

RENFORCER LA PROTECTION ET L'INTÉGRATION DES PERSONNES DÉPLACÉES DE FORCE ET DES APATRIDES EN BELGIQUE ET À L'ÉTRANGER

Mémoire du HCR

dans le contexte des élections européennes, fédérales et régionales de 2024

À la fin de l'année 2023, le nombre de personnes déracinées par les conflits, les persécutions, la violence et les violations des droits de l'homme a atteint 117 millions, soit une augmentation de 9 millions par rapport à la fin de l'année précédente. Cette tendance à la hausse ne montre aucun signe de ralentissement en 2024. Les conflits et les violations des droits de l'homme dans plusieurs régions du monde, notamment au Soudan, dans les territoires palestiniens, en Afghanistan, en Ukraine et en RDC ont entraîné de nouveaux départs. Toutefois, la majorité des personnes déplacées de force le sont à l'intérieur de leur propre pays (58 %); 69 % des réfugiés ont été accueillis par des pays voisins.¹

En 2023, 35 507 personnes ont demandé une protection internationale en Belgique et 12 355 personnes l'ont obtenue. Alors que les années précédentes ont vu une augmentation des arrivées, y compris parmi les enfants non accompagnés, en 2023 le nombre total de demandes a diminué par rapport à 2022.² En outre, l'arrivée de réfugiés en provenance d'Ukraine a nécessité et suscité une réaction sans précédent dans l'histoire récente de la part des gouvernements, de la société civile et des citoyens belges.

La Belgique est partie à plusieurs conventions internationales fondamentales en matière de protection internationale et de prévention et de réduction des cas d'apatridie. Elle a ratifié la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après la Convention de Genève), a adhéré au Protocole de 1967, a ratifié la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et a adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

La Belgique joue depuis longtemps un rôle important dans la protection des personnes déplacées de force et des apatrides, tant sur son territoire qu'en Europe et dans le monde. À ce titre, elle est également un partenaire et un donateur important du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'agence des Nations unies pour les réfugiés.

Récemment, lors du Forum mondial sur les réfugiés de 2023, la Belgique a renforcé ses engagements à l'égard des personnes déplacées de force et des apatrides, en s'engageant à inclure les personnes déplacées de force dans ses programmes de développement et en leur offrant des voies d'accès sûres par le biais de programmes de réinsertion, d'emploi et d'éducation.

Au niveau national, les instances d'asile ont été renforcées et des approches innovantes ont été explorées pour résorber l'arriéré dans la prise de décision. Une attention particulière a également été accordée à l'amélioration de l'information fournie aux demandeurs de protection internationale, en particulier au début de la procédure, et des efforts importants ont été déployés pour résoudre les problèmes rencontrés par le système de tutelle. En réponse à l'afflux de personnes en provenance d'Ukraine, les parties prenantes ont travaillé ensemble pour assurer la protection, concevoir des solutions d'accueil innovantes et fournir un accès à l'aide sociale, à l'emploi et à l'éducation. Bruxelles est également à l'origine d'un modèle dans lequel les réfugiés participent à la conception des politiques d'intégration en matière de logement, d'emploi et d'éducation, et gèrent les centres d'hébergement.

Parallèlement, des défis subsistent. La crise de l'accueil continue de laisser nombre de demandeurs de protection internationale sans abri ni soutien, ce qui a une incidence non seulement sur leur bien-être et leur santé, mais aussi sur

¹ HCR, Global Trends, 2023, <https://www.unhcr.org/global-trends>.

