

Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees

For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report

Examen Périodique Universel : 3e Cycle, 38e Session

BELGIQUE

I. CONTEXTE GÉNÉRAL

La Belgique a ratifié en 1953 la *Convention relative au statut des réfugiés*, en ayant toutefois émis une réserve à son Article 15, et en 1969 le *Protocole de 1967* (ci-après la *Convention de 1951*). La Belgique a également ratifié en 1960 la *Convention relative au statut des apatrides de 1954* (la *Convention de 1954*) et a adhéré en 2014 à la *Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961* (la *Convention de 1961*).

Les deux principales lois nationales régissant la procédure d'asile, la détention des étrangers et l'accueil des demandeurs d'asile sont d'une part la *Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*ⁱ (ci-après la loi sur les étrangers) et, d'autre part, la *Loi de 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers*ⁱⁱ.

En janvier 2020, la Belgique comptait 61 677 réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire. A la fin de 2019, 10 893 demandeurs d'asile étaient dans l'attente d'une décision. La Palestine, la Syrie, l'Afghanistan, la Guinée et El Salvador constituaient les cinq pays d'origine principaux des demandeurs de protection internationale cette année-là, pendant laquelle 42,6 % des décisions ont abouti à une protection internationale. Les bénéficiaires de protection internationale provenaient en plus grand nombre de Syrie, de Turquie, d'Afghanistan, d'Irak et d'Iran.

Les statistiques concernant les apatrides sur le territoire belge ne sont, quant à elles, que partiellement représentatives. En effet seuls les apatrides reconnus comme tels par un tribunal et qui se sont vus octroyer un permis de séjour de plus de trois mois sont pris en compte. En janvier 2020, le nombre d'apatrides s'élevait à 11 208.

II. REALISATIONS ET DEVELOPPEMENT POSITIFS

Depuis l'entrée en vigueur le 12 juillet 2018 de la loi du 18 juin 2018 modifiant le Code de la nationalité, le séjour légal préalable à la demande de nationalité pour les réfugiés inclut la période de traitement de la demande de protection internationale dans le cadre de l'examen de la condition relative à la durée de séjour. Ceci ne s'applique toutefois pas pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

III. QUESTIONS CLÉS DE PROTECTION, DEFIS ET RECOMMANDATIONS

Défis marquants en lien avec les recommandations de l'EPU du 2ème cycle

Point 1 : Accès effectif à une procédure efficace de protection internationale

En lien avec la recommandation du 2ème cycle de l'EPU no. 139.26 « Prendre des mesures, d'ordre législatif et administratif, pour assurer le respect du principe de non-refoulement et prévenir ainsi l'extradition ou le renvoi de demandeurs d'asile et de migrants qui risquent d'être soumis à la torture ou à de mauvais traitements. » (Slovenia)

La Belgique bénéficie d'un système de protection internationale solide. Il reste toutefois important de doter les administrations et juridictions compétentes des moyens suffisants pour permettre une

procédure de qualité, rapide et efficace, impliquant un séjour limité dans les structures d'accueil et facilitant, en l'absence de besoin de protection, un retour rapide vers le pays d'origineⁱⁱⁱ.

Toute personne en quête d'une protection internationale doit avoir un accès effectif à la procédure de protection internationale. Par ailleurs l'accès au territoire et à la procédure de protection internationale ne peut être limité de manière discriminatoire et disproportionnée^{iv}. Un accès effectif à la procédure requiert qu'une information complète, impartiale et si possible individualisée soit disponible.

En outre, étant donné les enjeux de la procédure de protection internationale, un prompt accès à une assistance juridique de qualité est essentiel pour les demandeurs de protection internationale, en particulier lorsqu'ils sont détenus, confrontés à des délais de procédure courts, à une réglementation complexe, habituellement dans une langue qu'ils ne maîtrisent pas. Cette assistance est d'autant plus capitale pour les enfants non accompagnés et séparés.

Une recherche menée en 2016 par l'Université catholique de Louvain sur les thèmes de l'information, de l'encadrement social et juridique et de l'assistance juridique en Belgique, démontre que des progrès restent à faire, et ce tant sur le territoire qu'en détention administrative^v.

Par ailleurs, les modifications successives de la loi sur les étrangers ont rendu cet instrument très complexe. Une simplification qui tienne compte des normes internationales de protection serait nécessaire.

