

Chapitre 4
Protection internationale et apatridie

De tous temps, des hommes et des femmes se sont déplacés d'un endroit à l'autre, à la recherche d'une protection. Dans l'accord de gouvernement fédéral d'octobre 2014, le gouvernement souligne que le droit à l'asile est une obligation internationale cruciale de la Belgique et insiste sur l'importance d'améliorer sans cesse l'efficacité et la qualité de la procédure et de l'organisation de l'asile. Néanmoins, il met également l'accent sur la lutte contre les abus dans la procédure d'asile.

Éviter les abus dans la procédure d'asile est un objectif légitime. En élaborant de telles mesures, le gouvernement doit garantir à ces personnes, qui peuvent aussi se trouver en besoin de protection internationale, qu'elles auront encore effectivement droit à l'examen approfondi de leur demande et aux indispensables garanties de procédure. Ce chapitre traite les matières suivantes: l'asile, l'accueil, l'apatridie, les mineurs étrangers non accompagnés et le séjour pour raisons médicales. Le focus traite l'intérêt supérieur de l'enfant dans la procédure Dublin.

De tout temps, les hommes et les femmes migrent d'un endroit à l'autre, à la recherche d'un refuge. Les différentes formes de protection internationale auxquelles les étrangers ont droit lorsqu'ils entrent sur le territoire belge constituent dès lors l'un des thèmes de travail de Myria. Dans l'accord de gouvernement fédéral d'octobre 2014, le gouvernement souligne que le droit à l'asile est une obligation internationale cruciale de la Belgique. Il insiste aussi sur l'importance d'améliorer sans cesse l'efficacité et la qualité de la procédure et de l'organisation de l'asile.

Néanmoins, l'accord de gouvernement met également l'accent sur la lutte contre les abus dans la procédure d'asile. Le gouvernement affirme ainsi qu'il veillera pour cela à lutter contre les demandes multiples abusives et à adapter la liste des pays sûrs, sur avis du CGRA.

Éviter les abus dans la procédure d'asile est un objectif légitime. Les pouvoirs publics doivent toutefois veiller à ce qu'un lien (quasi) automatique ne soit pas établi entre l'introduction de nouvelles demandes d'asile ou de demandes de ressortissants de pays dits sûrs et une intention frauduleuse. En luttant contre les abus, le gouvernement doit garantir à ces personnes, qui peuvent aussi se trouver en besoin de protection internationale, qu'elles auront encore effectivement droit à l'examen approfondi de leur demande et aux indispensables garanties de procédure. Le respect de leur droit à la dignité humaine s'oppose aussi à leur exclusion automatique du droit à l'accueil.

Ce chapitre traitera des matières suivantes : l'asile, l'accueil, l'apatridie, les mineurs étrangers non accompagnés et le séjour pour raisons médicales.

1. CHIFFRES

En 2013, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) estimait à environ 11,7 millions le nombre de réfugiés relevant de sa compétence dans le monde. Fin 2013, le UNHCR montrait également que pour la première fois depuis la Seconde Guerre Mondiale, le nombre de demandeurs d'asile, de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays avait dépassé le seuil des 51 millions de personnes[107].

Les principaux pays qui accueillent ces personnes sont le Pakistan, l'Iran, le Liban, la Jordanie et la Turquie. Pris ensemble, en 2013, ces cinq pays accueillaient environ 40% de la population réfugiée mondiale, soit plus de 4,5 millions de personnes. Les pays de l'UE-28 accueillent quant à eux environ 8% des réfugiés présents dans le monde, soit un peu moins d'un million de personnes[108].

1.1. | Légère reprise du nombre de demandeurs d'asile en Belgique

1.1.1. | Tendances belges et européennes

En Belgique, contrairement à 2012 et 2013 qui affichaient une diminution du nombre de demandeurs d'asile, l'année 2014 se caractérise par une stabilisation, voire une légère reprise (+8% entre 2013 et 2014). Au cours de l'année 2014 en effet, 22.850 demandeurs d'asile[109] ont été enregistrés. Ils sont principalement originaires de Syrie, d'Afghanistan, de Russie, de Guinée et d'Irak.

L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile en Belgique est beaucoup moins forte que la tendance globale en Europe. Selon les données d'Eurostat, ce chiffre a connu pour l'ensemble des pays de l'UE-28 une très nette augmentation, passant d'un peu plus de 436.000 à quasiment 630.000 demandeurs (+44%). Ce même constat peut être appliqué à un bon nombre d'États membres où on a observé une forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile : +143% en Italie, +126% en Hongrie et +104% au Danemark. La Belgique se démarque de cette tendance puisqu'on n'y observe qu'une légère augmentation (+8%).

107 UNHCR, Les déplacements forcés dans le monde dépassent les 50 millions de personnes pour la première fois depuis la Seconde Guerre Mondiale, 20 juin 2014, www.unhcr.fr/53a2e37ac.html.

108 Les données présentées dans ce paragraphe proviennent du site du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (*UNHCR Population Statistics Reference Database, United Nations High Commissioner for Refugees*) : http://popstats.unhcr.org. Ces données ont été téléchargées le 2 avril 2015.

109 Ce chiffre prend en compte les demandeurs d'asile faisant une première demande d'asile mais aussi ceux faisant une demande multiple.

Tableau 4. Nombre de demandeurs d'asile (y compris les accompagnants) pour les principaux pays de l'UE-28[110] en 2013 et 2014

(Source : Eurostat ; Calculs : M. Bourguignon, UCL)

Pays	2013	2014	Croissance entre 2013 et 2014
Allemagne	126.995	202.815	+60%
Suède	54.365	81.325	+50%
Italie	26.620	64.625	+143%
France	66.265	62.735	-5%
Hongrie	18.900	42.775	+126%
Grande-Bretagne	30.820	31.945	+4%
Autriche	17.520	28.065	+60%
Pays-Bas	17.160	26.215	+53%
Belgique	**21.215**	**22.850**	**+8%**
Danemark	7.230	14.715	+104%
Bulgarie	7.145	11.080	+55%
Grèce	8.225	9.435	+15%
Pologne	15.245	8.025	-47%
Total UE-28	**436.125**	**626.820**	**+44%**

Encadré 11

Demandes multiples v. demandeurs

Pour comprendre les chiffres expliqués ici, il est important de pouvoir différencier :

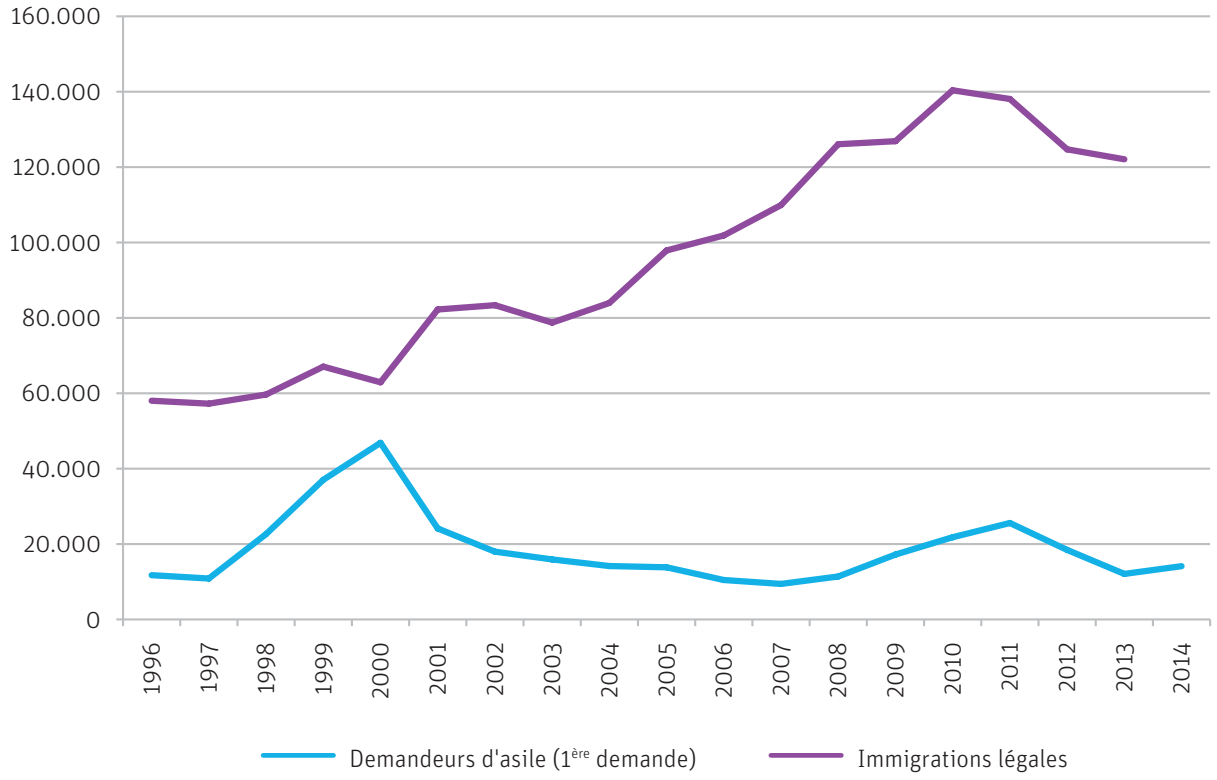
Les **premières demandes** d'asile des **demandes multiples** : On parle de *demande multiple* lorsqu'une personne, qui a déjà introduit et clôturé une ou plusieurs demandes d'asile dans le passé, introduit une nouvelle demande.

Les **demandes** d'asile et les **demandeurs** d'asile : Les *demandes* se réfèrent au nombre de dossiers introduits, alors que les *demandeurs* rendent compte du nombre d'individus. Les étrangers majeurs ou mineurs non accompagnés introduisent leur propre demande d'asile. Les enfants accompagnant leur(s) parent(s) dépendent en général du dossier du parent principal (dans la plupart des cas, de la mère).

Les flux d'asile, souvent sous les feux de l'actualité, ne représentent en réalité qu'une faible proportion du nombre total d'immigrants qui arrivent en Belgique. Sur la Figure 24, on observe deux pics dans le nombre de demandeurs d'asile (faisant une première demande) : un pic important en 2000 et un, plus faible, en 2011. Lors du pic observé en 2000, la part de demandeurs d'asile dans le flux total a atteint son niveau le plus élevé, elle s'élevait alors à plus de 42%. Lors du pic de 2011, cette proportion était de 16%. En 2013, la part de demandeurs d'asile dans les flux totaux était encore plus faible (environ 10%).

110 Les pays identifiés dans le Tableau 4 sont ceux pour lesquels, en 2013 ainsi qu'en 2014, au moins 7.000 demandeurs d'asile ont été dénombrés. Les données présentées dans ce tableau sont celles extraites de la base de données Eurostat le 19 mars 2015. Elles ne tiennent pas compte de potentielles corrections intervenues après cette date.

Figure 24. Évolution du nombre d'immigrations légales (1996-2013) et de demandeurs d'asile ayant introduit une première demande (1996-2014)[111,112] (Sources : RN/OE, calculs UCL jusqu'en 2007 et OE/Eurostat à partir de 2008)



1.1.2. | Les fluctuations des demandes d'asile sont fonction des crises observées à l'étranger

Les nationalités les plus représentées parmi les premiers demandeurs d'asile sont généralement le reflet des crises humanitaires et politiques observées à l'étranger. Il n'est donc pas étonnant qu'en 2014, les Syriens soient les plus nombreux parmi les premiers demandeurs d'asile. Leur proportion, depuis 2008, a progressivement augmenté : en 2008, ils ne représentaient que 2% des premiers demandeurs d'asile alors qu'en 2014, 19% des demandeurs d'asile sont Syriens (soit 2.635 personnes). Cette évolution sans précédent du nombre de Syriens demandeurs d'asile (+1021%) doit son explication à la crise qui frappe le pays.

111 La méthodologie utilisée pour calculer la proportion de premiers demandeurs d'asile parmi les flux totaux n'est pas la même que celle utilisée dans les rapports précédents. Auparavant, lorsque nous calculions cette proportion, nous utilisions un nombre ajusté d'immigrations légales, dont était soustrait le nombre de demandeurs d'asile reconnus dans l'année calendrier. Pour les années récentes, cette donnée nous provenait du Registre d'attente. Cependant, pour 2013, nous n'avons plus accès à ces informations. Nous avons dès lors opté pour la reconstitution rétrospective des ratios en ne corrigeant pas les données pour les doubles-comptes qui figureraient à la fois dans le nombre d'immigrations légales et dans le nombre de (premiers) demandeurs d'asile, de sorte que nous puissions continuer à comparer nos ratios annuels. Cela suppose que le facteur de correction qui permettait de rectifier les doubles-comptes n'est plus pris en compte. Toutefois, vu le faible nombre annuel de demandeurs d'asile reconnus dans l'année calendrier, les proportions calculées selon les deux méthodologies présentées varient extrêmement peu et présentent, jusqu'en 2012, une différence d'à peine 0,1%.

112 La comparaison du nombre d'immigrations légales et du nombre de premiers demandeurs d'asile ne peut être actualisée pour la période après 2013. Si nous disposons bien du nombre de premiers demandeurs d'asile pour 2014, nous ne possédons par contre pas l'information relative aux flux d'immigrations pour l'année 2014, ce qui empêche toute comparaison plus récente que 2013.

Encadré 12

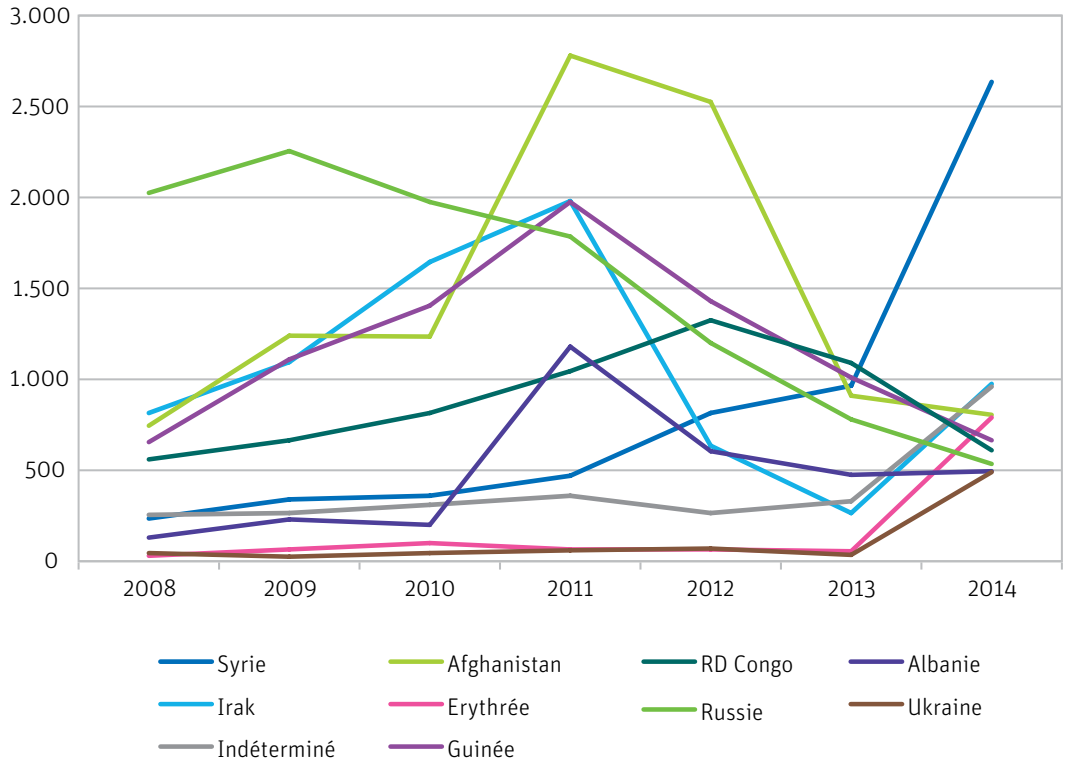
Crise syrienne et asile

En date du 6 mars 2015, la Commission européenne (Aide humanitaire et protection civile) estimait que 12,2 millions de Syriens étaient dans le besoin d'une aide humanitaire à l'intérieur de la Syrie. Près de 4 millions de réfugiés ont fui le pays et se trouvent en grande majorité dans les pays voisins : environ 1.620.000 personnes en Turquie, 1.180.000 personnes au Liban, 625.000 personnes en Jordanie, 240.000 personnes en Irak et 160.000 personnes en Égypte et dans le reste de l'Afrique du Nord[113]. Parallèlement, on observe qu'environ 120.000 Syriens ont introduit une demande d'asile dans un État membre de l'UE-28[114].

Durant la période 2008-2014, d'autres nationalités ont également connu une augmentation de l'effectif de premiers demandeurs d'asile. C'est notamment le cas des Érythréens (dont l'effectif a augmenté de +2533%), des Ukrainiens (+989%), des Albanais (+281%), ainsi que des personnes dont la nationalité est indéterminée[115] (+276%).

Depuis 2011, le nombre de premiers demandeurs d'asile venant d'Afghanistan diminue alors que celui-ci avait fortement augmenté entre 2010 et 2011. Le nombre de premiers demandeurs d'asile irakiens a augmenté jusqu'en 2011 puis a diminué jusqu'en 2013. De 2013 à 2014, une augmentation du nombre d'Irakiens (+268%), les place à nouveau dans le haut du classement des nationalités des premiers demandeurs.

Figure 25. Évolution du nombre de premiers demandeurs d'asile (top 10 des nationalités en 2014), 2008-2014 (Sources : OE/Eurostat)



113 Commission européenne, Aide humanitaire et protection civile, Crise en Syrie, Fiche info écho, mars 2015, 5 p., http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf.

114 Ces données sont extraites de : *UNHCR, Asylum Trends 2014 : Levels and Trends in Industrialized Countries*, 26 mars 2015, www.refworld.org/docid/5513bd3b4.html, p. 3.

115 Sont comptées comme « personnes de nationalité indéterminée », les personnes qui n'ont pas pu prouver leur nationalité (cette catégorie est en partie constituée de personnes d'origine palestinienne).