² CGRA, Statistiques relatives à l'asile : aperçu 2023, <https://bit.ly/45U6g2K>.

l'équité et l'efficacité de leur procédure d'asile. L'arriéré dans le traitement des demandes d'asile maintient les demandeurs d'asile dans une incertitude prolongée et bon nombre d'entre eux dans le système d'accueil. Les enfants non accompagnés et séparés sont confrontés à des retards dans la désignation d'un tuteur et n'ont qu'un accès limité aux soins et à l'accueil spécialisés. Les bénéficiaires d'une protection internationale rencontrent également des obstacles pour être réunis avec les membres de leur famille proche, tandis que leur accès au logement, à l'emploi et à l'éducation peut être amélioré. Bien qu'un permis de séjour soit désormais prévu pour certains apatrides, la législation y relative soulève quelques inquiétudes. La procédure de reconnaissance de l'apatridie ainsi que la collecte et la publication des données méritent également une attention particulière.

Dans le contexte des élections européennes, fédérales, régionales et locales de juin et octobre 2024, de la formation des prochains gouvernements fédéraux et régionaux et de la rédaction des accords de coalition qui définiront la politique pour une période de cinq ans, le HCR partage ci-après dix priorités visant à renforcer la protection des personnes déplacées de force et des apatrides en Belgique et à l'étranger. Le HCR reste disponible pour poursuivre le dialogue et une coopération étroite sur ces questions.

1.

RESPECTER LES ENGAGEMENTS DE SOLIDARITÉ AU NIVEAU INTERNATIONAL ET EUROPÉEN

Outre les engagements conventionnels susmentionnés, la Belgique a soutenu avec force les principes de protection et de solidarité internationales aux niveaux européen et international, tant à l'égard des personnes déplacées de force et des apatrides qu'à l'égard des pays qui les accueillent.

Cette approche est conforme aux objectifs du Pacte mondial sur les réfugiés : partager la responsabilité de la protection des réfugiés, notamment en soutenant les pays et les communautés d'accueil. Dans l'esprit du partage des responsabilités, un engagement et des investissements sont nécessaires tout au long des routes migratoires, en ciblant les causes profondes, les problèmes de protection et le manque d'accès aux droits dans les pays d'origine, d'asile et de transit, tant pour ceux qui ont besoin d'une protection internationale que pour ceux qui recherchent des opportunités de migration. La Belgique a également fait preuve de solidarité par le biais de la réinstallation et de la relocalisation. À cet égard, le HCR s'est félicité de la reprise du programme de réinstallation en 2023 et espère que l'ouverture d'un centre d'accueil spécialisé à Alveringem aidera la Belgique à retrouver la voie de la croissance fixée pour son programme de réinstallation.

Au niveau européen, ces objectifs nécessitent un engagement dans la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile. La protection doit être au cœur de cette mise en œuvre. Le HCR demande instamment de donner la priorité à un accès effectif au territoire, à des procédures d'asile équitables et efficaces ainsi qu'à des conditions d'accueil adéquates. Les risques supplémentaires auxquels sont confrontées les personnes ayant des besoins spécifiques doivent être pris en compte. Par ailleurs, la détention doit rester l'exception, tandis que l'investissement dans des dispositifs d'accueil adéquats et dignes ou dans des alternatives à la détention doit être prioritaire. Le retour dans la dignité des personnes dont il est établi qu'elles n'ont pas besoin d'une protection internationale est tout aussi essentiel à la crédibilité et au bon fonctionnement du système de protection.

La Belgique et le HCR sont également liés par un partenariat solide et le pays contribue depuis longtemps aux programmes du HCR en faveur des personnes déplacées de force et des apatrides, par le biais d'un financement substantiel et flexible.

Malgré ces contributions généreuses, le HCR est largement sous-financé, à hauteur d'environ 700 millions de dollars à la fin de l'année 2023, ce qui affecte gravement sa capacité à mettre en œuvre des programmes de protection et d'assistance dans le monde entier.

Dans ce contexte, le HCR encourage la Belgique à maintenir et à renforcer son engagement en faveur des personnes déplacées de force et des apatrides sur la scène internationale et européenne.

