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=520cc0ea4>.

- Quant à la détermination des éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus si le demandeur n'était pas maintenu, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite : il est possible de placer en rétention un demandeur de protection internationale pour une période initiale limitée afin de recueillir, dans le cadre d'un entretien préliminaire, les éléments constitutifs de sa demande. Toutefois, cette rétention n'est justifiable que lorsqu'elle constitue le seul moyen d'obtenir ces éléments. Il pourrait s'agir notamment d'obtenir du demandeur d'asile l'exposé des faits essentiels expliquant les raisons de sa demande mais la procédure d'asile ne devrait généralement pas aller jusqu'à l'examen du fond de la demande. Le HCR rappelle, à cet égard, que la rétention des demandeurs de protection internationale est une mesure de dernier ressort et ne peut être justifiée pour toute la durée de la procédure de détermination du statut ou pour une période illimitée.
- Quant à la protection de la sécurité nationale et de l'ordre public : le HCR rappelle que même dans les situations de protection de la sécurité nationale et/ou de l'ordre public, les mesures prises par les autorités compétentes – telles que la rétention – doivent respecter les garanties telles que le test de nécessité, le test de proportionnalité, le principe de non-discrimination et le contrôle juridictionnel<sup>38</sup>.

45. Concernant les mesures moins coercitives, le HCR relève que seule la mesure d'assignation à résidence est reprise dans l'article 57 du projet de loi et que les autres règles relatives aux alternatives au placement en rétention prévues par l'article 8(4) de la Directive 2013/33/UE, telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités et le dépôt d'une garantie financière, n'y figurent pas. Le HCR note, toutefois, avec satisfaction qu'un Arrêté royal sera pris afin de fixer les mesures de maintien moins coercitives, et invite dès lors les autorités à le faire dans les meilleurs délais possibles<sup>39</sup>. Le HCR rappelle, par ailleurs, que le Considérant (20) de la Directive 2013/33/UE explique utilement que les mesures alternatives ou moins coercitives sont des mesures non privatives de liberté et qu'elles doivent respecter les droits humains fondamentaux des demandeurs. Ce Considérant reflète ainsi le Principe directeur 4.3 du HCR relatif aux alternatives au placement en rétention<sup>40</sup>.

46. Le HCR voudrait aussi rappeler que l'accueil au sein de la communauté doit être la norme, et ce de préférence dans des logements individuels; que les alternatives à la détention doivent être appliquées et que le placement en rétention ne devrait être utilisé qu'en dernier ressort. En particulier, les alternatives au placement en rétention ne devraient pas être utilisées comme des formes alternatives de détention; elles ne devraient pas non plus devenir des alternatives à la libération<sup>41</sup>. En outre, elles ne doivent pas se substituer aux dispositifs d'accueil ouverts normaux qui n'impliquent pas de restriction à la liberté de circulation des

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>39</sup> Pour l'élaboration de celui-ci, le HCR renvoie à sa note suivante : UNHCR, *Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention*, 2015, disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/5523e9024.html> dans laquelle figure une série de bonnes pratiques en matière d'alternatives à la détention.

<sup>40</sup> UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 2012, disponible sur : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=520cc0ea4>.

<sup>41</sup> *Ibid.*, para. 38.

demandeurs de protection internationale. Enfin, elles devraient également être adaptées à la situation spécifique des groupes vulnérables<sup>42</sup>.

### **Limitation ou retrait de l'aide matérielle** (Article 62)

47. L'article 62 du projet de loi introduit le nouvel article 4 de la loi sur l'accueil prescrivant les possibilités de limitation ou de retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Le HCR souhaite réitérer que le bénéfice de conditions d'accueil adéquates est une précondition à la possibilité d'introduire une demande de protection internationale. En effet, 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 de protection internationale jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise quant au bien-fondé de celle-ci.

48. Dans cette optique, le HCR considère que les conditions d'accueil ne peuvent être retirées temporairement que dans le cas individuel où le demandeur abandonne son lieu de résidence dans les circonstances décrites au paragraphe 1(1) de l'article 4 de la loi du 12 janvier 2007 tel que modifiée par le présent projet de loi et doivent être rétablies rapidement à son retour, sous réserve des conditions énoncées au paragraphe 1 (2)<sup>43</sup>.