1.1.3. | La part des demandes multiples est en hausse

Plusieurs indicateurs permettent d'aborder les flux d'asile sous différents angles (Figure 25). Entre 2012 et 2013, on observait une nette diminution des demandes d'asile (-26%). Entre 2013 et 2014, les signes de la reprise des demandes d'asile (+9%), apparaissent, les demandes multiples augmentant plus rapidement (+10%) que les premières demandes (+8%). En 2011 en effet, une demande sur cinq (20%) était une demande multiple. En 2012, c'était le cas pour presque une demande sur trois (29%) tandis qu'en 2013 et 2014, cette proportion est dépassée avec 36% de demandes multiples.

1.2. | La liste des pays d'origine sûrs mise à jour

Une liste de pays sûrs a été introduite dans la législation belge en 2012[116]. Sept pays y figurent depuis : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, l'Inde, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie[117]. Ces pays sont considérés comme sûrs c'est-à-dire qu'ils pratiquent des standards élevés de respect de l'état de droit et des droits humains, qui rendent improbables des persécutions au sens de la Convention de Genève[118]. Une procédure d'asile spécifique est alors appliquée, qui prévoit l'accélération du traitement des demandes introduites par les ressortissants des pays concernés.

Tableau 5. Nombre de demandes d'asile selon différents indicateurs, 2008-2014
(Sources : OE, Eurostat et CGRA)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Demandes d'asile (demandeurs principaux)	Demandes d'asile	12.252	17.186	19.941	25.479	21.463	15.840	17.213
	Premières demandes	8.921	12.925	16.532	20.330	15.206	10.193	10.975
	Demandes multiples	3.331	4.261	3.409	5.149	6.257	5.647	6.238
	Proportion des demandes multiples parmi l'ensemble des demandes	27,2%	24,8%	17,1%	20,2%	29,2%	35,7%	36,2%
Demandeurs d'asile (y compris les accompagnants)	Demandeurs d'asile	15.940	22.955	26.560	32.270	28.285	21.215	22.850
	Demandeurs d'asile dont c'est la première demande	11.395	17.215	21.815	25.585	18.450	12.080	14.130
	Nombre moyen de personnes par demande	1,30	1,34	1,33	1,27	1,32	1,34	1,33
	Nombre moyen de personnes par première demande	1,28	1,33	1,32	1,26	1,21	1,19	1,29

L'Albanie constitue un cas particulier. Chaque année depuis son adoption, la liste des pays sûrs est revue par voie d'arrêté royal. Partant du constat qu'en 2012, le taux de reconnaissance pour les ressortissants albanais faisait partie des dix valeurs les plus élevées, le Conseil d'État[119] a décidé rétrospectivement que ce pays ne ferait plus partie de la liste des pays sûrs pour la période 2012-2013.

116 Voir art. 57/6/1, al. 2 de la loi sur les étrangers, introduit par la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et 3 arrêtés royaux « portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs » datés respectivement du 26 mai 2012, 7 mai 2013 et 24 avril 2014.

117 Chambre des Représentants, *Projet de loi contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2015. Avis sur la section 13 – SPF Intérieur*, 12 décembre 2014, DOC 54 0496/028, p. 10.

118 Art. 57/6/1, al. 2 de la loi sur les étrangers.

119 Conseil d'État, 23 octobre 2014, n° 228.901 ; Conseil d'État 23 octobre 2014, n° 228.902.

Le Conseil d'État a pris une décision similaire sur l'arrêté royal de 2014[120]. Le CGRA a fait savoir que, suite aux arrêts de 2014, il a examiné directement au fond les demandes d'asile introduites par les Albanais. L'AR du 11 mai 2015 réinscrit cependant l'Albanie sur la liste des pays sûrs[121].

En termes statistiques, depuis l'instauration de cette liste, on observe une modification des tendances globales concernant les demandes d'asile. En effet, le nombre (et la part) de premiers demandeurs d'asile provenant de pays sûrs avait augmenté entre 2008 et 2010, passant de 1.555 à 6.710. Ensemble, ils représentaient alors un peu plus de 30% de tous les demandeurs d'asile en 2010. Après un ralentissement en 2011 (5.870 premiers demandeurs ou 23% de tous les premiers demandeurs d'asile), on observe depuis 2012 une nette diminution de ce nombre. En 2012, on en dénombrait 2.215 et en 2013, 1.395, soit 12% de l'ensemble des premiers demandeurs d'asile. Les effectifs observés en 2014 se stabilisent : 1.325 premiers demandeurs issus de ces sept pays ont été dénombrés, ce qui équivaut cependant à une diminution de la proportion de demandeurs issus de pays sûrs parmi l'ensemble des premiers demandeurs, toutes nationalités confondues (9%).

Notons que les demandeurs d'asile issus de ces pays sont fortement représentés parmi les demandes multiples. En 2014, trois de ces pays (le Kosovo, la Serbie et l'Albanie) figuraient dans le top dix des demandes d'asile multiples.

1.3. | Reconnaissance du statut de réfugié et octroi de la protection subsidiaire

En 2014, mis à part les décisions de prise en considération et de refus de prise en considération des demandes multiples, le CGRA a pris 13.132 décisions. Parmi celles-ci, 4.805 ont abouti à la reconnaissance du statut de réfugié et 1.341 à l'octroi de la protection subsidiaire[123] (Figure 26), ce qui donne des proportions de décisions positives de l'ordre de 47%, dont 37% pour la reconnaissance du statut de réfugié et 10% pour l'octroi de la protection subsidiaire[124]. L'année 2014 se distingue des précédentes avec une nette augmentation du nombre de reconnaissances du statut de réfugié. Ce nombre qui était d'environ 3.000 en 2012 et 2013, est passé à 4.805 en 2014 (soit une augmentation de 61% en un an). Cette hausse est également visible en termes de proportions. On note effectivement que si l'attribution du statut de réfugié représentait 15% des décisions en 2012 et 18% en 2013, elle concerne par contre 37% des décisions en 2014. En 2014, les personnes reconnues réfugiées étaient principalement originaires de Syrie (20%), d'Afghanistan (11%), de Guinée (9%), de régions indéterminées (7%, essentiellement des Palestiniens[125]), ainsi que d'Irak (5%).

Tableau 6. Évolution du nombre et de la part de demandes d'asile introduites par des ressortissants des pays considérés comme sûrs (demandes et premières demandes), 2008-2014[122]
(Sources : OE/Eurostat) (n.d. : données non disponibles)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inde	60	75	135	150	90	45	65
Monténégro	10	15	10	45	90	5	20
Albanie	130	230	200	1.180	605	475	495
Bosnie-Herzégovine	75	95	110	500	120	70	85
Kosovo	n.d.	2.075	2.730	1.500	460	420	315
Macédoine	125	290	1.635	1.085	410	165	170
Serbie	1.155	735	1.890	1.410	440	215	175
Nombre de demandes d'asile de ressortissants de pays sûrs	1.555	3.515	6.710	5.870	2.215	1.395	1.325
Parts de demandes d'asile de ressortissants de pays sûrs	14%	20%	31%	23%	12%	12%	9%

120 Conseil d'État, 7 mai 2015, n° 231.157.

121 Arrêté royal du 11 mai 2015 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs.

122 Les données de 2008 sont calculées à partir des données des sept pays identifiés, excepté celles du Kosovo, indisponibles au moment de la clôture de ce rapport.

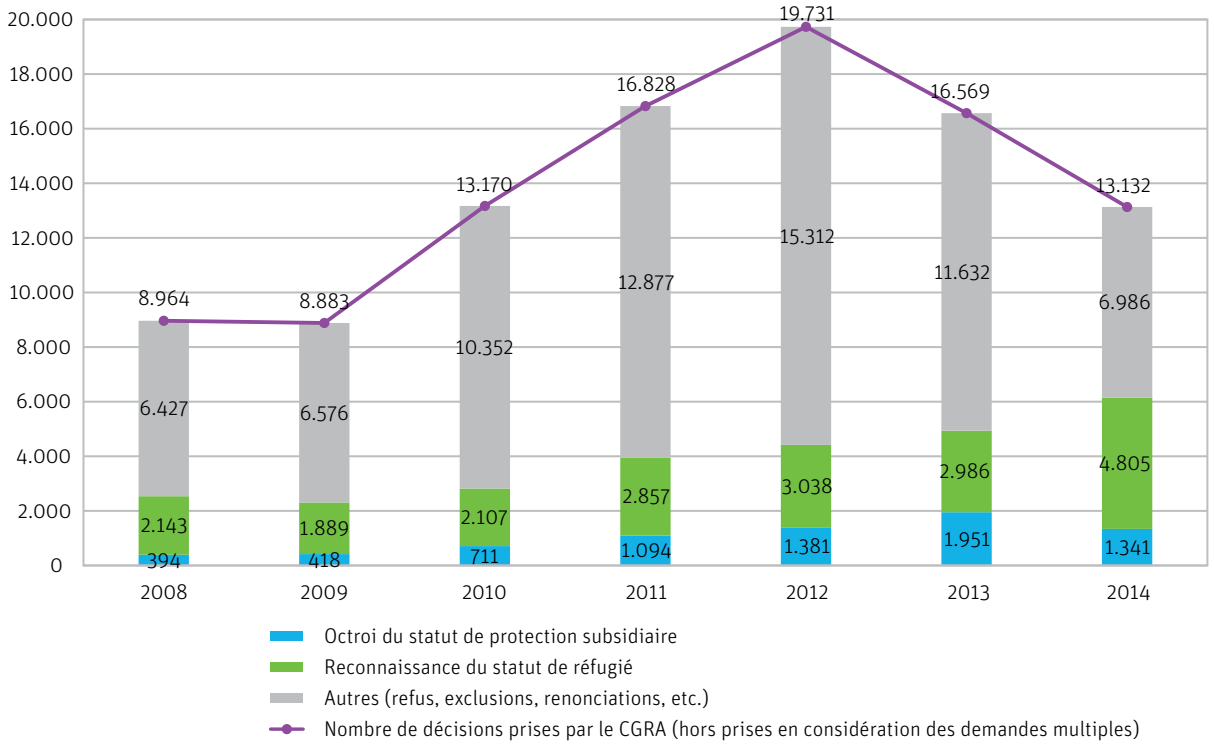
123 Depuis 2006, l'octroi du statut de *protection subsidiaire* peut se faire lorsque le demandeur d'asile n'entre pas dans les conditions pour être reconnu comme réfugié, mais risque réellement de subir des atteintes graves en cas de retour dans son pays d'origine.

124 Les pourcentages de 2013 et 2014 ont été calculés par rapport au total des décisions du CGRA en excluant le nombre de prises en considérations des demandes multiples et le nombre de refus de prises en considération des demandes multiples afin de permettre une comparaison avec les années précédentes pendant lesquelles le CGRA n'était pas compétent pour ce type de décision.

125 Voir : CBAR, Compte-rendu de la réunion de contact du 10 mars 2015, § 20, www.cbar-bchv.be.

En ce qui concerne l'octroi de la protection subsidiaire, les Afghans, les Irakiens et les Syriens arrivent très clairement en tête du classement : ils représentent respectivement 33%, 30% et 25% de l'ensemble des reconnaissances.

Figure 26. Évolution du nombre de décisions annuelles prises par le CGRA, du nombre de décisions conduisant à la reconnaissance du statut de réfugié ou du nombre d'octrois de protection subsidiaire[126], 2008-2014 (Source : CGRA)



Si ces chiffres sont utiles pour évaluer l'évolution des décisions prises par le CGRA, ils présentent d'importantes limites. En particulier, on peut leur reprocher de ne pas tenir compte de la durée de la procédure, ni de l'année d'introduction de la demande. Ici, le nombre de décisions positives de l'année est simplement reporté sur le nombre total de décisions prises au cours de cette même année.

Pourtant, les décisions prises en 2014 se rapportent, en partie, à des demandes faites au cours des années antérieures[127]. On mélange alors des demandes traitées rapidement (au cours de l'année d'introduction de la demande) avec des demandes ayant pris plusieurs années et l'on confond des demandes introduites dans des contextes très différents.

126 Depuis septembre 2013, le CGRA s'est vu confier la compétence de prendre en considération ou non les demandes multiples, compétence qui était auparavant attribuée à l'OE. Le nombre de prises en considération et celui des refus de prise en considération des demandes multiples n'ont pas été inclus au total des décisions prises par le CGRA pour 2013 et 2014 afin de permettre une comparaison avec les années précédentes.

127 En plus de cela, une autre limite importante tient au fait que ces données ne concernent que les décisions prises par le CGRA, et pas par les autres instances d'asile. Pour évaluer l'ampleur des reconnaissances en Belgique, il est important de tenir compte des différents niveaux de prise de décision.

1.4. | Dublin III : que disent les statistiques ?

La Convention de Dublin a été établie en 1990 et a été suivie par un règlement européen en février 2003 (dit « Dublin II ») et ensuite par un nouveau règlement (dit « Dublin III » applicable depuis le 1er janvier 2014[128]). Cette législation européenne vise à établir un seul État membre comme responsable de l'examen d'une demande d'asile pour éviter les demandes multiples dans plusieurs États (« asylum shopping ») et empêcher que des États se renvoient mutuellement la responsabilité du traitement de certains dossiers d'asile (« réfugiés en orbite »).

Le règlement Dublin établit les critères et mécanismes qui servent à déterminer l'État membre responsable de la demande d'asile introduite dans l'un des États membres de l'UE par un individu ressortissant d'un pays tiers. Toute personne qui introduit une demande d'asile dans un des 32 pays participant au règlement de Dublin (28 membres de l'UE, Norvège, Islande, Suisse et Liechtenstein) devra donner ses empreintes digitales et répondre à des questions sur son parcours[129]. Ces éléments pourront amener les autorités à considérer qu'un autre État est responsable de l'examen de la demande d'asile. Dans ce cas, elles introduiront une requête auprès de cet État qui devra y répondre en principe dans un délai de deux mois maximum. L'État qui est requis de prendre en charge le demandeur d'asile ne peut refuser que s'il démontre qu'il n'est pas responsable en vertu du règlement Dublin. L'absence de réponse dans le délai prévu est considérée comme un accord tacite. Après acceptation de l'État requis, l'État où le demandeur d'asile se trouve peut lui notifier un ordre de quitter le territoire vers l'État responsable de sa demande d'asile. Ces ordres de quitter le territoire n'aboutissent pas toujours à des transferts effectifs (disparition, impossibilité de déplacement pour raisons de santé…).

Dans le cadre du règlement Dublin, chaque État est tenu d'informer Eurostat de trois types de statistiques :
- le nombre de demandes de (re)prise en charge d'un demandeur d'asile émises et reçues pour chaque État membre,
- le nombre et la nature des décisions,
- le nombre de transferts effectifs.

1.4.1. | Les demandes Dublin

Entre 2012 et 2013, le nombre de demandes reçues par la Belgique de la part d'un autre État a fortement augmenté passant de 3.381 à 5.441, soit une augmentation de +61%. Par contre, le nombre de demandes émises par la Belgique à un autre État a diminué passant de 4.119 en 2012 à 2.813 en 2013 (-32%). En 2013, le nombre de demandes reçues représente donc quasiment le double du nombre de demandes émises par la Belgique, ce qui contraste avec 2012 où le nombre de demandes émises par la Belgique (4.119) était supérieur au nombre de demandes reçues (3.381).

L'Allemagne est de loin le premier pays émetteur de demandes Dublin à la Belgique. Le nombre des demandes que l'Allemagne a envoyées à la Belgique a plus que doublé entre 2012 et 2013. Il représente à lui seul 52% du nombre de demandes faites à la Belgique en 2013. La France suit en deuxième position avec 1.037 demandes, suivie de loin par la Suède (338), les Pays-Bas (303) et la Suisse (251).

En 2013, la Belgique a principalement adressé des demandes Dublin à l'Italie (475 demandes), la France (355), la Pologne (333), l'Espagne (303) et l'Allemagne (265). Alors que le Royaume-Uni était en première position en 2012 avec 1.192 demandes, il est tombé à la sixième position en 2013 avec seulement 196 demandes (-84%).

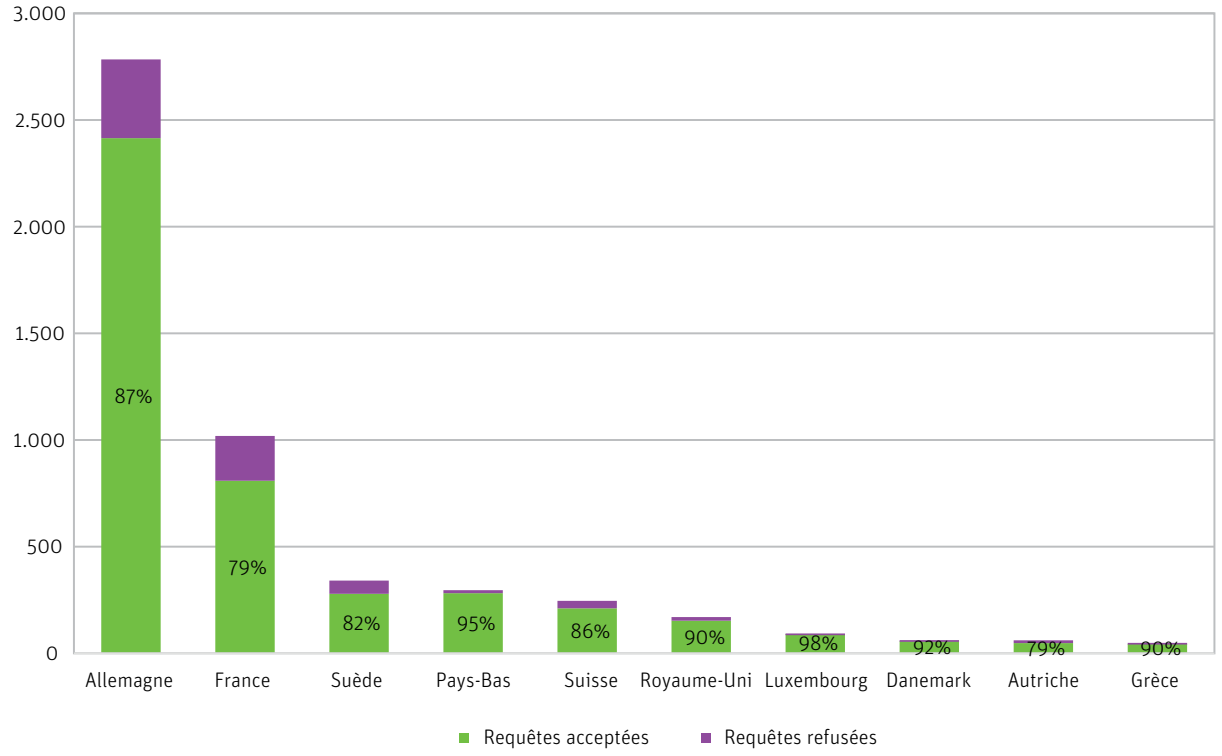
1.4.2. | Les décisions

En 2013, la Belgique a pris 5.331 décisions dans le cadre de demandes émises par d'autres pays. Dans 85% des cas, la Belgique a accepté de (re)prendre en charge la demande d'asile (4.546). Dans 15% des cas, la Belgique a donné une réponse négative (785).