Dès lors, le HCR recommande de/d':

- a) Octroyer aux instances et juridictions de protection internationale des moyens suffisants pour permettre une procédure de qualité, courte et efficace ;
- b) Garantir une information complète, impartiale sur la procédure de protection internationale et les orientations possibles s'offrant aux personnes ayant besoin d'une protection internationale ;
- c) Garantir un accès effectif à la procédure de protection internationale ;
- d) Garantir un accès rapide des demandeurs de protection internationale, en ce compris les enfants, à une aide juridique de qualité ;
- e) Simplifier la loi sur les étrangers en tenant compte des normes internationales de protection.

Point 2 : Réduire le recours à la détention et renforcer l'utilisation d'alternatives

En lien avec la recommandation du 2ème cycle de l'EPU no. 139.24 « Faire en sorte que les demandeurs d'asile ne soient placés en détention qu'à titre exceptionnel, et que leur détention fasse systématiquement l'objet d'un contrôle juridictionnel, conformément au droit international des droits de l'homme. » (Hongrie)

Si, en Belgique, la plupart des demandeurs de protection internationale ne sont pas détenus et s'ils ne peuvent l'être du seul fait de leur demande de protection internationale^{vi}, il n'en reste pas moins que l'usage systématique de la détention des demandeurs de protection internationale à la frontière, le recours courant à cette mesure dans le cadre de l'application du règlement Dublin III et la réintroduction, en 2018, de la pratique de la détention des enfants^{vii} demeurent préoccupants.

Compte tenu de la contrainte qu'elle impose et conformément aux normes internationales relative aux droits des réfugiés et aux droits de l'homme, la détention de demandeurs de protection internationale ne devrait constituer qu'une mesure de dernier ressort. Par ailleurs, conformément à l'article 31 de la Convention relative au statut des réfugiés qui prohibe la pénalisation de l'entrée irrégulière des demandeurs d'asile sur le territoire et conformément aux Principes Directeurs en matière de détention^{viii}, toute décision de détenir devrait se baser sur les circonstances individuelles, être nécessaire, raisonnable et proportionnelle au but légitime poursuivi. La détention devrait faire l'objet d'un contrôle judiciaire périodique qui, en Belgique, n'est pas automatique et ne porte que sur sa légalité et non sa nécessité ou sa proportionnalité.

Le recours aux alternatives à la détention qui se sont avérées efficaces et qui évitent, sur le long terme, un coût humain et financier important devrait être élargi.

Enfin, malgré des avancées importantes, il apparaît en pratique que des personnes présentant un profil vulnérable (personnes âgées, femmes enceintes, personnes handicapées, victimes de la torture ou de la traite des êtres humains, personnes souffrant de troubles psychologiques etc.) sont toujours détenues alors qu'elles ne devraient pas l'être^{ix} ou ne sont pas prises en charge adéquatement.

Dès lors, le HCR recommande de :

- a) Mettre fin à la détention des familles avec enfants dans le cadre de la procédure d'éloignement du territoire et d'ancrer dans la loi le principe de non-détention des enfants à des fins liées à l'immigration ;
- b) Restreindre la définition du risque de fuite et ne recourir à la détention de demandeurs de protection internationale qu'en dernier ressort, lorsqu'il est établi qu'elle est nécessaire, raisonnable et proportionnelle à un but légitime, et ce, notamment à la frontière et en ce qui concerne les demandeurs de protection internationale vulnérables ;
- c) Garantir un contrôle judiciaire automatique, rapide et régulier portant sur la légalité, la nécessité et la proportionnalité de chaque décision de détention ;
- d) Poursuivre l'élaboration et la mise en œuvre d'alternatives à la détention ;
- e) Ratifier le Protocole relatif à la Convention contre la torture (OPCAT) et mettre en place un mécanisme national de prévention.

Point 3 : Renforcer la protection des enfants non accompagnés et séparés

En lien avec la recommandation du 2ème cycle de l'EPU no. 138.96 « Prendre des mesures pour prévenir et combattre les mauvais traitements infligés aux enfants, en particulier la violence à l'égard des enfants laissés à la rue. » (Portugal) (non-discrimination des enfants, intégration dans les systèmes d'aide à la jeunesse).

Le HCR salue les efforts significatifs de tous les acteurs concernés suite à l'afflux, en 2015, d'enfants non accompagnés ou séparés (ENAS)^x, pour apporter des réponses adaptées à leur situation, notamment en recrutant des tuteurs, en renforçant leurs formations, en ouvrant des places supplémentaires dans le réseau d'accueil et au sein des structures d'aide à la jeunesse et en mettant en place des projets d'intégration. Toutefois, des améliorations s'avèrent encore nécessaires dans les politiques et pratiques actuelles afin d'assurer une protection effective de tous les ENAS, particulièrement vulnérables de par leur âge, l'absence de protection parentale, leur parcours migratoire ou d'exil ainsi que la prévalence élevée de traumatismes et/ou autres problématiques psycho-sociales.