49. Le HCR considère que les conditions d'accueil ne devraient pas être réduites ou retirées pendant la période d'examen préliminaire d'une demande ultérieure et renvoie le législateur aux commentaires du HCR relatifs au Projet de loi du 11 décembre 2012 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<sup>44</sup> ainsi qu'aux commentaires du HCR relatifs à la Directive 2013/33/UE<sup>45</sup>.

50. Par ailleurs, le HCR rappelle sa position quant au retrait des conditions matérielles d'accueil en tant que sanction en cas d'infraction grave dans les structures d'accueil<sup>46</sup>. Plus

<sup>42</sup> *Ibid.*, para. 39. UNHCR, *Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention*, 2015, p. 1, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/5523e9024.html>

<sup>43</sup> UNHCR, *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, avril 2015, p. 47, disponible sur: <http://www.refworld.org/pdfid/5541d4f24.pdf>.

<sup>44</sup> UNHCR, *Commentaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs au 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 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*, 29 janvier 2013, paras. 124-133, disponible sur: <http://www.refworld.org/pdfid/5114befc2.pdf>.

<sup>45</sup> UNHCR, *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, Avril 2015, p. 48, disponible sur: <http://www.refworld.org/pdfid/5541d4f24.pdf>.

<sup>46</sup> UNHCR, *Commentaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après « avant-projet de loi »), introduisant des sanctions supplémentaires en cas de manquement grave au régime et règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil*, 22 avril 2016, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/5746b44b4.html>.

particulièrement, le HCR est d'avis que l'exclusion de demandeurs d'asile des structures d'accueil, sans la mise en place d'alternatives, ne paraît pas être une réponse appropriée, notamment en ce qu'elle serait contraire à la Directive 2013/33/UE qui limite les possibilités de limitation et de retrait des conditions matérielles d'accueil et requiert des décisions prises au cas par cas, dûment motivées et selon le principe de proportionnalité pour l'application de telles mesures exceptionnelles.

51. 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 estime que le bénéfice des conditions d'accueil doit être maintenu 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. Si toutefois le bénéfice des conditions d'accueil devait être limité, de telles mesures ne devraient pas affecter la possibilité pour les demandeurs de poursuivre leur demande de protection internationale de manière appropriée. Il recommande la présence de garanties évitant que de telles mesures mènent les personnes concernées au dénuement. Afin de réduire au maximum les conséquences négatives de l'absence d'accueil pour le demandeur, il sera nécessaire d'effectuer et de clôturer l'examen préliminaire menant à la décision de prise ou non en considération dans un délai raisonnable.

Le HCR recommande le maintien du bénéfice des conditions d'accueil depuis l'introduction de la demande de protection internationale jusqu'à la décision définitive du CGRA ou du CCE sur la demande.

Il recommande la présence de garanties évitant que toutes mesures de limitation du bénéfice des conditions matérielles d'accueil mènent les personnes concernées au dénuement.

Enfin, il recommande d'effectuer et de clôturer l'examen préliminaire menant à la décision de prise ou non en considération dans un délai raisonnable.

#### **Accueil d'urgence** (Article 66)

52. L'article 66 du projet de loi introduit le nouvel article 18 de la loi sur l'accueil modifiant la limite de temps qu'un demandeur de protection internationale peut passer dans une structure d'accueil d'urgence. Le HCR note que l'article 66, reprend la possibilité prévue à l'article 18(9) de la Directive 2013/33/UE de fixer, à titre exceptionnel et dans des cas dûment justifiés et pendant une période raisonnable et aussi courte que possible, d'autres modalités lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées.

53. Le HCR renvoie à ses commentaires annotés de la Directive 2013/33/UE en ce qui concerne l'application de cette disposition aux personnes ayant des besoins d'accueil spéciaux et considère que les modalités différentes de l'accueil d'urgence ne peuvent être comprises comme signifiant des conditions d'accueil moindres et que les États membres sont tenus d'adapter les conditions d'accueil à la situation des personnes ayant des besoins

spécifiques<sup>47</sup>. Le HCR accueille donc avec satisfaction la restriction de l'accueil d'urgence dans les cas où des besoins d'accueil spéciaux ont été identifiés.