128 Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18/02/2003 ; Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013.

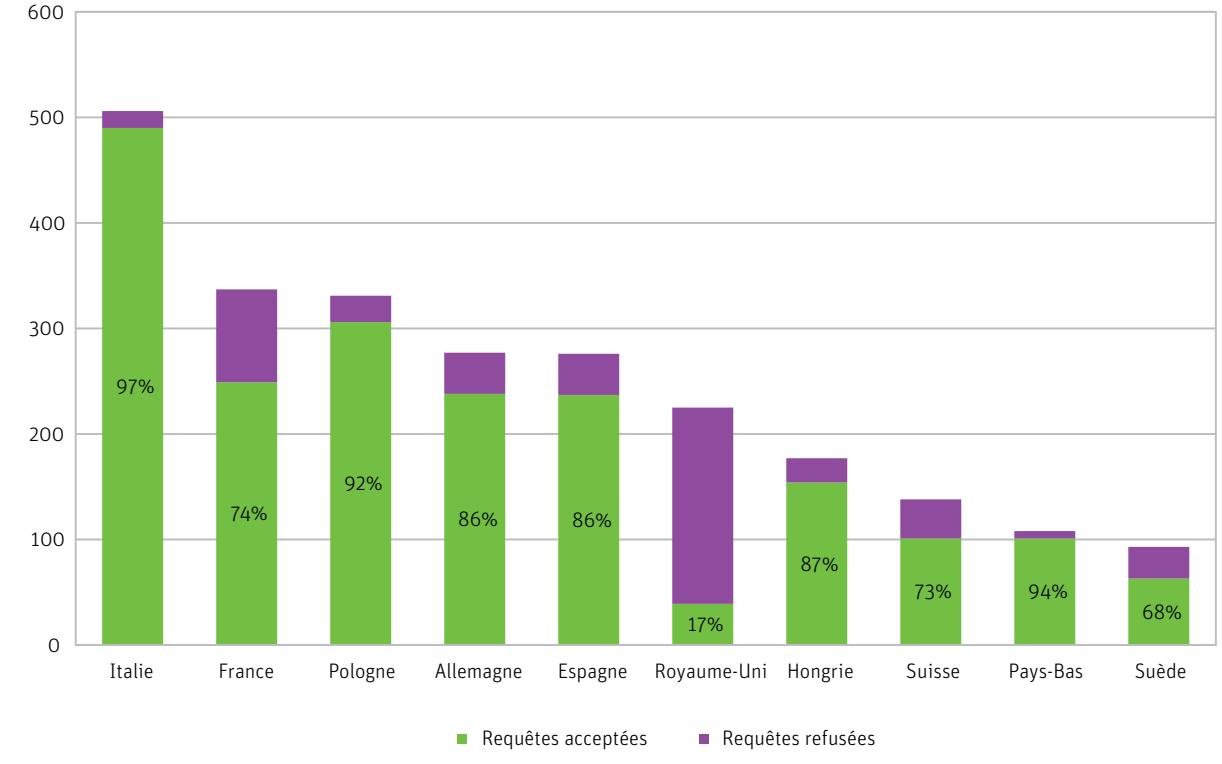
129 Voir : M. Beys « Le règlement de Dublin III, « lipstick on a pig » ? Mode d'emploi pour les praticiens de l'asile », *Parole à l'exil*, Caritas international, janvier – septembre 2014, pp. 3-34, www.caritas-int.be/fr/publicaties/vluchtschrift.

Figure 27. Nombre et type de décisions prises par la Belgique suite à la réception d'une requête Dublin par pays ayant fait la demande (top 10), 2013 (Source : Eurostat)



Cette même année, un total de 2.832 décisions ont été prises par les autres pays sur la base de demandes émises par la Belgique. Parmi ces décisions, 79% des demandes ont été acceptées (2.239) et 21% ont été refusées (593). Le Royaume-Uni présente un taux de demandes acceptées particulièrement bas (17%).

Figure 28. Nombre et type de décisions prises par les pays auxquels la Belgique a adressé une requête Dublin (top 10), 2013 (Source : Eurostat)

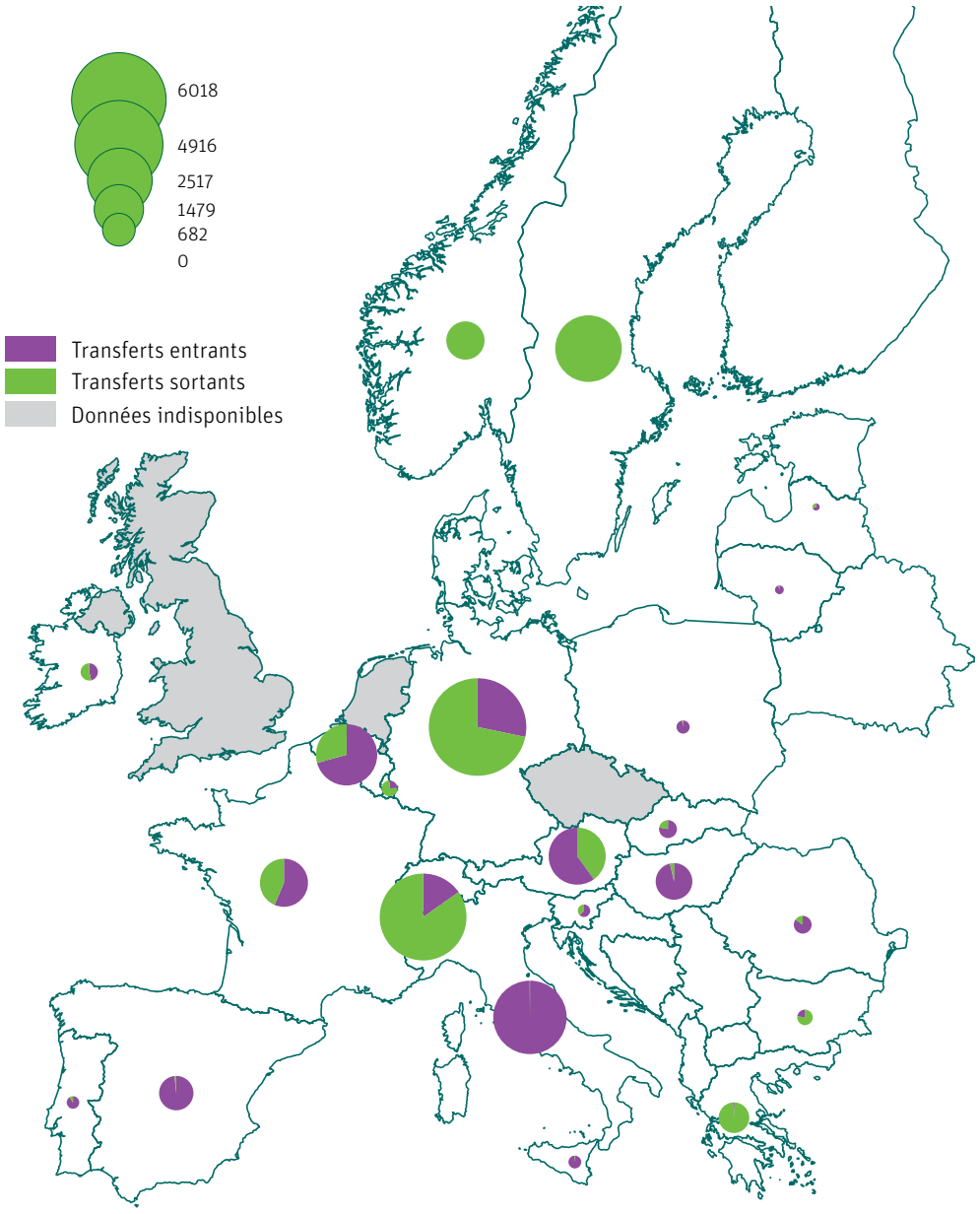


1.4.3. | Les transferts effectifs

Au final, seule une partie des transferts a effectivement lieu. En 2013, 1.779 transferts Dublin ont été effectués vers la Belgique et 738 depuis la Belgique. Si on compare l'ensemble des pays, on remarque une forte disparité. Certains pays comme l'Italie, l'Espagne, la Hongrie ou Malte accueillent presque exclusivement des transferts et n'envoient presque pas de transferts vers d'autres pays, alors que d'autres comme la Suède et la Norvège envoient des transferts vers les autres pays mais n'en reçoivent pratiquement aucun. Seules la France, l'Irlande et l'Autriche présentent un relatif équilibre entre transferts entrants et sortants (voir carte ci-dessous).

Figure 29. Part des transferts entrants et sortants dans le cadre du règlement Dublin III[130]

(Source : Eurostat)



130 Les pays ayant un nombre de transferts très faible n'apparaissent pas sur la carte. Il s'agit de Chypre (15 transferts entrants et 4 sortants), de l'Islande (pas de transfert entrant, 13 transferts sortants) et de la Croatie (8 transferts entrants et 2 transferts sortants). La Finlande n'a eu aucun transfert en 2013.

1.5. | Accueil

L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) gère le réseau d'accueil belge et l'organise en collaboration avec les Centres publics d'action sociale (CPAS) et avec des organisations non-gouvernementales partenaires. La loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après : la loi accueil) prévoit que les demandeurs d'asile ont droit à un accueil et à un accompagnement pendant la durée de leur procédure d'asile[131].

Entre 2008 et 2012, le réseau d'accueil a été surchargé. Pour faire face à ces nombreuses demandes, de nouveaux lieux d'accueil (structurels et d'urgence) ont été créés. En avril 2012, le réseau d'accueil a ainsi atteint une capacité maximale de 24.820 places[132]. Entre octobre 2009 et 2012, Fedasil a néanmoins pris 12.350 décisions de non-désignation. Ces personnes pouvaient en principe adresser leur demande à un CPAS, mais dans la pratique, nombreuses sont celles qui se sont retrouvées à la rue.

C'est en 2012 que cette situation a changé. Le nombre de nouveaux arrivants dans le réseau d'accueil a en effet fortement diminué, suite à la baisse du nombre de demandes d'asile (voir supra) et sous l'effet de mesures politiques, telles que l'introduction d'une liste de pays d'origine sûrs et la limitation du droit à l'accueil des personnes qui introduisent des demandes d'asile multiples. Ces tendances se sont maintenues en 2013 et 2014. D'après Fedasil, 22.235 personnes ont demandé une place d'accueil en 2013 et 24.323 en 2014 (contre 29.975 en 2012 et 32.574 en 2011). Parmi ces demandes, respectivement 15.455 (70%) et 16.566 (71%) ont débouché sur une place d'accueil. En 2014, un peu plus de 7.750 personnes ont ainsi été enregistrées comme *no show* et ce, soit parce qu'elles ont décidé de ne pas demander d'accueil, soit parce qu'elles n'y ont pas eu droit suite à l'introduction d'une demande d'asile multiple ou suite à une éventuelle exclusion temporaire de l'accueil à titre disciplinaire.

Depuis que les demandes ont chuté et se stabilisent à des niveaux inférieurs à 25.000, le nombre de places d'accueil s'est encore réduit. En 2013, les centres d'accueil d'urgence de Houthalen-Helchteren et de Gembloux ont ainsi fermé leurs portes, tout comme les centres de Dinant et de Stoumont, ainsi que plusieurs structures d'accueil individuel[133]. En 2014, nous avons également assisté à la réduction de plus de 2.500 places de la capacité d'accueil du réseau Fedasil.

Des places structurelles ont également été transformées en places « tampon » : des places de réserve qui ne sont pas utilisées mais peuvent être rapidement opérationnelles en cas d'arrivée massive de demandeurs d'asile.

Au 31 décembre 2014, la capacité d'accueil atteignait encore 17.290 places, avec un taux d'occupation de 78,1%. Il faut cependant noter que depuis 2012, Fedasil considère comme intégrées à son réseau structurel les places d'accueil d'urgence, les places en centres d'observation et d'orientation (destinées aux mineurs étrangers non accompagnés) ainsi que les places ouvertes de retour. Les chiffres publiés par Fedasil pour l'année 2014 comptaient dès lors au 31 décembre 2014 : 18.015 places disponibles et 13.802 places occupées soit un taux d'occupation de 76,6%.

Pour permettre la comparaison avec les années précédentes, les chiffres qui figurent ci-dessous ne tiennent pas compte des places d'accueil d'urgence, des places en centres d'observation et d'orientation (COO)[134] et des places ouvertes de retour. Le taux d'occupation qui figure dans le tableau ci-dessous montre donc la proportion entre le nombre de personnes accueillies et la capacité *structurelle* d'accueil[135].

Tableau 7. Évolution de la capacité et de l'occupation du réseau d'accueil ordinaire, 2005-2014[136] (Source : Fedasil)

	Capacité d'accueil	Personnes accueillies	Taux d'occupation
2005	15.659	14.769	94,3%
2006	15.896	12.816	80,6%
2007	15.609	13.847	88,7%
2008	15.862	15.775	99,5%
2009	17.168	16.655	97,0%
2010	18.990	18.364	96,7%
2011	21.031	20.455	97,3%
2012	22.513	20.486	91,0%
2013	19.929	14.379	72,2%
2014	17.290	13.506	78,1%

131 Pour plus d'informations , voir : *Rapport annuel Migration 2010,* pp. 54-55.
132 Chambre des Représentants, *Note de politique générale,* 7 novembre 2013, DOC 53 3096/017, p. 3.
133 Chambre des Représentants, *Compte rendu intégral de la Commission de l'Intérieur*, 22 octobre 2013, CRIV53 COM834, pp. 39-40.
134 Ces centres assurent l'accueil de mineurs étrangers non accompagnés qu'ils soient ou non demandeurs d'asile.
135 Pour plus d'informations sur la différence entre les places d'accueil *structurelles* et les places d'urgence, voir : *Rapport annuel Migration 2012,* pp. 60-62.
136 Chiffres au 31 décembre de chaque année, pour la période 2005-2014. Ces chiffres ne tiennent pas compte des places d'accueil d'urgence, de l'accueil en hôtel, des places en centres d'observation et d'orientation et des places ouvertes de retour.

2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

2.1. | Asile

2.1.1. | Au niveau européen

L'entrée en vigueur de Dublin III

Le règlement Dublin III[137] est en vigueur depuis le 1er janvier 2014. Il détermine quel État membre est responsable du traitement d'une demande d'asile. Il succède au règlement Dublin II et s'applique à toutes les nouvelles demandes de prise ou de reprise en charge de procédures d'asile en cours.

Certaines adaptations apportées au règlement Dublin III le mettent en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme. Le règlement interdit explicitement le transfert vers l'État membre où existe un risque de traitement inhumain ou dégradant[138]. Désormais, il s'applique aussi aux demandes de protection subsidiaire et plus seulement aux demandes d'asile au sens de la Convention de Genève sur les réfugiés. Par ailleurs, le texte intègre les notions de « membre de la famille » et de « personne à charge », ce qui élargit les possibilités de regroupement familial, surtout vis-à-vis de mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Le règlement précise aussi à quel moment prend fin la responsabilité d'un État et oblige celui-ci à fournir aux demandeurs d'asile des brochures d'information détaillées dans une langue qu'ils comprennent.

L'une des principales nouveautés dans le règlement Dublin III est l'obligation, pour les États membres, de prévoir un droit de recours effectif[139]. Cela signifie que le demandeur de protection internationale doit pouvoir intenter un recours « en fait et en droit » contre la décision de transfert et que, dans ce cas, le juge doit procéder à un examen approfondi et attentif du dossier. Pour l'instant, la législation belge n'est pas encore en conformité avec cette obligation : en effet, elle ne prévoit qu'un recours en suspension ou un recours en annulation.

Le droit à l'accueil devra aussi être prolongé pendant la procédure de recours contre le transfert. Mais la législation belge relative à l'accueil[140] ne le permet pas lorsque c'est un recours en suspension ou un recours en annulation qui sont introduits contre la décision de transfert.

Le règlement est directement applicable : ses dispositions sont en vigueur sans devoir être transposées par une loi nationale. Pour mettre le droit belge en conformité avec le droit européen, Myria recommande que la loi sur les étrangers et celle de l'accueil soient amendées dans le sens indiqué par la lettre et l'esprit du règlement[141].

Arrêt Tarakhel : des garanties individuelles lors du transfert Dublin des personnes vulnérables

Le 3 novembre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme[142] a condamné la Suisse pour n'avoir pas demandé de garanties individuelles lors du transfert vers l'Italie d'une famille avec des enfants mineurs.