A titre d'exemple, si des accords signés entre Fedasil, l'autorité fédérale en charge de l'accueil des demandeurs de protection internationale, et les administrations d'aide à la jeunesse relevant des Communautés flamande et française ont permis d'améliorer les conditions d'accueil des ENAS les plus jeunes en prévoyant des places pour ceux-ci dans les structures d'accueil des Communautés, les ENAS plus âgés (16-17 ans) qui constituent une majorité continuent, néanmoins, d'être accueillis, dans des conditions souvent inadaptées, dans de grands centres collectifs relevant du système fédéral d'accueil de demandeurs d'asile. Peu d'entre eux bénéficient dans la pratique d'une prise en charge spécialisée des services de l'aide à la jeunesse.

Dès lors, le HCR recommande d'/de :

- a) Assurer à tous les ENAS, en conformité avec la Convention relative aux droits de l'enfant, un accès aux services d'aide à la jeunesse, en privilégiant notamment l'accueil familial ou l'accueil en petites structures, qui garantisse une prise en charge continue et adaptée aux besoins individuels, y compris en matière d'accueil, d'accompagnement psycho-social et d'éducation ou de formation ;
- b) Renforcer les mesures d'identification pour tous les ENAS par la mise en place d'un entretien d'identification et ne recourir au test d'âge qu'en cas de doute et en dernier ressort, dans le cadre d'une évaluation globale prenant en compte, outre les caractéristiques physiologiques, le développement mental et psychologique de l'enfant ;
- c) Consolider le système de la tutelle en harmonisant sa qualité, en désignant immédiatement un tuteur et en renforçant l'accompagnement de celui-ci ;
- d) Veiller au traitement prioritaire et adéquat des procédures d'asile et de séjour introduites par les ENAS et à la mise en place de toutes les garanties procédurales nécessaires ; et

- e) Garantir que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toute action et décision prise à son égard y compris lors de l'identification d'une solution durable.

Point 4 : Assouplir la procédure de regroupement familial

En lien avec la recommandation du 2nd cycle de l'EPU no. 141.26 « Assurer la protection de la famille, unité naturelle et fondamentale de la société. » (Égypte)

Le regroupement familial constitue souvent le souhait prioritaire des bénéficiaires de protection internationale. Rappelant le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale, le HCR plaide pour un regroupement familial facilité. Or, de nombreux obstacles demeurent en Belgique. Les membres de la famille admis au regroupement familial ne reflètent notamment pas toujours la composition effective de la famille. Ils rencontrent souvent des difficultés très importantes pour introduire leur demande de visa depuis l'étranger endéans le délai d'un an pour pouvoir bénéficier des conditions plus souples réservées aux bénéficiaires de protection internationale, et parfois au prix de voyages longs, coûteux et périlleux vers les postes diplomatiques compétents. Enfin, les coûts de la procédure constituent également un obstacle majeur^{xi}.

Aussi, le HCR recommande de faciliter le regroupement familial des bénéficiaires de protection internationale et, pour ce faire, de/d' :

- a) Faciliter l'introduction de la demande de visa - notamment lorsque la procédure soulève des obstacles difficilement surmontables - en permettant l'introduction, en Belgique, de la demande de regroupement familial par les bénéficiaires de protection internationale pour les membres de leur famille ou, à défaut, par voie postale, de manière électronique ou encore par l'intermédiaire d'un tiers dûment mandaté ;
- b) Étendre le regroupement familial à certains membres de famille en tenant compte de la composition effective de la cellule familiale et des liens de dépendance, et faciliter la preuve des liens familiaux ;
- c) Dispenser les bénéficiaires de protection internationale de l'obligation de remplir les conditions liées aux moyens de subsistance stables, réguliers et suffisants, à un logement approprié et à la couverture d'une assurance maladie et ce, quelle que soit la date d'introduction de la demande de regroupement familial ; et
- d) Alléger les coûts de la procédure, particulièrement en exemptant les membres de famille du coût d'introduction de la demande de visa, en remboursant le coût des tests ADN dont le résultat confirme le lien de parenté et en élargissant les possibilités de financement.