54. D'une façon générale et tout en reconnaissant les défis existants en matière d'octroi des conditions matérielles d'accueil, y compris pour les personnes nécessitant des besoins spécifiques, en période de pression sur le système d'accueil, le HCR rappelle que la Cour de Justice de l'Union Européenne a établi que la saturation du réseau d'accueil ne pourrait justifier une quelconque dérogation à l'obligation de garantie d'un niveau de vie adéquat, énoncée dans la Directive 2013/33/UE<sup>48</sup>. En conséquence, les Etats membres doivent s'assurer que le principe du niveau de vie adéquat est respecté en toutes circonstances et qu'il soit compris comme garantissant un niveau de vie plus élevé que les besoins de base.

55. Par ailleurs, le HCR constate que les modalités d'accueil d'urgence dérogent aux articles 20-21 et 30-35 de la loi du 12 janvier 2007. Si le HCR comprend que l'accès à certains droits garantis au titre des articles 20 et 21 de la loi du 12 janvier 2007 soit adapté en raison des modalités particulières de l'accueil d'urgence, il semble important de continuer à garantir le respect de la vie privée et familiale, le respect des convictions personnelles, la possibilité pour les demandeurs de participer à l'organisation de la vie communautaire ainsi que la possibilité de communiquer avec des membres de leur famille, leur conseil, les représentants du HCR et les ONG. En ce qui le concerne plus particulièrement, le HCR estime que les dérogations aux articles 20 et 21 de la loi du 12 janvier 2007 pourraient potentiellement nuire à son rôle et à la mission qui lui a été confiée.

56. En outre, le HCR considère que l'accès des demandeurs aux services tels que l'accompagnement psychologique et social, aux formations ainsi qu'à l'accompagnement juridique est capital tant en vue de garantir l'efficacité et l'équité de la procédure d'asile<sup>49</sup> que d'assurer une intégration efficace dans la société belge des personnes qui se seraient vues accorder une protection internationale<sup>50</sup>. Dans la mesure où le projet de loi prévoit que la durée de séjour dans une structure d'urgence soit limitée à une « période raisonnable aussi courte que possible », ouvrant ainsi la possibilité à un séjour dépassant les 10 jours actuellement prévus par la loi, le HCR craint que ces limitations n'aient un impact négatif sur le déroulement de la procédure ainsi que sur les éventuelles chances d'intégration en Belgique dans le cas où le séjour en structure d'urgence se prolongerait.

57. Enfin, le HCR souligne que le rapport de synthèse du Réseau européen des migrations identifie comme bonnes pratiques : (1) l'élaboration d'une stratégie visant à préparer, atténuer et répondre aux pressions pesant sur les systèmes d'accueil au moyen de la mise en

<sup>47</sup> UNHCR, *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, avril 2015, p. 45, disponible sur: <http://www.refworld.org/pdfid/5541d4f24.pdf>.

Voir également : CJUE, Arrêt du 27 février 2014, *Saciri e.a.*, C-79/13, EU:C:2014:103, paras. 41 et 46 disponible sur : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148395&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=161686>

<sup>48</sup> CJUE, *Saciri*, *op. cit.* para. 50.

<sup>49</sup> UNHCR, *Statement on the reception conditions of asylum-seekers under the Dublin procedure Issued in the context of a reference for a preliminary ruling addressed to Court of Justice of the European Union by the French Council of State lodged on 18 April 2011 – CIMADE and GISTI v. Ministry of the Interior (Case C-179/11)*, 1 août 2011, para. 1.6, disponible sur: <http://www.refworld.org/pdfid/4e37b5902.pdf>.

<sup>50</sup> UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, Mai 2007, disponible sur: <http://www.unhcr.org/463b462c4.pdf>.

œuvre d'un plan d'urgence et le maintien de places « tampons » dans les structures d'accueil ordinaires ; (2) l'instauration d'un mécanisme d'alerte précoce couplée avec une flexibilité budgétaire et (3) la gestion de l'accueil en tant que chaîne (c.à.d. à partir du flux d'entrées, l'accueil, la procédure, le flux de sorties jusqu'au retour/intégration)<sup>51</sup>. Le HCR recommande également ces bonnes pratiques.