C'est pourquoi le HCR recommande :

- 1 de poursuivre la mise en œuvre du **Pacte mondial sur les réfugiés**, en respectant les engagements pris lors du Forum mondial sur les réfugiés de 2023 et en prenant des engagements supplémentaires, tels que l'augmentation des voies d'admission complémentaires, l'investissement dans une participation significative des réfugiés et l'adhésion à l'Alliance mondiale pour mettre fin à l'apatridie.³
- 2 de soutenir une **approche basée sur les itinéraires** comme moyen de réduire les souffrances humaines lors de voyages dangereux et d'offrir des alternatives aux pratiques d'externalisation qui soient efficaces et basées sur les droits dans les pays d'origine, de transit et de destination.
- 3 de mettre en œuvre le **Pacte européen sur la migration et l'asile** en plaçant la protection au cœur des préoccupations, notamment en garantissant l'accès au territoire aux demandeurs de protection internationale, en appliquant des procédures aux frontières qui n'équivalent pas à une détention *de facto* (la détention devant rester l'exception) et en faisant preuve de solidarité envers les États membres de l'UE qui accueillent un grand nombre de réfugiés.
- 4 de reprendre et maintenir la trajectoire de croissance fixée pour la **réinstallation** et d'augmenter le nombre d'admissions humanitaires pour les réfugiés. De garantir également l'accès des réfugiés aux filières d'éducation et de travail accessibles aux ressortissants de pays tiers, en les rendant plus flexibles et adaptées à leurs besoins ; de continuer à soutenir les projets relatifs à des **voies d'admission complémentaires**, tels que EU-Passworld et DT4E, et de veiller à ce qu'ils puissent être étendus.
- 5 de demeurer un **donateur fiable** du HCR, en fournissant un financement de qualité par le biais de contributions flexibles, en temps opportun et pluriannuelles qui permettent à l'Agence de répondre rapidement et efficacement aux urgences humanitaires dans le monde. De maintenir l'objectif de consacrer 0,7 % du revenu national brut au **soutien au développement**, comme le prévoit l'Agenda 2030 pour le développement durable.
- 6 d'autoriser par la loi la **déduction fiscale des dons** au HCR afin de permettre à ce dernier de sensibiliser efficacement le public belge à la solidarité internationale.

2.

MAINTENIR UN SYSTÈME D'ASILE EFFICACE ET QUI PROTÈGE LES PERSONNES DANS LE BESOIN

La Belgique a longtemps maintenu un système solide de protection internationale, y compris grâce à une aide juridique gratuite. Toutefois, ce système a récemment été fragilisé par une crise de l'accueil susceptible de compromettre l'équité et l'efficacité de la procédure d'asile (voir recommandation 3).

De plus, les instances d'asile sont confrontées à un arriéré important, générant des retards considérables dans la prise de décision, ce qui a un impact négatif sur le bien-être des demandeurs de protection internationale et prolonge les séjours dans des centres d'accueil saturés. Dans ce contexte, le HCR se félicite des initiatives qui ont été prises pour résorber l'arriéré tout en maintenant la qualité des décisions. Le HCR se félicite également des efforts considérables déployés pour améliorer les informations fournies aux demandeurs dans une langue qu'ils comprennent, notamment au début de la procédure.

Par ailleurs, bien que la Belgique dispose d'un mécanisme d'aide juridique solide, la qualité de l'aide fournie, en particulier dans le cadre de la détention, peut varier considérablement.

En outre, l'identification des personnes ayant des besoins spécifiques pourrait être améliorée, de même que le soutien qui leur est apporté, en particulier en détention. Cela est essentiel pour garantir une procédure équitable.

Un autre défi consiste à trouver des solutions pour les demandeurs de protection internationale déboutés, sans droit de séjour, qui ne peuvent être renvoyés de force dans leur pays d'origine en raison des circonstances qui y prévalent et des moratoires sur le retour émis par le HCR.

³ L'Alliance mondiale pour mettre fin à l'apatridie est une plateforme multipartite de collaboration menée par le HCR. Sa vision est de créer « un monde sans apatridie où chacun pourra jouir du droit à la nationalité, sans discrimination ». L'initiative s'inscrit dans le cadre de l'« Agenda commun » du Secrétaire général des Nations Unies et est alignée sur les Objectifs de développement durable. Pour plus d'informations : <https://statelessnessalliance.org/faq/>.