Issue 5 : Faciliter l'intégration et l'inclusion des demandeurs et bénéficiaires de protection internationale dans la société belge

En lien avec la recommandation du 2nd cycle de l'EPU no.138.57 « Poursuivre les efforts faits pour lutter contre la discrimination et soutenir les efforts d'intégration des membres des minorités. » (Etas-Unis)

Une intégration réussie permet d'éviter les situations de dépendance prolongée et favorise la bonne coexistence entre les demandeurs et bénéficiaires de protection internationale et la société qui les accueille. Si des efforts sont requis de la part des bénéficiaires de protection internationale pour faciliter leur intégration, il revient à l'Etat d'accueil de leur fournir la possibilité de jouir de leurs droits fondamentaux, de favoriser un environnement accueillant et d'œuvrer contre la discrimination et la xénophobie. A ce titre le HCR salue et encourage les nombreuses initiatives développées en Belgique. Néanmoins d'importants défis demeurent, en particulier dans les domaines du logement et de l'inclusion socio-professionnelle.

Par ailleurs, l'acquisition de la nationalité offre aux réfugiés la possibilité de reconstruire durablement leur vie et de s'intégrer ; c'est pourquoi l'accès facilité des réfugiés à la nationalité du pays d'asile est inscrit à l'article 34^{xii} de la Convention de 1951. Or, la *loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge*^{xiii} a supprimé le régime plus favorable accordé aux réfugiés par rapport aux étrangers en général, en matière d'accès à la nationalité belge. Pour certains réfugiés, notamment pour les plus vulnérables, les critères actuels sont susceptibles d'être très difficiles, voire impossibles, à remplir.

Par conséquent, le HCR recommande de/d' :

- a) Offrir des réponses structurelles aux pratiques discriminatoires notamment dans les domaines du logement, de l'enseignement et de l'emploi ;
- b) Faciliter la sortie des bénéficiaires de protection internationale des structures d'accueil en renforçant l'accès à des habitats décents et abordables, notamment à travers l'aide, institutionnelle ou associative subsidiée, à la recherche de logement, l'accès à des fonds de garanties locatives, la création de logements sociaux et le soutien aux initiatives de cohabitation ;
- c) Simplifier l'accès aux formations linguistiques et professionnelles de qualité et faciliter davantage l'obtention d'équivalences des diplômes ;
- d) Intensifier l'accès au marché du travail en favorisant les rencontres entre employeurs et candidats à l'emploi, y compris par le biais du mentorat, et en facilitant les trajectoires alliant emploi et apprentissage de la langue ; et
- e) Faciliter l'accès des bénéficiaires de protection internationale à la nationalité belge, notamment en réintroduisant un traitement plus favorable que pour les étrangers en général et en prenant en compte les documents de séjour provisoires dans l'examen du critère relatif à la durée du séjour des bénéficiaires de protection subsidiaire.

Issue 6 : Lever la réserve de la Belgique à l'article 15 de la Convention relative au statut des réfugiés concernant le droit d'association des réfugiés

En lien avec la recommandation du 2nd cycle de l'EPU no. 138.109 « Encourager la participation et la représentation des citoyens issus de tous les secteurs de la société, quelle que soit leur origine ou leur religion. » (Arabie Saoudite)

La Belgique a émis une réserve à l'article 15 de la Convention de 1951, concernant le droit d'association^{xiv}. Le HCR recommande dès lors de lever cette réserve.

Autres défis de protection

Point 7 : Garantir des conditions d'accueil de qualité adaptées aux besoins

Malgré les efforts entrepris par l'agence fédérale en charge de l'accueil des demandeurs de protection internationale (Fedasil) et les partenaires du réseau d'accueil, des problèmes de capacité d'accueil ont perduré ces dernières années. Pour pallier cette situation, diverses mesures ont été prises, dont notamment l'exclusion de certaines catégories de demandeurs de protection internationale du bénéfice des conditions d'accueil. Il est dès lors important que le réseau d'accueil dispose de marges de manœuvre pour s'adapter aux variations de flux de demandeurs de protection internationale afin de leur garantir l'accès à des conditions d'accueil de qualité.

Le HCR recommande de/d' :

- a) Assurer la flexibilité du réseau d'accueil en vue de répondre de manière adéquate aux variations de flux de demandeurs de protection internationale et de leur garantir l'accès à des conditions d'accueil adaptées à leur profil ;
- b) Maintenir le financement adéquat des structures et initiatives spécialisées afin de répondre à la variété des profils et aux besoins spécifiques des demandeurs de protection internationale tout en pérennisant l'expertise acquise par le réseau d'accueil.