Il s'agissait d'une famille afghane, avec six enfants mineurs, pour qui la Suisse avait demandé un transfert vers l'Italie, conformément au règlement Dublin II. La famille a contesté cette décision et, en 2012, la Cour a pris une mesure provisoire pour suspendre ce transfert. Elle s'est finalement prononcée sur le fond de l'affaire en novembre 2014 et a jugé que le transfert Dublin d'une famille avec des enfants mineurs pourrait constituer un traitement dégradant et inhumain (article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme). La Cour a en effet exprimé de sérieuses réserves sur les possibilités d'accueil en Italie. Elle s'est basée pour cela sur des rapports et des recommandations du UNHCR, montrant que les structures d'accueil étaient surpeuplées, qu'elles manquaient d'hygiène et qu'elles pouvaient être le théâtre d'actes de violence.

Pour la première fois, la Cour européenne des droits de l'homme affirme que l'État requérant doit obtenir des garanties individuelles afin que les demandeurs d'asile concernés ne se retrouvent pas dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention.

La Cour a souligné que les demandeurs d'asile constituent un groupe particulièrement vulnérable et doivent donc bénéficier d'une protection spécifique en vertu de l'article 3 de la Convention. Elle a estimé que cette protection spécifique est d'autant plus importante quand des enfants sont concernés, même s'ils sont accompagnés de leurs parents.

137 Règlement Dublin III (UE) n° 604/2013.
138 Article 3 § 2 Règlement Dublin III (UE) n° 604/2013.
139 Article 27 Règlement Dublin III (UE) n° 604/2013.
140 Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, MB 7 mai 2007.
141 Voir chap. 10 : *Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux.*
142 Cour eur. DH, *Tarakhel c. Suisse* 4 novembre 2014, n° 29217/12.

La Cour en conclut que la Suisse n'a pas obtenu suffisamment de garanties individuelles de la part des autorités italiennes que, dans le cadre de ce transfert, cette famille serait accueillie dans des conditions adéquates, c'est-à-dire adaptées à l'âge des enfants et avec la certitude que les membres de la famille ne seraient pas séparés.

Contrairement à ce qu'exige la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne[143], le système d'asile ne doit donc pas présenter de défaillances systémiques. Même des défaillances particulières, en l'occurrence les conditions d'accueil pour les familles avec enfants, posent la question de la conformité du transfert à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour la première fois, la Cour européenne des droits de l'homme affirme que l'État requérant doit obtenir des garanties individuelles afin que les demandeurs d'asile concernés ne se retrouvent pas dans des conditions contraires à l'article 3 de la Convention.

L'arrêt se concentre sur la situation d'une famille avec enfants mineurs, mais la question qui se pose est de savoir si l'État requérant le transfert ne doit pas aussi obtenir des garanties individuelles pour d'autres groupes de demandeurs d'asile. En effet, la Cour fait une interprétation très large de la notion de vulnérabilité. Tout comme dans l'arrêt MSS[144], elle affirme qu'en raison même de leur statut, les demandeurs d'asile font partie d'une « catégorie de la population particulièrement défavorisée et vulnérable » qui a besoin d'une protection spéciale. Dans la pratique, l'OE demande des garanties individuelles pour les demandeurs d'asile particulièrement vulnérables, comme les enfants et les femmes seules[145]. Myria plaide, lui aussi, pour une conception élargie de cette notion de vulnérabilité. On peut se fonder pour cela sur la définition des personnes vulnérables dans le droit européen, comme dans les directives sur l'accueil et sur le retour : elles définissent les personnes vulnérables comme les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés avec des enfants mineurs ainsi que les personnes qui ont été torturées ou violées ou qui ont subi d'autres formes graves de violence psychique, physique ou sexuelle[146]. Il faudrait donc à tout le moins demander des garanties individuelles pour tous ces profils vulnérables.

Plus loin, nous analysons l'interprétation que les autorités belges font de cet arrêt et nous verrons comment il est appliqué en pratique aux familles avec enfants.

Arrêt ABC : apporter la preuve de l'homosexualité dans la procédure d'asile

La Cour de justice de l'UE a pris position sur les moyens utilisés par les autorités nationales pour évaluer la crédibilité de l'orientation sexuelle de demandeurs d'asile[147]. Elle exclut une série de méthodes et de tests, mais sans répondre à la question de savoir quels moyens de preuve sont adéquats pour constater cette orientation.

La Cour affirme premièrement que l'évaluation de l'orientation sexuelle ne peut pas se baser sur des conceptions purement stéréotypées. Il faut tenir compte de la situation individuelle et personnelle du demandeur d'asile. Le fait qu'il soit incapable de répondre à certaines questions stéréotypées, comme celles portant sur les organisations qui défendent les intérêts des homosexuels, n'est donc pas en soi un motif suffisant pour mettre sa crédibilité en doute[148].

Deuxièmement, lorsqu'elles interrogent le demandeur d'asile, les autorités nationales ne peuvent pas lui poser de questions intimes et détaillées sur la manière dont il vit sa sexualité. Ces questions sont en effet contraires aux droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, en particulier le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale[149].

Troisièmement, la Cour souligne que l'utilisation d'éventuels tests en vue d'établir l'homosexualité ou la diffusion d'enregistrements vidéo d'actes intimes n'est pas conforme non plus avec le respect de la dignité humaine, tel qu'il est prévu à l'article 1 de la Charte[150]. De plus, autoriser ou accepter ce type de preuve pourrait constituer un incitant à l'égard d'autres demandeurs d'asile et reviendrait en fait à leur imposer de telles preuves[151].

Enfin, le simple fait que le demandeur d'asile n'ait pas déclaré d'emblée son homosexualité ne peut pas entraîner

143 CJUE, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, C411/10 et C493/10, 21 décembre 2011. Selon cette jurisprudence, c'est seulement s'il existe des « défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil » qu'un transfert Dublin ne peut pas avoir lieu.

144 Cour eur. DH, *M.S.S contre Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011.

145 CBAR, Compte rendu de la réunion de contact du 10 février 2015, point 11.

146 Art. 3 (9) de la directive « retour » 2008/115/CE du 16 décembre 2008 et art. 17 de la directive « accueil » 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

147 CJUE, *A, B, C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (affaires jointes C-148/13–C-150/13), 2 décembre 2014.

148 CJUE, *A, B, C c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (*affaires jointes C-148/13–C-150/13), 2 décembre 2014, §§ 60-63.

149 *Ibid*, § 64.

150 *Ibid*, § 65-66.

151 À l'appui de sa demande, C a présenté aux autorités chargées de l'examen un enregistrement vidéo dans lequel il a des relations intimes avec une personne du même sexe.

la conclusion qu'il n'est pas crédible[152]. Il s'agit peut-être là d'une simple réticence explicable par le fait qu'on lui demande de dévoiler des aspects très intimes de sa vie, notamment son orientation sexuelle.

Contrairement à la Cour, qui décrit en termes vagues les preuves non autorisées, l'avocat général Sharpston s'est exprimée de manière plus concrète dans ses conclusions[153]. Elle affirme que le recours aux méthodes intrusives et humiliantes, comme des tests médicaux ou pseudo-médicaux tels que la phallométrie, violent le droit à l'intégrité physique et mentale ainsi qu'à la vie privée. Des interrogatoires inquisiteurs et la demande de photos et de vidéos de pratiques sexuelles violent également ces droits[154].

L'avocat général Sharpston s'efforce aussi de proposer des directives sur la manière de constater l'orientation sexuelle du demandeur. Selon elle, l'appréciation doit être centrée sur la crédibilité même du demandeur d'asile. Autrement dit, il convient de déterminer si son récit est plausible et cohérent. Elle souligne que la procédure d'asile n'est pas un procès, mais une procédure de coopération. Ce n'est ni aux autorités de réfuter les allégations du demandeur d'asile, ni à celui-ci de les prouver, les deux parties devant collaborer en vue d'un objectif commun[155].

Concrètement, l'avocat général considère qu'il est important que le fonctionnaire qui prend la décision ait pu observer l'attitude du demandeur d'asile quand il raconte son histoire (ce qui est souhaitable) ou qu'il dispose au moins d'un compte rendu complet à ce sujet. En outre, avant l'adoption d'une décision définitive, les demandeurs d'asile doivent avoir la possibilité de répondre à tous les points problématiques concernant leur crédibilité identifiés au cours de la procédure. Le principe selon lequel chacun a le droit d'être entendu avant que soit prise une décision susceptible de nuire à ses intérêts[156] l'exige.

La Belgique a communiqué des commentaires écrits à propos de l'arrêt A, B, C. Elle a souligné qu'elle appliquait les lignes directrices du HCR et qu'il n'était pas nécessaire de vérifier de manière clinique ou scientifique l'orientation sexuelle d'un demandeur. Ce qui importe, par contre, c'est de savoir si le récit du demandeur est plausible. La Belgique plaide pourtant pour une certaine flexibilité, avec laquelle l'avocat général n'est pas d'accord. Dans leur point de vue, les autorités belges déclarent en effet que le droit à la vie privée est déjà adéquatement pris en compte par les directives existantes relatives aux qualifications et aux procédures. C'est pourquoi la Belgique estime qu'il ne saurait être invoqué une seconde fois pour soutenir une évaluation moins rigoureuse ou pour assouplir les règles en faveur des demandeurs d'asile qui prétendent être homosexuels[157].

2.1.2. | Au niveau belge

L'Albanie : un pays d'origine sûr, ou pas finalement ?

La notion de « pays d'origine sûr » a été introduite début 2012 en droit belge. Elle soumet les ressortissants de ces pays à une procédure d'asile spécifique et accélérée. Il existe désormais une présomption réfragable selon laquelle les pays de cette liste sont sûrs, ce qui fait que la charge de preuve revient exclusivement au demandeur d'asile. Le CGRA dispose de quinze jours pour refuser de prendre en considération la demande d'asile des personnes issus de ces pays à dater de son introduction. Jusqu'il y a peu, la seule possibilité d'appel contre cette décision était un recours en annulation, mais c'est désormais un recours de plein contentieux qui est ouvert[158].

La liste de pays d'origine sûrs doit être établie au moins une fois par an. Pour 2014, cette liste comprenait les pays suivants : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Inde, Kosovo, Macédoine (FYROM), Monténégro et Serbie[159], soit les mêmes pays qu'en 2012 et en 2013.

Entre juin 2012 et avril 2013, le taux de reconnaissance en Belgique a atteint 17,2%, ce qui est élevé.

Entre-temps, le Conseil d'État[160] a rayé l'Albanie de la liste des pays sûrs parce qu'en 2012 elle faisait partie des dix pays qui comptaient le plus grand nombre de réfugiés reconnus. Entre juin 2012 et avril 2013, le taux de reconnaissance en Belgique a atteint 17,2%, ce qui est élevé. Les Albanais reconnus comme réfugiés fuient généralement la vendetta. Le CGRA a fait savoir que ce

152 *Ibid*, § 67-71.
153 Conclusion de l'avocat général dans les affaires jointes C-148/13, C-149/13 et C-150/13 A, B et C, 17 juillet 2014.
154 *Ibid*, §§ 62-63.
155 *Ibid*, § 73.
156 Au sujet du droit d'être entendu, voir focus chap. 10 : *Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux*.
157 Conclusion de l'avocat général dans les affaires jointes C-148/13, C-149/13 et C-150/13 A, B et C, 17 juillet 2014, §§ 53 et 59.
158 Loi du 10 avril 2014. Voir également : Chap. 10 : *Garanties procédurales : le droit de faire valoir ses droits fondamentaux*.
159 Arrêté royal du 24 avril 2014 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs.
160 Conseil d'État, 23 octobre 2014, n° 228.901; Conseil d'État, 23 octobre 2014, n° 228.902.

motif était à la base d'environ 80% des décisions positives prises durant la période de référence. Ce phénomène reste actuel et justifie l'octroi d'une protection[161]. Suite aux décisions du Conseil d'État, le CGRA a fait savoir qu'il a examiné les demandes d'asile pour l'Albanie au fond. Dans ces dossiers, il a aussi retiré les décisions de refus de prise en considération lorsqu'un recours était pendant auprès du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) contre cette décision.

En mai 2015, le Conseil d'État a statué sur l'AR de 2014. L'Albanie a de nouveau été retirée de la liste des pays sûrs[162].

Le 11 mai 2015, le conseil des ministres a approuvé, en seconde lecture, la liste des pays sûrs pour 2015. L'évolution la plus remarquable concerne l'Albanie qui figure à nouveau sur la liste. Pour le reste, l'AR est inchangé, il mentionne : la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Serbie, le Monténégro, l'ancienne république yougoslave de Macédoine (FYROM) et l'Inde[163]. Les demandes d'asile en provenance d'Albanie sont donc de nouveau traitées selon la procédure accélérée.

Réinstallation : nouveaux efforts du gouvernement belge

Dans le cadre du programme européen de réinstallation, la Belgique s'était engagée à réinstaller cent réfugiés en 2014. Pour 2015, cet objectif est passé à 300. Il s'agit des personnes qui fuient la Syrie et de réfugiés congolais de la région des Grands Lacs. Suite aux événements dans la Méditerranée, le secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration a annoncé que 250 réfugiés syriens en plus seront réinstallés cette année[164].

Myria soutient cet engagement, qui reste cependant insuffisant pour répondre à la crise actuelle au Moyen-Orient ou à la crise persistante des réfugiés dans la région des Grands Lacs comme dans d'autres régions du monde, où certaines populations sont réfugiées depuis des années sans qu'aucun retour ou intégration locale ne soient possibles.

Les engagements de réinstallation pris dans le passé montrent que, moyennant la volonté politique nécessaire, la Belgique peut faire plus. Elle a réinstallé plus de 10.000 personnes depuis la Deuxième Guerre mondiale. C'est ainsi que 6.000 Hongrois qui avaient fui leur pays après la répression de l'insurrection de Budapest ont pu trouver un nouveau foyer en Belgique. En 1973, 1.100 Chiliens ont pu fuir la terreur du régime Pinochet. Dans un passé plus récent, 1.200 Kosovars ont été accueillis en Belgique en 1999, lors de la guerre au Kosovo[165].

La commissaire européenne Malmström appelle également les États membres à aller plus loin dans la voie de la réinstallation166. Elle reconnaît que l'UE ne peut pas les obliger à prendre ce type d'engagement, mais tente de les inciter à le faire en octroyant un montant de 6.000 à 10.000 euros (selon la catégorie concernée) par réfugié réinstallé[167].

Cette année, nous donnons la parole au CGRA qui, dans une contribution externe, précise les engagements belges et explique comment les priorités sont fixées. Il nous permet aussi de mieux comprendre la procédure de sélection.

161 Conseil d'État, 23 octobre 2014, n° 228.902, p.20.
162 Conseil d'État, 7 mai 2015, n° 231.157.
163 Arrêté royal du 11 mai 2015 portant exécution de l'article 57/6/1, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, établissant la liste des pays d'origine sûrs.
164 Fedasil, Actualités : Visite du secrétaire d'État Francken à Saint-Trond, 29 avril 2015, voir : www.fedasil.be.
165 Voir le site internet des autorités belges : www.reinstallation.be.
166 Commission européenne, Commissioner Malmström welcomes the launch of the Triton operation, 31 octobre 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-346_en.htm. Entretemps, Dimitris Avramopoulos a succédé à Cecilia Malmström au poste de Commissaire européen à la migration et aux affaires intérieures.
167 Commission européenne, Commissioner Cecilia Malmström commemorates the Lampedusa tragedy, 2 octobre 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-296_en.htm.

Contribution externe : la réinstallation

Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides

Encadré 13

La réinstallation (Resettlement) consiste à sélectionner et à transférer des réfugiés depuis un *premier pays d'asile*, où ils ont cherché une protection, vers un pays tiers qui a donné son accord pour les accueillir et leur accorder un *droit de séjour permanent*.

La réinstallation est l'une des *trois solutions durables* pour les victimes de persécutions. Le Haut- Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) vérifie d'abord, pour chaque réfugié concerné, si le retour dans le pays d'origine ou l'intégration dans le premier pays d'accueil n'est pas une (meilleure) option. Ce n'est que si ces deux options sont exclues qu'une réinstallation peut être envisagée. Il s'agit donc manifestement de rechercher des solutions durables à long terme, pour lesquelles la réinstallation constitue la clé de voûte.

En 2013, la réinstallation a été ancrée dans la politique belge d'asile et de migration. C'est aussi cette année-là que la Belgique a mis en route un programme structurel de réinstallation. Depuis lors, la Belgique accueille sur son territoire un quota préalablement défini de réfugiés vulnérables. Ces transferts se font dans un cadre européen et en concertation étroite avec le Haut-Commissariatdes Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Ce programme de réinstallation a permis à 100 réfugiés de rejoindre la Belgique au cours de l'année 2013. Il y avait parmi eux 31 réfugiés burundais fuyant la Tanzanie et 52 réfugiés congolais fuyant le Burundi. Pour 2014-2015, l'accent a davantage été mis sur les réfugiés syriens que sur les Congolais fuyant la région des Grands Lacs, principalement le Burundi. Le quota pour 2014 a une nouvelle fois été fixé à 100 personnes : 75 réfugiés syriens de Turquie et 25 réfugiés congolais du Burundi. En novembre 2014, le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration a décidé de porter de 75 à 225 le nombre de places pour la réinstallation de réfugiés syriens. 75 places sont également prévues en 2015 pour des réfugiés congolais du Burundi.

Pour remplir ce quota annuel, la Belgique examine avant tout le besoin de protection des différentes populations de réfugiés dans le monde, qui sont recensées chaque année par le HCR. Le choix de la Belgique en faveur des réfugiés congolais de la région des Grands Lacs s'inscrit dans le plan d'action pluriannuel du HCR qui a, entre autres, pour ambition de réinstaller 50.000 réfugiés congolais issus de cette région dans la période 2013-2017. Ce sont surtout les États-Unis qui accueilleront un grand nombre de ces réfugiés. Il s'agit principalement de réfugiés vulnérables originaires de l'est du Congo, qui ont fui entre 1994 et 2005 et dont certains séjournent depuis près de 20 ans dans différents camps au Burundi, au Rwanda, en Ouganda et en Tanzanie, sans perspective de solution durable.