Enfin, des réformes législatives sont nécessaires, car le Pacte européen sur la migration et l'asile devra être mis en œuvre et la loi sur les étrangers est devenue difficile à lire et à comprendre en raison de ses multiples modifications.

C'est pourquoi le HCR recommande :

- 1 de garantir des **procédures équitables et efficaces, ainsi que l'accès à celles-ci**, pour tous les demandeurs de protection internationale, y compris ceux qui ne bénéficient pas d'un accueil et les enfants non accompagnés et séparés en attente de la désignation d'un tuteur (voir recommandation 5.3).
- 2 de résorber l'**arriéré** accumulé dans la procédure d'asile et de veiller à ce que les décisions d'octroi ou de refus de protection internationale soient prises dans un délai raisonnable sans compromettre la qualité des décisions.
- 3 de garantir un **accès rapide à une aide juridique de qualité** pour les demandeurs de protection internationale, en assurant le financement nécessaire au maintien d'un système d'assistance juridique de qualité et en améliorant le contrôle de sa qualité, en particulier en détention.
- 4 d'identifier les **personnes ayant des besoins spécifiques** et de leur fournir des soins, un soutien et une protection adaptés tout au long de la procédure, en particulier en détention.
- 5 d'envisager la mise en place d'un **contrôle continu de la qualité** du traitement des demandes de protection internationale, afin de mesurer la mise en œuvre effective des obligations légales et des objectifs qualitatifs fixés et, le cas échéant, d'identifier des mesures correctives.
- 6 d'envisager d'accorder un permis de séjour temporaire à titre humanitaire aux **ressortissants afghans** dont la demande d'asile a été rejetée, compte tenu du moratoire sur le retour dans leur pays d'origine émis par le HCR.
- 7 de poursuivre les efforts de simplification de la **loi sur les étrangers**, tout en respectant les normes internationales de protection.

3.

ASSURER UN ACCUEIL DE QUALITÉ À TOUTES LES PERSONNES DÉPLACÉES DE FORCE

Comme déjà mentionné, la Belgique est depuis longtemps reconnue pour son système d'asile robuste, complété par un réseau d'accueil bien structuré. Cependant, la dégradation de la situation de l'accueil au cours des dernières années est préoccupante, comme en témoignent les 8 816 personnes qui n'ont pas été hébergées le jour de l'enregistrement de leur demande d'asile en 2023.

L'accès à des conditions d'accueil adéquates est fondamental pour tous les demandeurs de protection internationale, y compris les hommes célibataires, afin de respecter leurs droits fondamentaux et de garantir l'accès effectif à la protection internationale pour ceux qui en ont besoin. L'absence d'un accueil complet, comprenant un soutien médical, psychologique, social et juridique, est susceptible de compromettre le caractère équitable et efficace de la procédure d'asile.

Le HCR reconnaît le soutien essentiel que le personnel de Fedasil et les acteurs de la société civile ont apporté aux demandeurs de protection internationale tout au long de la crise de l'accueil. Il salue en outre les efforts déployés par les autorités, malgré les difficultés, pour créer des places d'accueil supplémentaires, définir des mesures d'urgence pour l'hiver et renforcer les instances d'asile. Elle salue également la réouverture du point d'Info de Fedasil afin de garantir que les demandeurs en dehors du réseau d'accueil puissent avoir accès à des informations adéquates sur leurs droits. Ces efforts n'ont toutefois pas encore permis de remédier à la situation, puisque pour la troisième année consécutive, certains demandeurs de protection internationale continuent de dormir dans la rue. À la mi-2024, plus de 3 800 demandeurs de protection internationale étaient sur la liste d'attente pour une place d'accueil. Par ailleurs, les délais pour accéder à l'accueil ont augmenté jusqu'à atteindre six mois. Dormir dehors pendant des mois a de graves conséquences sur la santé mentale et physique et aggrave la vulnérabilité. Si l'ouverture du Refugee Medical Point est incontestablement un pas dans la bonne direction, il est essentiel de reconnaître que cette initiative ne permet pas à elle seule de répondre aux besoins urgents en matière de soins de santé des demandeurs de protection internationale confrontés à la dure réalité du sans-abrisme.