Point 8 : Renforcer la protection des apatrides

La Belgique a récemment effectué des avancées en matière de lutte contre l'apatridie. La législation a été modifiée, en 2017, afin d'améliorer la prévention et la réponse aux situations d'apatridie ainsi que la reconnaissance de cette qualité. En 2014, la Belgique a, par ailleurs, accédé à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie. Toutefois, des défis importants persistent incluant notamment l'absence de permis de séjour pour les personnes reconnues apatrides, ou celles qui en sollicitent la reconnaissance, ou encore l'absence de garanties procédurales dans le mécanisme actuel de détermination de l'apatridie.

Le HCR recommande de/d' :

- a) Attribuer aux apatrides reconnus en Belgique, un permis de séjour leur permettant de jouir des droits énoncés dans la Convention relative au statut des apatrides ;
- b) Octroyer aux demandeurs, un permis de séjour temporaire pendant la procédure de détermination de l'apatridie ; et
- c) Adopter un mécanisme de détermination de l'apatridie incluant les garanties procédurales adéquates^{xv}.

Point 9 : Développer les voies complémentaires d'accès légaux au territoire belge

Malgré les efforts significatifs de la Belgique en matière de réinstallation et relocalisation depuis 2013, le nombre de places offertes reste encore limité au regard des besoins. Par ailleurs, les voies complémentaires d'admission sont actuellement limitées.

Dès lors, le HCR recommande de :

- a) Développer plus largement tant pour des raisons humanitaires que par solidarité, les voies sûres et légales d'accès à la protection en Belgique à travers les programmes de réinstallation, de relocalisation et autres.

UNHCR Septembre 2020

ⁱ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 21 décembre 1980, disponible sur :

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980121530&table_name=loi

ⁱⁱ Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 7 mai 2007, disponible sur : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007011252&table_name=loi

ⁱⁱⁱ "UNHCR, *Discussion Paper Fair and Fast – Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 juillet 2018, disponible en anglais sur [Refworld](http://www.refworld.org).

^{iv} UNHCR, *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16 Mars 2020, disponible sur [Refworld](http://www.refworld.org) en anglais:

^v Voir les recommandations faites à ce sujet dans : UNHCR, *Accompagnement juridique, des demandeurs de protection internationale en Belgique*, septembre 2019, disponible sur : <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2019/10/UNHCR-Accompagnement-juridique-de-demandeurs-de-protection-internationale-en-Belgique-Septembre-2019.pdf>

^{vi} Article 51/5, §5 de la loi des étrangers.

^{vii} Celle-ci a cependant été temporairement suspendue par le Conseil d'Etat (Conseil d'État, Arrêt no. 244.190 du 4 avril 2019) mais la procédure en annulation est toujours en cours.

^{viii} 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 <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=520cc0ea4>

^{ix} Notamment en ce qui concerne les victimes de tortures et autres traumatismes et les personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables, le HCR estime qu'ils ne devraient pas être détenus. UNHCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs et alternatives à la détention*, *op. cit.*, p. 33 et 38.

^x Voir UNHCR, *Vers une protection renforcée des enfants non accompagnés et séparés en Belgique : état des lieux et recommandations*, avril 2019, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5d70d4304.html>

^{xi} Voir UNHCR-Myria, *Le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique Constats et recommandations*, disponible sur : <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2018/07/Myria-UNHCR-note-regroupement-familial.pdf>

^{xii} « Les Etats contractants faciliteront, dans toute la mesure possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure possible, les taxes et les frais de cette procédure. »

^{xiii} Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, *M.B.* 14 décembre 2012, disponible sur :

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2012120404 .

^{xiv} "L'article 15 de la Convention ne sera pas d'application en Belgique; les réfugiés résidant régulièrement sur le territoire belge jouiront, en matière de droit d'association, du régime accordé aux étrangers en général. ». L'article 15 de la Convention de 1951 énonce que « les Etats contractants accorderont aux réfugiés qui résident régulièrement sur leur territoire, en ce qui concerne les associations à but non politique et non lucratif et les syndicats professionnels, le traitement le plus favorable accordé aux ressortissants d'un pays étranger dans les mêmes circonstances. »

^{xv} Voir UNHCR, *Good Practices Paper – Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons*, juillet 2020, disponible en anglais sur [Refworld](http://www.refworld.org).