Un autre critère important pour déterminer les priorités belges est l'utilité stratégique pour la Belgique et l'Union européenne. En effet, il est opportun que les opérations de réinstallation aient une rentabilité maximale pour la coopération belge au développement et la politique étrangère en général. L'importance prioritaire accordée aux réfugiés congolais s'inscrit dans cette stratégie, compte tenu du rôle actif que joue la Belgique dans la région des Grands Lacs. À cela s'ajoute l'utilité stratégique pour l'UE, avec la focalisation sur des pays qui ont été identifiés comme prioritaires dans les programmes de réinstallation de l'Union européenne. La Commission européenne plaide depuis des années pour que les États membres jouent un rôle plus actif dans ce domaine. Afin de les y encourager, d'importantes possibilités de financement, allant jusqu'à 10.000 euros par réfugié réinstallé, ont été prévues dans le cadre du programme européen de réinstallation. La Belgique exploite au maximum ces possibilités de financement.

Les derniers critères importants pour fixer les priorités ont trait à l'accueil et à l'intégration, ce qui désigne entre autres notre capacité limitée à accueillir des réfugiés ayant certains besoins médicaux.

La décision de réinstaller aussi des Syriens, qui ont fui leur pays d'origine beaucoup plus récemment que les Congolais – le début du conflit syrien date des premiers mois de 2011 – a été prise après plusieurs appels du HCR à la solidarité avec les pays voisins de la Syrie. Fin 2014, ceux-ci accueillaient ensemble plus de 3,5 millions de réfugiés syriens et ne peuvent plus faire face à cet afflux. Les trois pays qui supportent le plus grand poids sont le Liban, la Turquie et la Jordanie. Le nombre de places proposées pour réinstaller les réfugiés syriens atteignait pratiquement 60.000 unités à la fin de l'année 2014, sans compter les États-Unis, étant donné que ceux-

ci fonctionnent avec un quota ouvert. Au sein de l'UE, l'Allemagne est en pointe : elle propose 20.000 places pour les admissions dites humanitaires et 8.500 places dans le cadre d'un programme de sponsoring individuel. Avec 2.500 places pour la réinstallation de réfugiés syriens, la Suède joue également les premiers rôles. Grâce à ces signaux clairs de « partage du fardeau », la communauté internationale espère obtenir des pays d'accueil dans la région la garantie qu'ils continueront à permettre aux réfugiés syriens d'avoir accès à une protection vitale pour eux et qu'ils maintiendront ouvertes les frontières avec la Syrie.

Dans l'énorme groupe des plus de 3,5 millions de réfugiés syriens, le HCR accorde la priorité aux plus vulnérables, comme ceux qui ont des besoins de protection aigus, les femmes et les enfants en danger ou les personnes qui ont survécu à des violences ou à des tortures. Le HCR applique également de manière stricte un certain nombre de motifs de « priorité négative ». Si des éléments indiquent par exemple qu'une personne pourrait perdre son statut de réfugié en raison de crimes de guerre commis pendant le conflit syrien, elle n'est pas proposée comme candidate à la réinstallation.

La Belgique accepte uniquement les propositions de réinstallation du HCR : ce n'est qu'après l'octroi du statut de réfugié et après un screening approfondi du besoin de réinstallation par cette organisation que des dossiers sont proposés à la Belgique. En vertu de son mandat de protection et de son expertise dans les différents pays, le CGRA joue un rôle clé dans le processus ultérieur de sélection. Après la proposition du HCR, il effectue une première analyse approfondie de ces dossiers. Les services belges de sécurité font également un screening de tous les dossiers proposés. Le CGRA envoie ensuite une mission de sélection dans le pays d'accueil pour interviewer les réfugiés qui sont proposés. L'objectif principal de ces missions est de vérifier s'il y a effectivement lieu de craindre des persécutions au sens de la Convention de Genève sur les réfugiés. En se basant sur les informations obtenues, le CGRA transmet une recommandation de sélection au secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, qui donne ensuite l'instruction à l'Office des Étrangers d'établir des documents de voyage pour que le groupe de personnes sélectionnées puisse venir en Belgique.

75 réfugiés syriens résidant en Turquie ont été admis à la réinstallation en Belgique en septembre 2014. 28 d'entre eux sont arrivés dans notre pays en décembre de la même année. Fin 2014, le reste du groupe n'avait pas encore obtenu l'autorisation des autorités turques de quitter le pays. Leur arrivée est prévue pour début 2015.

Outre le CGRA, Fedasil joue également un rôle important dans le programme belge de réinstallation. Il assure l'orientation culturelle sur place afin de préparer l'accueil et l'intégration des réfugiés après leur arrivée en Belgique. Fedasil se charge également de coordonner, en collaboration avec l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), le transfert en Belgique des réfugiés réinstallés. L'OIM est chargée de réaliser les examens médicaux. D'autre part, Fedasil prévoit l'accueil initial durant six à sept semaines dans un programme collectif pour demandeurs d'asile ainsi que l'orientation vers des communes et des CPAS qui ont, au préalable, donné leur accord pour accueillir des réfugiés réinstallés. Deux ONG, Caritas International et Convivial, assurent le suivi individuel de ces réfugiés pendant une période d'un an minimum.

Pour de plus amples informations sur la réinstallation et pour un point actuel de la situation, vous pouvez consulter le site www.reinstallation.be.

2.2. | Accueil

2.2.1. | Accord de gouvernement fédéral : davantage d'accueil collectif, moins d'accueil individuel

L'accord de gouvernement fédéral prévoit d'accorder la priorité à l'accueil collectif. Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration estime que le maintien d'un modèle d'accueil en deux phases (collectif d'abord, puis individuel) n'est plus opportun parce que la procédure d'asile a été considérablement raccourcie. L'accueil individuel devrait être réservé en priorité à certaines catégories vulnérables (les personnes souffrant d'un handicap physique, les femmes enceintes, les personnes isolées avec enfants, les mineurs étrangers non accompagnés) ainsi qu'aux demandeurs d'asile qui ont une chance élevée d'être reconnus[168].

168 Chambre des Représentants, Exposé d'orientation politique – Asile et Migration, DOC 54 0020/021 18 novembre 2014, www.lachambre.be/flwb/pdf/54/0020/54K0020021.pdf.

Ces mesures de restriction de l'accueil individuel constituent une évolution regrettable. En effet, l'accueil individuel offre, plus qu'un autre, la possibilité de mener un travail sur mesure et d'accroître l'autonomie des réfugiés reconnus, ce que reconnaît d'ailleurs l'accord de gouvernement[169]. En outre, il est moins cher que l'accueil collectif[170].

L'accueil individuel est aussi essentiel pour le maintien d'une vie familiale. Il convient donc de reprendre les familles avec enfants dans la liste des catégories vulnérables auxquelles cette forme d'accueil devrait être réservée en priorité[171].

Enfin, on peut se demander qui évaluera, et de quelle manière, si les chances de reconnaissance sont plus ou moins grandes. La demande d'asile fait en effet l'objet d'un examen approfondi effectué par le CGRA, qui est une instance indépendante. Il paraît donc inconciliable de vouloir lier l'accueil à la probabilité plus ou moins grande d'obtenir une reconnaissance.

2.2.2. | L'allocation doit être suffisante pour trouver un logement sur le marché locatif privé[172]

La Cour de justice de l'UE considère que, si un État membre a choisi d'octroyer l'accueil matériel sous la forme d'allocations financières, celles-ci doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne et notamment pour permettre de trouver un logement, le cas échéant sur le marché locatif privé[173]. Elle estime par ailleurs que la directive sur l'accueil permet aux États membres, en cas de saturation du réseau d'accueil, d'orienter les demandeurs d'asile vers des organismes qui relèvent du système d'assistance publique générale, comme les CPAS, pour autant que ce système respecte les normes minimales de la directive en question[174].

Dans cet affaire, la famille Saciri avait introduit une demande d'asile en Belgique. Fedasil ne pouvait pas lui attribuer de place dans une structure d'accueil et l'a dirigée vers le CPAS. Comme la famille Saciri n'a pas obtenu d'hébergement, elle s'est tournée vers le marché locatif privé. Mais faute de pouvoir payer le loyer, elle a introduit une demande d'aide financière auprès du CPAS. Cette demande a été rejetée au motif que la famille Saciri relevait des structures d'accueil gérées par Fedasil[175].

2.2.3. | Droit à l'accueil en cas de demandes d'asile multiples ?

Le demandeur d'asile qui introduit une deuxième demande (ou plus) a-t-il droit à l'accueil ? C'est une question à laquelle beaucoup de travailleurs sociaux sont confrontés et à laquelle il est difficile de répondre en raison de la complexité des règles applicables. Le SPP Intégration sociale s'efforce de clarifier quelque peu les choses dans la rubrique « questions fréquemment posées » de son site internet. Une instruction de Fedasil du 23 mai 2014 reconnaît le droit à l'accueil lorsqu'un recours de plein contentieux est déposé devant le CCE contre une décision de refus de prise en considération en cas de demande d'asile multiple ou d'une demande d'asile provenant d'un pays sûr.

Selon les principes généraux de la loi du 12 janvier 2007, tout demandeur d'asile a droit à un accueil qui doit lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine[176]. S'il s'agit d'une deuxième demande d'asile, Fedasil peut décider de ne pas accorder l'accueil, mais ce refus doit faire l'objet d'une motivation individuelle[177]. En pratique, Fedasil attribue cependant un code 207, ou *no show*, en cas de demande d'asile multiple. Cela mène à des situations pénibles car le demandeur d'asile n'a, dans ce cas, pas droit à l'aide matérielle tant que la demande n'a pas été prise en considération par le CGRA ou par le CCE. L'intervention de Fedasil se limite au paiement

169 Accord de gouvernement fédéral, 9 octobre 2014, pp. 157-158.

170 Le prix moyen d'une journée d'accueil par personne en centre Fedasil était de 49,82 euros en 2012 alors que ce montant était de 35,40 euros pour un accueil en logement individuel géré par le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen en 2013. Question n° 517 de Mme Nahima Lanjri, du 4 juillet 2013, Q et R, Chambre, 2012-2013, 15 juillet 2013, p 237.

171 La plus-value de l'accueil individuel, tant pour les bénéficiaires que pour la société, est reconnue et recommandée par de nombreuses organisations de la société civile, dont Vluchtelingenwerk Vlaanderen, le CIRE et Caritas. Le Commissaire flamand aux droits de l'enfant plaide pour sa part pour que les familles avec enfants soient considérées comme un groupe vulnérable et bénéficient de la même priorité (Kinderrechtencommissaris, Beleidsnota Asiel en migratie : vanuit kinderrechten bekeken, 8 janvier 2015, consultable sur : www.kinderrechtencommissariaat.be).

172 Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2013*, p. 79.

173 CJUE, *Fedasil t. Saciri*, 27 février 2014, C-79/13, § 42.

174 CJUE, *Fedasil t. Saciri*, 27 février 2014, C-79/13, § 51.

175 Les instances judiciaires belges ont alors condamné Fedasil à accorder l'accueil à la famille Saciri (ce que Fedasil a fait le 21 janvier 2011) et à lui payer environ 3.000 euros pour la période de trois mois durant laquelle Fedasil n'avait pas pu assurer cet accueil. Lors de la procédure d'appel, la Cour du travail s'est adressée à la CJUE pour savoir comment interpréter l'obligation d'accueil.

176 Article 3 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

177 Article 4 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

des frais médicaux[178]. Le SPP Intégration sociale précise que le CPAS ne peut pas non plus octroyer d'aide sociale à ce demandeur d'asile tant que sa demande n'a pas été examinée par le CGRA ou que la procédure est en cours devant le CCE[179].

En revanche, s'il n'a pas reçu de code 207 au moment de sa nouvelle demande ou si ce code a été supprimé, le demandeur d'asile a droit à une aide financière.

La loi du 10 avril 2014, qui permet désormais un recours de plein contentieux contre le refus de prendre en considération une demande d'asile multiple, a aussi une influence sur le droit à l'accueil. Si Fedasil accordait une aide matérielle au moment où la demande d'asile a été introduite, ce droit sera maintenu pendant toute la durée de la procédure d'asile, y compris la période de recours suspensif devant le CCE. Mais dans le cas contraire, le demandeur d'asile n'a droit à l'aide matérielle qu'à partir du moment où le CGRA ou le CCE prend sa demande en considération[180].

2.2.4. | Accueil dans le cadre du règlement Dublin : droit à l'accueil jusqu'au transfert effectif

Fedasil doit assurer l'accueil du demandeur d'asile jusqu'à son transfert effectif dans le pays qui est responsable de traiter sa demande. C'est ce qu'a affirmé le Tribunal du travail d'Anvers dans un jugement du 6 mars 2014[181].

L'affaire concernait un Palestinien qui avait fui la Syrie avec sa fille de six ans et qui était hébergé dans un centre ouvert. Cette situation a pris fin lorsque l'OE lui a délivré une annexe 26quater et un ordre de quitter le territoire parce que la Hongrie était compétente pour traiter sa demande d'asile en vertu du règlement Dublin. L'homme et sa fille ont alors dû quitter la structure d'accueil, alors qu'il avait pourtant introduit à temps une demande de prolongation de l'accueil auprès de Fedasil.

Selon Fedasil, il y a « transfert effectif » dès le moment où l'intéressé reçoit les titres de transport et le laissez-passer[182]. La prolongation de l'accueil ne serait donc possible que si le transfert n'a pas pu se faire dans le délai prévu dans l'ordre de quitter le territoire, pour des raisons indépendantes de la volonté du demandeur d'asile. Par le passé, la Cour du travail de Liège a suivi cette position de Fedasil[183]. En revanche, la Cour du travail de Bruxelles a estimé qu'on ne pouvait pas parler de transfert effectif du simple fait que le délai pour exécuter l'ordre de quitter le territoire était arrivé à échéance[184]. Dans son jugement, le Tribunal du travail d'Anvers suit la même ligne. Il applique également l'arrêt Cimade et Gisti[185] de la Cour de justice de l'UE, qui indique que la responsabilité en matière d'accueil prend fin lorsque le demandeur d'asile est effectivement transféré par l'État membre requérant. La Cour n'avait cependant pas donné de définition claire de cette notion. Mais le Tribunal du travail d'Anvers souligne que la Cour de justice de l'UE s'est bel et bien prononcée en termes clairs, en indiquant qu'il faut un « transfert effectif » vers le pays responsable de la demande d'asile.

2.2.5. | Continuité de l'accueil pour les demandeurs d'asile déboutés avec enfants mineurs

Dans un arrêt du 22 mai 2014[186], la Cour du travail de Bruxelles a estimé que Fedasil ne pouvait pas exiger que des demandeurs d'asile déboutés ayant des enfants mineurs quittent la structure matérielle d'hébergement pour faire constater leur état de nécessité par le CPAS avant de pouvoir obtenir un nouvel hébergement. Si ces familles demandent la prolongation de l'accueil en raison de circonstances particulières, Fedasil doit évaluer cette demande de manière raisonnable. En vertu de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant et en tant qu'autorité administrative, Fedasil doit tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et éviter que celui-ci ne se

178 Nieuwsbericht Kruispunt Migratie-Integratie, Recht op opvang of financiële steun bij meervoudige asielaanvraag en bij asielaanvraag uit veilig land, 28 octobre 2014.

179 SPP IS, Questions fréquemment posées : « Un demandeur d'asile qui introduit une deuxième demande d'asile (ou plus) peut-il prétendre au droit à l'aide sociale auprès d'un CPAS? », www.mi-is.be/be-fr/podmi/view_faq/631.

180 Instruction de Fedasil du 23 mai 2014 sur l'accueil avec recours de plein contentieux devant le CCE en cas de refus de prise en considération pour cause de pays sûr ou de demandes d'asile multiples.

181 Tribunal du travail d'Anvers, 6 mars 2014. Le jugement est publié sur le site internet du Kruispunt Migratie-Integratie (www.kruispuntmi.be/sites/default/files/20140306_arbrb_antwerpen.pdf). Fedasil s'est pourvue en appel du jugement rendu en première instance par le tribunal du travail d'Anvers.

182 Fedasil, *Instruction relative à la fin et à la prolongation de l'aide matérielle*, 15 octobre 2013, pp. 14-17.

183 Cour du travail de Liège (référé), 14 mai 2013, RG 2013/CN/3 et 28 mai 2013, RG 2013/CN/2. Pour un commentaire critique de ces arrêts, voir : Ciré, *Newsletter juridique n° 50*, pp. 10-11 et EDEM, *Newsletter Août 2013*, pp. 8-12.

184 Cour du travail de Bruxelles, 15 juillet 2013, RG 2011/AB/1022.

185 CJUE, *Cimade et Gisti*, 27 septembre 2012, C-179/11. Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2012*, p.65.

186 Cour du travail de Bruxelles, 22 mai 2014. L'arrêt est consultable sur www.kruispuntmi.be.

retrouve dans une situation où ses besoins essentiels ne sont pas assurés.

La Cour du travail a estimé que Fedasil aurait au moins dû garantir l'aide matérielle dans l'attente d'une réaction du CPAS ou d'une sanction contre l'absence de réaction de celui-ci. L'avocat des demandeurs avait en effet expliqué qu'il avait introduit une demande auprès du CPAS.

2.2.6. | Arrêté royal sur les mesures d'ordre, les sanctions et les plaintes dans les structures d'accueil

Un nouvel arrêté royal relatif aux mesures d'ordre, aux sanctions et aux plaintes dans les structures matérielles d'accueil est en vigueur depuis le 4 août 2014.

D'une part, il définit les procédures de mesure d'ordre et de sanction spécifiques et générales applicables aux résidents d'une structure d'accueil. D'autre part, il précise comment traiter la plainte d'un résident concernant les conditions de vie ou l'application du règlement d'ordre intérieur.

Ce texte aurait déjà dû être adopté en 2007. Plusieurs autres arrêtés royaux doivent encore être pris en exécution de la loi relative à l'accueil, par exemple la transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale octroyée par CPAS[187] et la modification[188] et la suppression[189] du lieu obligatoire d'inscription.

187 Art. 43 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.
188 Art. 12 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.
189 Art. 13 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

2.3. | Apatridie

2.3.1. | Les soixante ans de la Convention relative au statut des apatrides

On a fêté en 2014 le soixantième anniversaire de la Convention relative au statut des apatrides. Avec la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, en 1961, ce texte de 1954 constitue la base juridique internationale pour mettre un terme au statut d'apatride dans le monde.