Le HCR recommande que l'accueil en structure d'urgence respecte le principe du niveau de vie adéquat en toutes circonstances, que l'accès aux droits et services garantis aux articles 20-21 et 30-35 de la loi du 12 janvier 2007 au sein des structures d'urgence soit maintenu, moyennant éventuellement quelques adaptations, et que la durée de séjour au sein de telles structures soit réduite au maximum. Le HCR recommande aussi le maintien d'un nombre suffisant de places tampons et la mise en place de mécanismes d'alerte avancés afin d'assurer la flexibilité du réseau d'accueil et d'éviter le recours aux structures d'urgence.

## B. PROJET DE LOI 2549/003

### Droit à un recours effectif

58. Le HCR note que le projet de loi transpose la Directive 2013/32/UE notamment afin de garantir que les demandeurs de protection internationale puissent exercer le droit à un recours effectif conformément à l'article 46 de la Directive. Il se réjouit dès lors que le présent projet de loi introduit les adaptations nécessaires afin que tous les recours en matière de protection internationale soient traités en plein contentieux par le CCE. Toutefois, le HCR note avec préoccupation certaines limitations au principe général de l'effet suspensif des recours.

### Recours non suspensif et demande ultérieure (Article 5)

59. L'article 5 du projet de loi prescrit en l'article 39/70 nouveau de la loi des étrangers des dérogations au caractère suspensif du recours « visant à décourager l'introduction des demandes d'asile successives ou à lutter contre les abus »<sup>52</sup>.

60. Tout en reconnaissant l'intérêt légitime de l'Etat d'empêcher 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 de protection internationale et le caractère abusif dans la mesure où ces demandes ne sont pas nécessairement manifestement non fondées ou abusives.<sup>53</sup> En effet, Il est important de noter qu'une part significative des personnes introduisant

<sup>51</sup> Réseau européen des migrations (REM), *Rapport de synthèse : L'organisation des structures d'accueil pour demandeurs d'asile dans les différents États membres de l'Union européenne*, 2014, pp. 33-34, disponible sur : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emnstudies/emn\\_second\\_focussedstudy2013\\_organisation\\_of\\_reception\\_facilities\\_final\\_version\\_28feb2014.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emnstudies/emn_second_focussedstudy2013_organisation_of_reception_facilities_final_version_28feb2014.pdf).

<sup>52</sup> Chambre des Représentants de Belgique, *Exposé des motifs du projet de loi* DOC 2548/003, pp.6-7, disponible sur : <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/2548/54K2548003.pdf>.

<sup>53</sup> UNHCR, *Commentaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs aux projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, 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*, 29 janvier 2013, p. 30-31, disponible sur : <http://www.refworld.org/pdfid/5114bfc2.pdf>.

actuellement des demandes ultérieures de protection internationale 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. Parmi les personnes susceptibles de formuler une demande ultérieure, il y a également les réfugiés sur place qui en raison d'un changement objectif - et souvent difficile à 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'Etat, sont contraints de demander la protection internationale.

61. Des demandeurs de protection internationale peuvent voir leurs demandes rejetées alors qu'ils sont encore en réel besoin de protection internationale. Confrontés notamment aux difficultés rencontrées pour rassembler des éléments de preuve, certains d'entre eux voient leurs demandes rejetées pour manque de crédibilité ou d'éléments nouveaux. Ces demandeurs sont ainsi contraints d'introduire une nouvelle demande pour faire valoir leur besoin de protection internationale.

62. Enfin, le HCR rappelle que la possibilité de déroger au caractère automatique de l'effet suspensif du recours ne s'applique qu'aux cas de demandes de protection internationale manifestement non fondées ou clairement abusives. Toutefois, dans ces cas, le demandeur doit avoir la possibilité effective de demander l'effet suspensif du recours conformément à l'article 46(6) de la Directive 2013/32/UE<sup>54</sup>.

Représentation régionale du HCR pour l'Europe de l'Ouest  
4 Octobre 2017

---

<sup>54</sup> 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*, pp.27, 32-34, disponible sur: [www.unhcr.org/4f35256c9.pdf](http://www.unhcr.org/4f35256c9.pdf).