En l'honneur de cet anniversaire, le HCR a lancé *I belong*[190], une campagne mondiale visant à mettre fin dans les dix ans à l'apatridie. Au moins dix millions de personnes sont en effet apatrides aujourd'hui et un bébé apatride naît toutes les dix minutes. Dépourvues de nationalité, ces personnes se voient souvent refuser l'accès aux droits et aux services dont les citoyens ordinaires peuvent bénéficier. L'apatridie peut être synonyme d'une vie sans enseignement, sans soins médicaux et sans travail légal. Elle place donc l'individu dans des conditions contraires à la dignité humaine et auxquelles les États signataires de la Convention doivent mettre fin.

Toujours à l'occasion de cet anniversaire, le Réseau européen des Institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI), dont Myria est un membre actif, a publié dans une déclaration de principe[191] ses recommandations pour prévenir et éliminer l'apatridie.

ENNHRI adresse ses recommandations à trois niveaux différents :

- Il s'adresse d'abord aux États européens, qui sont les premiers responsables pour prévenir et éliminer l'apatridie, et formule à leur intention quatre recommandations importantes :
  - Signature et ratification de la Convention de 1954, de la Convention de 1961 et de la Convention européenne relative à la nationalité, sans réserves ou déclarations interprétatives.
  - Enfants apatrides : la nationalité est une composante de l'identité d'un enfant. On estime que la moitié des personnes apatrides sont des enfants. Un système efficace et inclusif de recensement des naissances est crucial pour réduire le nombre d'enfants apatrides. C'est pourquoi ENNHRI appelle les États membres de l'UE à adopter des mesures pour faciliter

190 http://ibelong.unhcr.org/en/home.do.
191 ENNHRI, European Network of National Human Rights Institutions Position Paper with Recommendations on the Eradication of statelessness in Europe, consultable sur : www.mensenrechten.nl.

l'enregistrement des naissances et l'obtention des documents nécessaires pour prévenir l'apatridie.
- L'accès aux droits – une procédure de reconnaissance : la Convention de 1954 prévoit la protection des personnes apatrides et leur accès aux droits fondamentaux. Pour évaluer qui peut jouir de ces droits, il est donc important de déterminer qui est apatride. L'absence d'une procédure efficace rend insuffisante la protection des apatrides et ne leur permet pas d'avoir accès aux droits humains. ENNHRI appelle dès lors les États membres à instaurer une procédure de reconnaissance de l'apatridie et à délivrer un permis de séjour dès que le statut d'apatride a été attribué.
- Sensibilisation : une législation et une politique efficaces passent par une connaissance du phénomène et une sensibilisation aux besoins spécifiques des apatrides. C'est la raison pour laquelle ENNHRI recommande aux États de tenir à jour des registres nationaux sur l'apatridie et d'assurer une sensibilisation et des formations permanentes pour les décideurs politiques et les fonctionnaires.

- Ensuite, ENNHRI recommande à l'Union européenne de veiller à ce que des mesures visant à prévenir et à combattre l'apatridie parmi la population Rom soient prises dans le cadre des stratégies nationales d'intégration des Roms. Il en appelle également au Conseil européen pour inscrire à son ordre du jour l'identification et la protection des apatrides.
- Enfin, ENNHRI invite le Comité des ministres du Conseil de l'Europe à accepter et à appliquer la recommandation de l'Assemblée parlementaire[192] sur l'accès à la nationalité et la mise en œuvre de la Convention européenne relative à la nationalité.

2.3.2. | La Belgique adhère à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie

Le 1er juillet 2014[193], la Belgique a adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, qui vise à prévenir et à réduire l'apatridie au moyen de la législation relative à la nationalité. Même si la législation belge était déjà conforme à la Convention, la Belgique n'y avait pas encore adhéré. Elle l'a fait formellement lors d'une cérémonie spéciale de signature à Genève, en même temps que la Gambie, la Géorgie et le Paraguay. Cela démontre la prise de conscience croissante parmi les gouvernements du monde entier que l'action internationale est indispensable pour s'attaquer à l'apatridie, source souvent oubliée de souffrance pour au moins dix millions de personnes dans le monde et une négation de leurs droits humains[194].

Le Centre fédéral Migration et le HCR avaient déjà incité à plusieurs reprises la Belgique à adhérer à cette convention, entre autres dans l'étude *Mapping Statelessness in Belgium*. Myria se réjouit donc que cela soit désormais chose faite.

2.3.3. | Les engagements de l'accord de gouvernement : une meilleure protection juridique pour les apatrides ?

L'accord de gouvernement fédéral de 2014 contient plusieurs passages relatifs à l'amélioration de la situation et de la protection juridique des personnes apatrides[195]. Le texte dit, entre autres, que :

1. La compétence relative à une procédure adéquate sur la reconnaissance du statut d'apatridie sera centralisée par arrondissement judiciaire.
2. Ceci en vue de la spécialisation des magistrats concernés et du traitement de ces dossiers dans un délai raisonnable. Les magistrats concernés pourront demander des avis au CGRA. Cette procédure est appliquée moyennant une coopération maximale de l'intéressé(e) en vue de son identification.
3. La reconnaissance se traduira en principe, après une vérification effectuée par l'OE visant à établir d'éventuelles infractions à l'ordre public ou à la sécurité nationale, par l'obtention d'un permis de séjour « temporaire ».

Myria soutient cette initiative. Les précédents accords de gouvernement prévoyaient également d'améliorer la condition juridique des personnes apatrides, mais sans qu'aucune mesure concrète ne soit adoptée. Il revient donc au gouvernement actuel de mettre en pratique ses engagements.

Et pour lui venir en appui, Myria formule les recommandations suivantes :

192 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 2042 (2014) version finale, L'accès à la nationalité et la mise en œuvre effective de la Convention européenne sur la nationalité, consultable sur : http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=20872&lang=fr.

193 https://treaties.un.org.

194 HCR, La Belgique fait un pas important dans la lutte contre l'apatridie, 1er juillet 2014, www.unhcr.org.

195 Accord de gouvernement fédéral, 9 octobre 2014, p.154.

- Assurer une pratique d'enregistrement standardisée des apatrides et des décisions qui les concernent dans le Registre national. Pour l'instant, la façon dont les inscriptions sont faites diffère en effet d'une commune à l'autre. Cette situation exige une uniformisation des pratiques actuelles. Une formation pour les officiers de l'état civil, dans les villes et les communes, sur l'inscription des personnes apatrides et de nationalité indéterminée contribuera à cette pratique plus uniforme.
- Communiquer automatiquement aux communes les décisions de reconnaissance du statut d'apatride qui sont prises par les cours et tribunaux afin de faciliter l'inscription dans les registres.
- La procédure de détermination du statut d'apatride devrait contenir des garanties de procédure, dont l'accès à des conseils juridiques gratuits et le droit à un recours effectif en cas de rejet d'une demande.
- Le statut d'apatride doit être lié à l'accès à un droit de séjour. L'octroi d'un permis de séjour aux apatrides reconnus serait en conformité avec les arrêts de la Cour constitutionnelle de 2009 et 2012 et avec les engagements contenus dans les accords de gouvernements fédéraux de 2008, 2011 et 2014. En outre, tant que la procédure de reconnaissance du statut d'apatride est en cours, les candidats devraient bénéficier d'un permis de séjour temporaire et d'un traitement du même niveau que celui des demandeurs d'asile.
- La création d'un organe spécialisé afin de garantir une jurisprudence uniforme. Nous constatons dans la pratique actuelle que l'interprétation de l'apatridie varie d'un tribunal à l'autre, ce qui nuit à la sécurité juridique. Il est possible d'y remédier à court terme en constituant un réseau de magistrats de référence spécialisés dans l'apatridie. Cela contribuerait aussi à garantir la transparence, le développement de connaissances spécialisées et une plus grande uniformisation des décisions prises.

Les précédents accords de gouvernement prévoyaient également d'améliorer la condition juridique des personnes apatrides, mais sans qu'aucune mesure concrète ne soit adoptée. Il revient donc au gouvernement actuel de mettre en pratique ses engagement.

- Dans le constat des infractions éventuelles à l'ordre public ou à la sécurité nationale dans le cadre du droit au séjour, Myria plaide pour prendre en considération l'éventuelle impossibilité d'éloignement des apatrides reconnus.

Ces recommandations découlent de l'étude du HCR *Mapping Statelessness in Belgium*, réalisée en collaboration avec Myria (à l'époque Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), qui s'est intéressée aux aspects légaux et socio-démographiques de l'apatridie en Belgique[196].

Par ailleurs, Myria recommande, à la lumière de la récente modification de loi concernant les redevance, que les apatrides soient exemptés de la redevance visant à couvrir les frais administratifs liés à toute demande de séjour et ce, tant qu'ils doivent encore obtenir un droit de séjour au moyen d'une régularisation[197].

Le gouvernement fédéral s'est également engagé à évaluer une nouvelle procédure un an après son entrée en vigueur et à l'ajuster si nécessaire[198]. Il est donc crucial que les mesures prises par les pouvoirs publics s'accompagnent d'une compréhension du phénomène de l'apatridie grâce à des chiffres fiables, transparents et comparables sur la reconnaissance du statut d'apatride. Afin d'identifier le phénomène mais aussi de faciliter la mesure d'impact des politiques publiques, Myria propose que le gouvernement s'efforce de recueillir au moins les données suivantes :

- Combien de demandes de reconnaissance du statut d'apatride ont été introduites ?
- Quel est le profil des demandeurs, avec une ventilation selon l'origine/le pays de naissance, l'âge et le sexe ?
- Dans combien de cas le statut d'apatride a-t-il été octroyé ?
- Dans combien de cas le statut d'apatride a-t-il été refusé ?
- Combien de personnes ont obtenu un droit de séjour grâce à la reconnaissance de ce statut ?
- Quel délai s'écoule entre la reconnaissance par l'instance compétente et l'obtention du droit de séjour ?
- Combien de personnes reconnues apatrides se sont vu refuser un droit de séjour ?
- Quelle est la conséquence sur la situation de cette dernière catégorie de personnes par rapport à leur impossibilité d'éloignement ?
- Combien de personnes apatrides sont enregistrées dans le Registre national ?

196 UNHCR Mapping Statelessness in Belgium, octobre 2012, consultable sur : www.unhcr.org/refworld/docid/5100f4b22.html.
197 Voir aussi chap. 11.
198 Accord de gouvernement fédéral, 9 octobre 2014, p.154.

Encadré 14

Apatridie : comment cela fonctionne-t-il pour l'instant ?[199]

Il n'existe pour l'instant dans le droit belge aucune procédure administrative spécifique, ni encore de lien entre le statut d'apatride et un titre de séjour. Faute de procédure administrative spécialisée, ce sont les tribunaux de première instance qui sont compétents en Belgique pour traiter les demandes de reconnaissance du statut d'apatride.

En Belgique, la qualité d'apatride ne donne pas droit à un titre de séjour. Aucun titre de séjour n'est d'ailleurs délivré au demandeur pendant la procédure. Une fois qu'il est reconnu comme apatride, l'étranger peut, sur la base de cette qualité, introduire une demande d'autorisation de séjour pour circonstances exceptionnelles, en application de l'article 9bis de la loi sur les étrangers (demande de régularisation).

La problématique de l'accès au séjour pour les apatrides reconnus a déjà été soumise à plusieurs reprises à la Cour constitutionnelle, à qui on a demandé de comparer cette situation avec celle des réfugiés reconnus (pour qui le statut de réfugié implique systématiquement l'obtention d'un titre de séjour). Tant en 2009[200] qu'en 2012[201], la Cour constitutionnelle a jugé que cette différence de traitement ne reposait en effet sur aucune justification raisonnable.

Dans un arrêt du 17 septembre 2014[202], la Cour d'appel d'Anvers a condamné l'Office des Étranger à délivrer un titre de séjour à une personne qui avait été reconnue comme apatride en 2007. En outre, le Conseil du contentieux des étrangers a reconnu que l'intéressé était inéloignable parce qu'aucun pays ne voulait lui délivrer de laissez-passer. La Cour se réfère également à un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2012, dans lequel celle-ci a jugé que, dans l'attente de l'intervention législative nécessaire qui concerne la loi sur les étrangers, il incombe au juge de mettre un terme aux conséquences de l'inconstitutionnalité constatée. La Cour d'appel affirme que le seul moyen de faire cesser la violation des droits subjectifs de l'intéressé est de lui accorder un titre de séjour, en attendant que soit élaborée la législation indispensable, selon la Cour constitutionnelle.

199 Pour un aperçu détaillé, voir : *Rapport annuel Migration 2012,* pp. 72-77. Voir aussi :Mapping Statelessness in Belgium, une initiative du HCR à laquelle le Centre a collaboré, consultable sur : www.unhcr.org/refworld/docid/5100f4b22.html.

200 Cour constit., arrêt n° 198/2009 du 17 décembre 2009.

201 Cour constit., arrêt n° 1/2012 du 11 janvier 2012.

202 Cour d'appel d'Anvers, 17 septembre 2014. L'arrêt est consultable sur www.kruispuntmi.be.

Les engagements du gouvernement belge ne doivent pas se limiter au niveau national. Au niveau européen, la Commission Meijers[203], un groupe d'experts néerlandais spécialisés dans les questions d'immigration internationale, le droit pénal et le droit des réfugiés, a fait une proposition de directive européenne pour identifier et protéger les personnes apatrides. Elle appelle l'UE à développer un cadre juridique commun pour traiter l'apatridie dans les États membres. Myria encourage le gouvernement à soutenir cette proposition et à plaider pour qu'elle soit inscrite à l'agenda européen[204].

2.4. | Mineurs étrangers non accompagnés (MENA)

2.4.1. | Au niveau européen

La Commission européenne veut des règles plus claires pour le transfert Dublin des MENA

Le 26 juin 2014, la Commission européenne a lancé une proposition qui vise à remédier à l'ambiguïté des dispositions concernant les MENA dans le règlement Dublin III[205]. Elle tient ainsi compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, qui avait clarifié les règles pour déterminer l'État membre responsable des demandes d'asile de MENA qui n'ont pas de membres de leur famille dans un État membre. Cette question n'avait pas été tranchée par le législateur dans la dernière révision en date du règlement Dublin. La proposition de la Commission est examinée en détail dans le focus de ce chapitre.

203 Cette commission permanente d'experts en droit international de l'immigration, des réfugiés et en droit pénal international (généralement appelée Commission Meijers, du nom de son fondateur et premier président) est un cercle de réflexion indépendant constitué d'experts juridiques dans le domaine du droit européen de la migration et du droit pénal. Elle met l'accent sur les droits de l'homme, la non-discrimination et la garantie des valeurs essentielles de l'État de droit.

204 Commission Meijers, *A proposal for an UE directive on the identification of statelessness and the protection of stateless persons*, 13 octobre 2014, consultable sur : www.commissie-meijers.nl.

205 Commission européenne, Proposition de la Commission modifiant l'article 8, paragraphe 4, du règlement de Dublin, Bruxelles, 26.6.2014 COM(2014) 382 final 2014/0202 (COD).

2.4.2. | Au niveau belge

Le renforcement de la protection des MENA figure parmi les priorités du gouvernement fédéral. L'accord de gouvernement d'octrobre 2014 prévoit un enregistrement harmonisé pour mieux protéger ce groupe vulnérable. La loi du 26 février 2015[206] lève l'interdiction pour les MENA de cumuler une demande de statut de protection spéciale avec toute autre procédure de séjour. Depuis le 26 mars 2015, le tuteur d'un MENA peut donc lancer une procédure de protection spéciale, même si une autre procédure est en cours, comme une demande d'asile ou de régularisation. Par ailleurs, le gouvernement examine les mesures à prendre pour renforcer l'encadrement des tuteurs.

Loi du 12 mai 2014[207] : les mineurs européens non accompagnés vulnérables ont aussi droit à la tutelle

Depuis le 1er décembre 2014, le service des Tutelles du SPF Justice prend également en charge les MENA originaires de l'Espace économique européen et de Suisse, lorsqu'ils se trouvent dans une situation vulnérable ou lorsqu'ils ont introduit une demande de séjour temporaire comme victimes de la traite ou du trafic d'êtres humains. Cela fait suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui a jugé que le législateur devait intervenir pour garantir la protection des MENA européens en fixant ce statut dans la loi[208].

Le MENA européen a droit à un tuteur lorsqu'il répond à chacun des critères suivants :

- a moins de 18 ans (est mineur) ;
- est un ressortissant d'un État membre de l'EEE ou de la Suisse ;
- n'est pas accompagné par une personne qui exerce l'autorité parentale ou la tutelle ;
- n'est pas inscrit dans un des registres de la population ;
- n'est pas en possession d'un document légalisé par lequel le parent ou le tuteur lui donne l'autorisation de voyager seul et de séjourner en Belgique ;
- est enregistré à l'OE comme victime de la traite des êtres humains ou se trouve dans une situation vulnérable.

Le service des Tutelles évaluera la vulnérabilité de la personne mineure en se référant à la Convention internationale sur les droits de l'enfant et en tenant compte de la situation irrégulière de son séjour, de sa situation sociale instable, de son état éventuel de grossesse et de son éventuel handicap mental ou physique. Les MENA européens qui sont susceptibles d'avoir été victimes de la traite des êtres humains doivent être considérés comme vulnérables.

Au moment de la rédaction de ce rapport, la loi sur les étrangers n'a pas été adaptée à cette modification de la loi sur la tutelle. Par conséquent, les MENA européens sont pour le moment encore exclus de la procédure de séjour pour MENA[209]. Il convient donc d'adapter rapidement la loi sur les étrangers pour que les MENA européens puissent aussi avoir accès à cette procédure de séjour. Notons que la loi accueil n'a pas (encore) été changée non plus.

Projet pilote de familles d'accueil pour MENA

En 2014, Fedasil a lancé un projet pilote pour aider les MENA à se constituer un réseau, pour créer des points de repère et pour rechercher des familles d'accueil auxquelles ils peuvent s'adresser régulièrement. Ce projet fonctionne pour l'instant avec quatre familles d'accueil à Bruxelles et en Flandre. Fedasil aimerait pouvoir offrir ce type de soutien à tous les mineurs et à certains jeunes adultes vulnérables[210].

Annulation du protocole sur l'identification des MENA qui ne demandent pas l'asile

Un protocole de collaboration régissait depuis le 28 janvier 2013 l'enregistrement de personnes qui déclaraient être des MENA et qui ne demandaient pas l'asile[211]. Dans un arrêt du 18 décembre 2014, le Conseil d'État l'a annulé[212]. Ce texte instaurait une coopération entre les administrations concernées (OE, Fedasil et le service des Tutelles). Il avait subi la critique des associations spécialisées parce qu'il attribuait de nouvelles tâches à la police et parce qu'il rendait l'OE compétent pour centraliser la procédure d'enregistrement. Selon ses opposants, cela remettait en cause le rôle du service des Tutelles. Le protocole prévoyait aussi qu'un MENA qui, en cas de doute sur son âge, ne donnait pas suite deux fois consécutivement à une convocation était automatiquement considéré comme majeur alors que la loi ne prévoit rien de tel. Cette présomption pouvait cependant être renversée.

206 Loi du 26 février 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Voir art. 61/14 et suivants de la loi coordonnée.

207 Loi du 12 mai 2014 modifiant le titre XIII, chapitre VI, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 en ce qui concerne la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, MB 21 novembre 2014.

208 Cour constit., 18 juillet 2013, n° 106/2013. Voir aussi : *Rapport annuel Migration 2013*, pp.87-88.

209 Article 61/14 de la loi sur les étrangers.

210 Platforme mineurs en exil, lettre d'information, avril – juillet 2014.

211 Version française consultable sur www.cire.be. Version en néerlandais sur www.kruispuntmi.be.

212 Conseil d'État, arrêt n° 229.606 du 18 décembre 2014.

Le Conseil d'État a finalement annulé ce protocole en raison de sa portée réglementaire. Celle-ci impliquait une obligation de publication au Moniteur belge et d'avis préalable de la section Législation du Conseil d'État. Or, ces formalités n'avaient pas été accomplies.

Le service des Tutelles indique que cet arrêt n'a aucune incidence sur les MENA qui sont déjà passés par cette procédure parce qu'aucune décision n'a jamais été prise sur la base de ce protocole[213], ce que les acteurs sur le terrain réfutent. Ils affirment que, certes, le protocole de coopération ne figure dans aucune motivation des décisions de l'OE dans ce type de dossiers, mais qu'en pratique c'est bel et bien lui qui les fonde[214].

2.5. | Séjour médical

2.5.1. | Le Conseil de l'Europe veut une meilleure protection des migrants et des réfugiés atteints du VIH/sida

En mai 2014, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution qui contient des recommandations sur les soins et le séjour de migrants et de réfugiés séropositifs ou malades du sida[215]. Les recommandations du Conseil de l'Europe n'ont pas de caractère contraignant, mais elles fournissent aux États membres des domaines d'action concrets.

Le Conseil de l'Europe part du principe que le droit à la santé est un droit fondamental. De par son universalité, ce droit s'applique à toutes et à tous, y compris les migrants, quel que soit leur statut. L'accès aux soins de santé est un élément essentiel du droit à la santé. Il affirme que toute personne, y compris les migrants en séjour irrégulier, doit bénéficier d'un accès gratuit à un traitement. Une telle mesure est en effet dans l'intérêt supérieur non seulement des personnes elles-mêmes, mais aussi du système de santé publique étant donné qu'elle réduit le risque de transmission du virus ainsi que les coûts élevés de traitements d'urgence et autres.

L'Assemblée parlementaire formule aussi plusieurs recommandations concrètes concernant le statut de séjour. Elle affirme ainsi « qu'un migrant séropositif ne devrait jamais être expulsé s'il apparaît clairement qu'il ne recevra pas les soins de santé et l'assistance nécessaires dans le pays vers lequel il sera renvoyé». Le renvoi de cette personne s'apparente à une condamnation à mort, estime-t-elle. Concrètement, elle recommande aux États membres d'inclure dans leur législation nationale la notion de protection des étrangers gravement malades en leur garantissant une protection contre l'expulsion lorsqu'aucun traitement adapté n'est disponible dans le pays où la personne doit être renvoyée ou lorsqu'un tel traitement n'y est pas réalistement accessible.

2.5.2. | Séjour pour raisons médicales en vertu de l'article 9ter : plus large que les normes européennes

Dans un arrêt du 16 octobre 2014[216], le Conseil d'État a jugé que l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980 constitue une norme nationale dont le champ d'application va au-delà de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction des traitements inhumains et dégradants), qui peut être invoqué en cas d'éloignement d'un étranger malade.

La jurisprudence rejette ainsi la pratique très stricte de l'OE. Depuis 2012, celui-ci traitait les demandes médicales en considérant qu'un étranger ne pouvait bénéficier d'un séjour médical sur la base de l'article 9ter que s'il était atteint d'une maladie menaçant directement son existence et s'il se trouvait dans un stade critique et avancé. L'OE s'inspirait en cela de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme[217].

Le Conseil d'État avait déjà prononcé deux arrêts à ce sujet fin 2013[218], mais ses chambres (linguistiques) avaient adopté des positions divergentes. Avec l'arrêt du 16 octobre 2014, la chambre francophone s'aligne désormais sur la chambre néerlandophone et le Conseil d'État a donc un point de vue uniforme : la régularisation médicale est aussi possible pour des personnes qui, grâce au traitement dont elles bénéficient en Belgique, ne

213 CBAR, Compte rendu de la réunion de contact du 13 janvier 2015, point 45.
214 Informatieuitwisseling, Focusgroep Kinderrechten en migratie, 02 mars 2015.
215 Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, Résolution 1997 (2014) version finale, « Migrant et réfugiés et la lutte contre le sida », 23 mai 2014.
216 Conseil d'État, 16 octobre 2014, n° 228.778.
217 Cour eur. DH, *D. c. Royaume Uni*, 2 mai 1997.
218 Arrêts du 19 juin 2013, n° 223.961 et du 28 novembre 2013, n° 225.632. Pour une analyse détaillée, voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Migration 2013*, pp.86-87. L'OE a partagé qu'il suit cette jurisprudence depuis 2013.

sont pas encore dans la phase terminale de la maladie, mais dont la santé va se dégrader de manière rapide et drastique si elles doivent partir à un pays où il n'existe pas de traitement adéquat.

L'assemblée générale du CCE a elle aussi précisé dans le même sens le champ d'application de l'article 9ter[219]. Elle affirme que cet article vise les étrangers qui souffrent d'une maladie comportant un risque vital dans deux cas de figure :

- soit cette maladie comporte un risque actuel pour la vie ou l'intégrité physique de l'étranger, qui n'est dès lors pas en mesure de voyager ;
- soit elle ne comporte pas de risque réel pour sa vie ou son intégrité physique et l'étranger peut en principe voyager, mais, s'il n'existe pas de traitement approprié pour sa maladie dans son pays d'origine ou dans le pays où il réside, il court le risque d'être soumis à un traitement inhumain ou dégradant.

Bien qu'un certain degré de gravité soit aussi requis dans ce second cas, c'est sans lien avec ce cas de figure, qui va plus loin que le risque réel pour la vie ou l'intégrité physique tel que le définissent l'article 3 de la Convention et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces deux instruments se limitent aux cas où la maladie comporte un risque pour la vie vu l'état de santé critique du malade ou le stade très avancé de la maladie.

2.5.3. | Le séjour pour raisons médicales n'est pas une protection internationale au sens de l'acquis européen sur l'asile

Dans un arrêt du 18 décembre 2014[220], la Cour de justice de l'UE affirme qu'un séjour pour raisons médicales ne constitue pas une forme de protection internationale et que la législation européenne en matière d'asile ne s'applique donc pas aux personnes qui ont obtenu un séjour sur cette base. Elle estime que le régime européen d'asile, et plus particulièrement la protection subsidiaire, est une protection contre le comportement des personnes : pour pouvoir prétendre à l'asile, il faut des acteurs de persécutions ou d'atteintes graves. Ce n'est pas le cas pour des circonstances médicales, même si l'absence de traitement approprié peut entraîner un traitement inhumain ou dégradant.

L'affaire concernait monsieur M'Bodj, qui avait introduit en Belgique une demande de séjour pour raisons médicales. Il invoquait de graves séquelles consécutives à une agression dont il avait été victime en Belgique. Sur cette base, il a obtenu un droit de séjour à durée illimitée en Belgique. Il a également demandé le bénéfice d'allocations (revenu de remplacement) et d'allocations d'intégration, mais ses demandes ont été rejetées parce qu'il ne répondait pas aux conditions de nationalité et de séjour requises. La Cour constitutionnelle a soumis une question préjudicielle à la Cour de justice de l'UE pour savoir si la directive qualification – et les normes minimales en matière de soins de santé et de protection sociale qu'elle contient – s'applique aux personnes qui bénéficient d'un séjour pour raisons médicales.

La Cour de justice de l'UE a estimé que non. Elle affirme en effet que les ressortissants de pays tiers gravement malades qui, en cas de retour dans leur pays d'origine, risquent de voir leur état de santé s'aggraver à cause des insuffisances du système de santé dans ce pays, n'ont pas droit à la protection subsidiaire[221]. Le fait que l'article 3 de la Convention, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, empêche dans des cas très exceptionnels que le ressortissant de pays tiers atteint d'une maladie grave soit éloigné vers un pays dans lequel les traitements adéquats n'existent pas n'implique pas, selon la Cour de justice de l'UE, qu'il doive être autorisé à séjourner dans un État membre au titre de la protection subsidiaire[222].

Comme les demandes de séjour pour raisons médicales ne relèvent pas du champ d'application du régime européen en matière d'asile, les personnes autorisées à séjourner en vertu de l'article 9ter ne peuvent donc pas prétendre au bénéfice des droits sociaux et aux soins de santé prévus dans les instruments de la politique européenne d'asile.

En 2012, la Cour constitutionnelle belge[223] avait néanmoins adopté un point de vue opposé. Dans son arrêt, elle confirmait qu'une demande 9ter constitue une procédure parallèle à la demande de protection subsidiaire. Elle ajoutait que les étrangers visés à l'article 9ter peuvent également introduire une demande de protection subsidiaire dans le cadre de la procédure d'asile.

219 CCE, 12 décembre 2014, arrêts n° 135 035, 135 037, 135 038, 135 039 et 135 041. CCE, actualités : L'Assemblée générale clarifie l'application de l'article 9ter, 16 février 2014.
220 CJUE, *M'bodj contre État belge*, c-542/13, 18 décembre 2014.
221 CJUE, *M'bodj contre État belge*, c-542/13, 18 décembre 2014, § 41.
222 CJUE, *M'bodj contre État belge*, c-542/13, 18 décembre 2014, § 40.
223 Cour constit., 28 juin 2012, n° 82/2012.

FOCUS : L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT DANS LA PROCÉDURE DUBLIN III

Les mineurs étrangers accompagnés et non accompagnés constituent un public particulièrement vulnérable en raison de leur minorité même et de leur situation de dépendance. En 2013, 120.000 demandes d'asile introduites dans l'UE, soit plus du quart du total des demandes, l'ont été par des mineurs. 12.685 d'entre elles ont été introduites par des mineurs non accompagnés[224]. Pour pouvoir assurer une protection optimale aux mineurs, tous les acteurs concernés par la procédure d'asile doivent systématiquement prendre en considération les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les mesures et décisions qu'ils prennent à son encontre. C'est aussi le cas dans le cadre de la procédure Dublin, qui oblige les autorités à déterminer l'État membre compétent pour examiner une demande d'asile. Or, les dispositions relatives au règlement Dublin dans la loi sur les étrangers ne contiennent aucune référence à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Nous allons ici examiner plus en profondeur cet intérêt supérieur de l'enfant lorsqu'un État membre veut transférer un mineur vers un autre État membre dans le cadre d'une procédure Dublin. Deux aspects retiendront plus particulièrement notre attention : la situation des mineurs étrangers non accompagnés et les transferts de mineurs accompagnés, comme les familles avec enfants.

Il est toutefois indispensable que les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant soient une considération primordiale à chacune des étapes du processus et pour l'ensemble des autorités et acteurs qui y sont impliqués. C'est pourquoi Myria réitère ici sa recommandation plus large d'intégrer, dans le code de l'Immigration que le nouveau gouvernement a l'ambition de rédiger, une disposition transversale obligeant tous les acteurs à prendre en compte, dans chaque décision le concernant (directement ou indirectement), l'intérêt supérieur de l'enfant.

Encadré 15

Les fondements juridiques de l'intérêt supérieur de l'enfant

L'obligation de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant découle de conventions internationales et du droit européen. Cette obligation est également prévue par la Constitution belge.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant

Selon l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, qui est applicable en Belgique, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants. Il convient de souligner le caractère holistique de cette Convention qui entraîne que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être lu en combinaison avec l'ensemble des autres droits qu'elle consacre. Le Comité des droits de l'enfant (ONU) a précisé en 2013 que l'intérêt supérieur de l'enfant comprend trois éléments essentiels[225]. Il constitue :

- un *droit substantiel* : tout mineur a droit à ce que son intérêt soit constaté et l'emporte sur tous les autres intérêts en balance. Il a aussi le droit que cela soit garanti chaque fois qu'est prise une décision qui le concerne ;
- un *principe juridique fondamental et interprétatif* : toute disposition légale doit être interprétée de manière à être effectivement mise au service de l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- une *règle de procédure* : chaque fois qu'une décision susceptible d'avoir une influence sur un enfant est prise, le processus décisionnel doit comporter une analyse d'impact sur l'enfant (ou sur la catégorie d'enfants) concerné.

224 Eurostat (2014), Asylum Statistics, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics.

225 Comité des droits de l'enfant, 2013, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), point 6.

Le Comité a encore précisé que l'intérêt de l'enfant doit être pris en considération dans toutes les décisions des autorités administratives et dans toutes les matières, y compris l'asile et la migration[226].

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

L'intérêt supérieur de l'enfant est également ancré dans l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui dit : « Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». L'exposé des motifs de la Charte reconnaît explicitement que cet article est basé sur la Convention des droits de l'enfant. Par conséquent, l'Union européenne et les États membres doivent prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, en application du droit européen.

L'intérêt supérieur de l'enfant dans le règlement Dublin III

Le règlement Dublin III comporte lui aussi des garanties spécifiques pour les mineurs. En vertu de son article 6, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale pour les États membres dans toutes les procédures prévues par le règlement. Cette obligation vaut pour toute décision qui a des répercussions sur un enfant et donc pas uniquement là où le règlement Dublin III le mentionne explicitement[227].

Pour déterminer cet intérêt, les États membres doivent tenir compte :

- des possibilités de regroupement familial ;
- du bien-être et du développement social du mineur ;
- des considérations liées à la sûreté et la sécurité, en particulier lorsque le mineur est susceptible d'être victime de la traite des êtres humains ;
- de l'avis du mineur, selon son âge et sa maturité.

Article 22bis de la Constitution

La Belgique a également transposé dans l'article 22*bis* de la Constitution l'obligation de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qu'elle prend. Dans un arrêt du 29 mai 2013[228], le Conseil d'État a cependant estimé que cet article était insuffisant pour donner un effet direct à la Convention et qu'il nécessitait un développement ou des précisions supplémentaires. En outre, les travaux parlementaires préparatoires à l'adoption de cette disposition, tant à la Chambre qu'au Sénat, ont souligné que ce nouveau droit n'aurait pas d'effet direct[229]. Dans la pratique, il est donc difficile d'en invoquer l'effet direct.

3.1. | Les mineurs étrangers non accompagnés (MENA)

Quel est l'État membre responsable ?

L'actuel règlement Dublin III prévoit des règles spécifiques pour déterminer l'État responsable de l'examen des demandes de protection internationale introduites par des MENA dont les frères, sœurs, les autres membres de leur famille ou des proches résident sur le territoire de l'UE. Par ailleurs, une proposition est sur la table pour créer davantage de sécurité juridique par rapport à la désignation de l'État responsable d'un MENA qui n'aurait pas de famille dans l'UE.

L'État qui accueille un MENA doit d'abord vérifier si un membre de sa famille (de préférence le conjoint si le mineur est marié), un frère, une sœur ou, à défaut, un « proche » réside de manière régulière dans un État membre et peut s'occuper de lui.

Le règlement Dublin III définit la notion de « proche » comme étant une tante ou un oncle adulte ou un des grands-parents du demandeur présent sur le territoire d'un État membre, que le demandeur soit né du mariage, hors mariage ou qu'il ait été adopté au sens du droit national[230]. Cela revient à étendre les possibilités de regroupement familial pour le MENA.

Le cas échéant, cet État est responsable de traiter la demande de protection internationale, à condition que cette solution soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant[231]. Lorsque plusieurs membres de la famille résident sur le territoire de plusieurs États membres, l'État membre responsable du traitement de la demande est déterminé en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant. En l'absence de tout membre de la famille ou proche résidant légalement dans un État membre, l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur a introduit en dernier lieu sa demande d'asile[232]. Cela signifie que les mineurs qui se trouvent dans cette situation ne peuvent plus être renvoyés vers l'État où ils ont introduit une première demande. La Commission voudrait clarifier tout cela et a déposé une proposition en ce sens (voir ci-dessous).

230 Article 2 (h) Règlement Dublin III.
231 Règlement Dublin III, art. 8 § 1 et 2.
232 Règlement Dublin III, art. 8 § 4.

Des garanties spécifiques

Le règlement Dublin III contient des garanties spécifiques pour les MENA. Ainsi, les États membres doivent veiller à ce que le MENA soit représenté et/ou assisté par un représentant. Ce représentant doit avoir les qualifications et les compétences nécessaires pour garantir que l'intérêt supérieur du mineur soit pris en considération. Il doit pour cela avoir accès au contenu des documents pertinents figurant dans le dossier du mineur[233]. En Belgique, cette obligation est assurée par le service des Tutelles du SPF Justice[234].

La demande d'asile du MENA peut être introduite soit par lui-même, soit par son tuteur[235]. Les demandes introduites par un MENA et par des familles avec enfants mineurs sont exclusivement traitées à l'OE par la cellule MINTEH[236] et la cellule Vulnérabilité[237].

La première étape consiste pour la cellule MINTEH à établir une fiche d'identification du MENA. Cette fiche est transmise au service des Tutelles pour l'informer de l'arrivée d'un MENA afin qu'il puisse le prendre en charge. Ce n'est qu'après la désignation d'un tuteur par ce service que la cellule Vulnérabilité peut convoquer le mineur pour une audition. Celle-ci doit obligatoirement se faire en présence du tuteur[238]. Selon l'OE, cette audition a lieu dès que l'enfant est âgé de six ans, pour autant qu'il soit en mesure d'y participer. Mais l'OE n'applique pas de directives particulières et spécifiques pour l'audition des mineurs. Lors de cette audition, la cellule Vulnérabilité revient brièvement sur les raisons de la fuite, en s'attachant particulièrement aux données d'identification et à l'itinéraire suivi.

Lorsque la Belgique est responsable de l'examen d'une demande d'asile en vertu du règlement Dublin III, la

233 Article 6 règlement Dublin III.
234 Loi-programme du 24 décembre 2002 (I) (art. 479), Titre XIII – Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés (dans la suite du texte : « Loi sur la tutelle »).
235 Article 9§ 1 de la loi sur la tutelle.
236 La cellule MINTEH dépend du Bureau Asile de l'OE. Elle est responsable de l'examen et du suivi des dossiers des MENA qui ne font pas de demande d'asile. Elle rédige également des fiches de signalement pour tous les MENA qui se présentent spontanément à l'OE dans le cadre d'une demande d'asile (CBAR, L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur, juin 2013).
237 La cellule Vulnérabilité dépend du Bureau Asile de l'OE et a été mise en place le 1er mai 2012. Elle est compétente pour traiter les demandes d'asile de personnes vulnérables, en ce compris les MENA et les familles avec enfants. Cette cellule est composée de quatre agents qui réalisent les interviews et de deux attachés administratifs. Les personnes qui travaillent au sein de cette Cellule ont suivi une formation particulière en techniques d'interview auprès du CGRA. (CBAR, L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur, juin 2013).
238 Article 9§ 2 de la loi sur la tutelle.

demande est ensuite transmise au CGRA[239]. Si la Belgique n'est pas compétente, la prise en charge est demandée à l'État membre responsable. Conformément au règlement Dublin III et aux obligations internationales, les États membres doivent mener ce procesus à bien en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Proposition d'amendement du règlement de Dublin pour une protection effective du MENA

En juin 2014, la Commission européenne a déposé une proposition[240] visant à préciser quel État membre est responsable du traitement des demandes d'asile de mineurs non accompagnés. Cette proposition fait suite à l'arrêt de la CJUE du 6 juin 2013[241], qui affirme que l'État membre dans lequel se trouve le MENA est responsable de l'examen de sa demande d'asile lorsqu'il a introduit une demande dans plusieurs États membres et qu'il n'a pas de membres de famille en séjour légal dans l'un d'entre eux. Auparavant, c'était l'État où la première demande d'asile avait été introduite qui était considéré comme responsable. En Belgique, l'OE a déjà adapté sa pratique à la nouvelle jurisprudence[242].

La Commission européenne veut mettre fin à l'incertitude juridique actuelle au sujet des MENA. Elle a pour cela mis au point un règlement qui va plus loin que la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. La proposition améliore en particulier la situation du MENA qui a fait une demande de protection internationale et qui n'a ni membres de famille, ni frères, ni sœurs ni proches sur le territoire de l'UE. Dans une telle situation, le dossier du MENA sera en principe traité par l'État membre où se trouve le mineur et où il a introduit une demande. Pendant l'examen de cette demande, le mineur reste sur le territoire de cet État, à moins que cela ne soit contraire à son intérêt. La proposition envisage deux situations :

1. Lorsque le MENA a introduit plusieurs demandes d'asile, entre autres dans l'État membre où il se trouve, c'est cet État membre qui est responsable de l'examen, pour autant que ce soit conforme à l'intérêt du mineur.
2. Lorsque le MENA est présent sur le territoire d'un État membre où il n'a pas demandé l'asile, cet État membre doit lui donner une occasion réelle de le faire. Si le MENA décide d'introduire une demande dans l'État membre concerné, il reste dans cet État membre, qui est alors responsable de l'examen, pour autant que ce soit conforme à l'intérêt du mineur. Sinon, l'État responsable est celui où il a introduit sa demande la plus récente, à moins que ce ne soit contraire à l'intérêt du mineur.

La Commission européenne veut faire en sorte que les intérêts des mineurs soient toujours au centre des préoccupations dans la procédure Dublin. Elle veut éviter que les MENA soient inutilement transférés d'un État membre à l'autre, ce qui leur permettra d'avoir plus rapidement accès aux procédures d'asile. Toutefois, la proposition ne précise pas qui doit déterminer les intérêts de l'enfant et comment. Dans ce contexte, le Comité économique et social européen a recommandé que les intérêts de l'enfant soient déterminés par une instance indépendante des services de l'immigration, de préférence l'instance nationale chargée des questions touchant à la protection de l'enfance. Cela permettrait d'éviter les conflits d'intérêt[243].

3.2. | Les familles avec enfants

L'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas seulement une considération prioritaire pour les MENA, mais doit aussi être pris en compte pour déterminer l'*État membre responsable et organiser le transfert Dublin* des enfants qui accompagnent leurs parents. C'est ce qui ressort de l'article 6 du règlement Dublin III. Même si l'arrêt Tarakhel ne fait pas expressément référence à l'intérêt supérieur de l'enfant, il contient certains éléments qui peuvent nous guider dans l'évaluation de cet intérêt.

239 CBAR, L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur, juin 2013.

240 Proposition de la Commission modifiant l'article 8, paragraphe 4 du règlement de Dublin, Bruxelles, 26.6.2014, COM(2014) 382 final 2014/0202 (COD).

241 CJUE, *MA, BT, DA c. Secretary of State for the Home Department*, 6 juin 2013, C-648/11.

242 CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 11 juin 2013*, point 15 et CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 10 septembre 2013*, point 31. Consultable sur www.cbar-bchv.be.

243 Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 en ce qui concerne la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille, frère ou sœur ou proche ne se trouve en séjour régulier dans un État membre, (COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD)),(2015/C 012/11).

Arrêt Tarakhel : transfert vers l'Italie de demandeurs d'asile avec enfants seulement après garanties individuelles

Dans un arrêt du 3 novembre 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Suisse pour ne pas avoir demandé de garanties individuelles pour le transfert vers l'Italie d'une famille avec un enfant mineur. La Cour a estimé que ce transfert Dublin constituait une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a en effet exprimé de sérieuses réserves quant aux conditions d'accueil en Italie, particulièrement peu adaptées aux besoins d'enfants mineurs. Elle s'est pour cela basée sur des rapports et des recommandations du HCR, qui attestent que les structures d'accueil sont surpeuplées, manquent d'hygiène et peuvent être le théâtre d'actes de violence.

La Cour se réfère à la Convention internationale sur les droits de l'enfant qui encourage les États à prendre les mesures adéquates pour que l'enfant demandeur d'asile puisse bénéficier d'une protection et d'une aide humanitaire, qu'il soit ou non accompagné de ses parents[244]. Pour la Cour, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile mineurs doivent être adaptées à leur âge, tenir compte de leurs besoins spécifiques, d'une protection particulière et de leur vulnérabilité extrême de manière à garantir qu'elles ne créent pas pour ces enfants une situation de stress et d'angoisse qui peut avoir des conséquences particulièrement traumatisantes. On peut cependant voir dans cet arrêt une occasion manquée et regretter que la Cour n'ait pas traité plus en profondeur de l'intérêt supérieur de l'enfant, un argument que l'ECRE, l'AIRE Centre et Amnesty International avaient invoqué dans leur intervention. En effet, un transfert Dublin ne devrait être possible que s'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant[245].

Quelle pratique de l'OE après l'arrêt Tarakhel?

L'OE a indiqué vouloir tenir compte de l'arrêt Tarakhel[246], mais l'interprète de manière restrictive. Tout d'abord, l'OE affirme que, contrairement à la Grèce, l'Italie offre bel et bien un accueil, mais qu'il y a parfois trop peu de structures adaptées pour le grand nombre de demandeurs auxquels le pays doit faire face. Il reconnaît que certains centres ne sont pas adaptés, mais souligne que la situation n'est pas comparable à celle de la Grèce. Il ne saurait donc être question d'une interdiction générale des transferts vers l'Italie. La situation peut toutefois être différente dans certains cas, comme celui de la famille Tarakhel. Comme la capacité d'accueil est très sollicitée, il est possible que des demandeurs d'asile ne bénéficient pas d'un accueil adéquat. En raison de la vulnérabilité des enfants, il est possible que l'on constate plus rapidement une violation de l'article 3 de la Convention vis-à-vis d'eux que vis-à-vis d'adultes. Cela doit, selon l'OE, être évalué au cas par cas.

Ensuite, l'OE n'annule pas les demandes de transfert vers l'Italie et ne les transmettra pas non plus systématiquement au CGRA. Les transferts vers l'Italie ne sont pas non plus systématiquement suspendus. L'Allemagne, au contraire, a à la lumière de l'arrêt Tarakhel suspendu tous les transferts vers l'Italie de familles avec enfants mineurs jusqu'à ce que les autorités italiennes fournissent des garanties individuelles[247].

C'est donc au cas par cas que l'OE demandera des garanties spécifiques à l'Italie, conformément à l'arrêt. Il demandera des informations détaillées sur l'hébergement, les conditions physiques d'accueil et la manière dont l'unité familiale sera garantie. L'OE part du principe que l'Italie répondra de bonne foi. Si des éléments concrets prouvent le contraire, l'OE pourra reconsidérer le transfert vers l'Italie à la lumière de ces nouvelles informations. Les garanties ne seront demandées qu'au moment où on discutera du transfert et pas au moment de la demande de prise en charge, qui ne vise qu'à déterminer l'État membre responsable[248]. L'OE a aussi eu une concertation avec l'Italie afin d'obtenir plus rapidement une réponse après une demande de prise en charge dans la mesure où les « acceptations tacites »[249] n'offrent pas de garanties pour les personnes vulnérables. Il indique que le nombre de ces acceptations tacites a déjà diminué début 2015[250].

Le fait de demander des garanties au moment du transfert soulève de graves questions quant aux possibilités pour une personne de contester ces garanties. Pourra-t-elle encore être entendue au sujet de leur ampleur et de leur contenu ? Et dispose-t-elle d'un recours effectif contre ces garanties?

244 Cour eur. DH, *Tarakhel c. Suisse,* 4 novembre 2014, n° 29217/12, par. 99.
245 AIRE Centre, Amnesty International en ECRE, 3rd party intervention, Tarakhel c. Suisse, 12 janvier 2014, consultable sur : www.asylumlawdatabase.eu.
246 CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 18 novembre 2014*, point 10-15.
247 Kruispunt Migratie-Integratie, « Gevolgen van Tarakhel arrest voor Dublin asieloverdrachten naar Italië : praktijken in Duitsland en in België », 19 décembre 2014.
248 CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 18 novembre 2014*, point 10-15.
249 L'État membre sollicité doit réagir dans les deux mois suivant la demande de prise en charge. Faute de réaction dans ce délai, cela signifie qu'il accepte la responsabilité. C'est ce qu'on appelle une « acceptation tacite ».
250 CBAR, *Compte rendu de la réunion de contact du 10 février 2015*, point 11.

Le CCE annule un transfert Dublin parce que les besoins de l'enfant n'ont pas été pris en compte

Dans un arrêt du 10 décembre 2014[251], le CCE a annulé le refus de séjour avec ordre de quitter le territoire pour un transfert Dublin vers l'Italie d'une famille syrienne avec enfants.

Le CCE a estimé que, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, pour constater une violation de l'article 3 de la Convention, les actes et les circonstances en question devaient atteindre un niveau minimal de gravité. L'évaluation de ce niveau minimal est relatif et dépend des circonstances de la cause, entre autres l'âge des personnes concernées. Le CCE se réfère à l'arrêt Tarakhel, dans lequel la Cour souligne que l'exigence d'une protection spéciale vis-à-vis des demandeurs d'asile vaut d'autant plus lorsque des enfants sont concernés, en raison de leurs besoins spécifiques et de leur extrême vulnérabilité[252]. C'est aussi le cas lorsque les enfants sont accompagnés de leurs parents.

Le CCE souligne que l'extrême vulnérabilité des enfants est une considération déterminante, qui l'emporte sur toute autre considération relative à l'irrégularité du statut de séjour. Il affirme que l'OE ne s'est pas concrètement penché sur l'intérêt de l'enfant mineur. Selon le CCE, La double vulnérabilité de la fille, demandeuse d'asile et enfant ainsi que ses besoins spécifiques n'ont pas été une considération essentielle, et même pas une simple considération dans la décision prise. L'OE n'a pas vérifié concrètement si les demandeurs seraient accueillis dans des structures et des circonstances adaptées à l'âge de leur fille mineure et si la famille pourrait rester unie.

L'OE affirme que les autorités italiennes sont informées au moins sept jours à l'avance du transfert des demandeurs de façon à pouvoir prévoir, si nécessaire, un accueil adapté. Selon le CCE cela reste insuffisant pour garantir un accueil adapté à l'âge de l'enfant mineur et permettant d'assurer l'unité de la famille de demandeurs.

Comme la décision a été prise dans le cadre d'un accord tacite avec les autorités italiennes, aucune garantie explicite n'a été obtenue quant à l'hébergement dans une structure d'accueil spécifique, aux conditions matérielles de l'accueil et au maintien de l'unité de la famille à la lumière des besoins particuliers et de la vulnérabilité de l'enfant mineur.

C'est pourquoi le Conseil considère que l'OE n'a pas procédé à un examen suffisamment précis et attentif de toutes les conditions de ce cas individuel. La problématique générale de la capacité d'accueil en Italie, la vulnérabilité et les besoins spécifiques de la demandeuse d'asile mineure nécessitaient pourtant que l'on obtienne des garanties suffisantes quant aux structures et aux conditions d'accueil adaptées à son âge. Le CCE en conclut que la violation de l'obligation de motivation matérielle à la lumière de l'article 3 de la Convention est établie et annule la décision.

Conclusion : vers une évaluation effective de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la procédure Dublin

L'intérêt supérieur de l'enfant est une considération déterminante qui doit être prise en compte dans toutes les mesures et les décisions concernant des enfants. Cela découle des instruments internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme. C'est aussi le cas dans la politique d'asile et de migration, et en particulier pour les décisions prises sur la base du règlement Dublin. Ce principe est même ancré dans le règlement Dublin III, aussi bien pour les MENA que pour les mineurs accompagnés.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit aussi jouer un rôle déterminant dans les décisions de transfert Dublin pour les familles avec enfants.

La récente proposition de la Commission européenne, qui suit la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, est déjà un élément de clarification pour les MENA qui n'ont pas de membres de leur famille dans un des États membres de l'Union. Myria se réjouit en tout cas que l'OE ait indiqué avoir déjà adapté sa pratique à cette jurisprudence et l'encourage à aller plus loin dans cette voie, conformément à la proposition de la Commission, afin de garantir la prise en compte de manière optimale de l'intérêt supérieur des MENA.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit aussi jouer un rôle déterminant dans les décisions de transfert Dublin pour les familles avec enfants. La vulnérabilité particulière de ce public a été soulignée fin 2014 par la Cour européenne des droits de l'homme. À la suite de cela, la jurisprudence du CCE confirme que l'OE doit évaluer l'intérêt supérieur de l'enfant avant de prendre une décision de transfert pour des familles avec enfants.

251 CCE, n° 134 880, 10 décembre 2014,.
252 Cour eur. DH, *Tarakhel c. Suisse,*4 novembre 2014, n° 29217/12, par. 119.

Le règlement Dublin III prévoit que les États membres peuvent, pour des raisons humanitaires ou des raisons de souveraineté, appliquer avec souplesse les critères destinés à déterminer l'État membre responsable et peuvent eux-mêmes examiner la demande d'asile. La Belgique peut donc décider d'examiner une demande d'asile même si, selon les critères de Dublin, ce n'est pas à elle de le faire. Cela laisse aux États membres suffisamment de latitude pour pouvoir décider, en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant, d'examiner eux-mêmes la demande d'asile. L'État membre est même obligé de le faire lorsque l'enfant – qu'il soit accompagné ou non – risquerait sinon de se retrouver dans des circonstances qui pourraient entraîner un traitement inhumain ou dégradant. Par ailleurs, cela donne aussi à un État membre la possibilité de se déclarer responsable d'une demande d'asile d'une famille qui est répartie sur le territoire de plusieurs États membres, avec par exemple la mère qui se trouve en Belgique et l'enfant mineur en Grèce. Compte tenu des circonstances pénibles qui règnent en Grèce, l'intérêt supérieur de l'enfant implique que la Belgique se déclare responsable et que la demande d'asile de l'ensemble de la famille soit traitée en Belgique[253].

Myria recommande donc que l'OE fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant un élément déterminant dans ses décisions de transfert. L'enfant, qu'il soit accompagné ou non, devrait être entendu dans toute procédure qui le concerne, à condition que cela soit dans son intérêt et que cela soit adapté à son niveau de développement[254]. En outre, la motivation de l'OE doit clairement indiquer comment cet intérêt supérieur a été pris en compte dans le processus décisionnel (voir check list intérêt de l'enfant).

253 Le CBAR a déjà plaidé avec succès pour une telle intervention des instances belges compétentes en matière d'asile. Voir aussi : CBAR, *Rapport annuel 2013*, p.28.

254 Voir aussi : CBAR, *Rapport annuel 2013*, p.26.