Le HCR est convaincu que la Belgique s'efforcera d'explorer toutes les possibilités pour offrir des conditions de vie dignes à tous les demandeurs de protection internationale. La rapidité avec laquelle et la manière dont la Belgique a accueilli les réfugiés ukrainiens montrent la capacité du pays à trouver des solutions grâce à un effort concerté de tous les acteurs aux niveaux fédéral, communautaire, régional et communal.

Enfin, le logement individuel indépendant étant la forme d'hébergement la plus adaptée, il est important que les demandeurs de protection internationale puissent emménager dans des logements plus petits dès que possible et après un maximum de six mois dans un hébergement collectif, comme le prévoit la loi sur l'accueil de 2007. Cela est nécessaire pour maintenir ou rétablir un sentiment de normalité et préserver l'intimité et la dignité.

C'est pourquoi le HCR recommande :

- 1 de garantir l'accès à un **accueil de qualité à tous les demandeurs** de protection internationale, sans discrimination, depuis la présentation de leur demande jusqu'à la décision finale des instances d'asile. Cela est essentiel pour garantir un examen équitable et efficace de leurs besoins de protection.
- 2 d'investir dans l'**accueil à petite échelle** de tous les demandeurs de protection internationale, compte tenu de son effet positif sur l'intégration et le bien-être des demandeurs. Lorsque les ressources ne le permettent pas, les centres collectifs devraient être aussi petits que possible économiquement et les résidents devraient être autorisés à participer à la gestion des ressources matérielles et aux aspects de la vie dans le centre, compte tenu des considérations relatives à l'âge, au genre et à la diversité.
- 3 de garantir un **accès direct et inconditionnel aux services de santé**, y compris aux services spécialisés de santé mentale et de soutien psychosocial, pour tous les demandeurs de protection internationale. Un mécanisme de soutien spécialisé devrait faciliter l'accès des demandeurs en dehors du réseau d'accueil.
- 4 d'améliorer l'identification des **personnes aux besoins spécifiques** (y compris les personnes LGBTQI+, les femmes à risque, les familles monoparentales, les enfants non accompagnés et séparés, les personnes souffrant de graves problèmes de santé, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap), de les orienter vers des logements adaptés aux besoins identifiés et de veiller à une évaluation continue des besoins, tout au long de la procédure.
- 5 de s'appuyer sur des **stratégies d'accueil innovantes**, telles que le recours à des familles d'accueil et à des villages d'urgence, pour garantir un hébergement à tous les demandeurs de protection internationale. (voir recommandation 10.3)
- 6 de veiller à ce que le système d'accueil évolue vers une **plus grande flexibilité** pour répondre aux fluctuations naturelles des arrivées de demandeurs de protection internationale, en prévoyant des mesures d'urgence, en prévoyant une capacité tampon et en adaptant les cadres juridiques et réglementaires qui empêchent une réponse rapide.
- 7 d'assurer la **coopération entre toutes les parties prenantes** aux niveaux fédéral, régional et local, afin de garantir des solutions durables susceptibles d'offrir des conditions de vie dignes à tous les demandeurs.

4. RÉDUIRE LE RECOURS À LA DÉTENTION, TOUT EN CONTINUANT À DÉVELOPPER DES ALTERNATIVES

En raison de son coût humain dévastateur, la détention des demandeurs de protection internationale doit être évitée et n'être utilisée qu'en dernier recours : la liberté est le principe, la détention l'exception. La détention ne doit avoir lieu que lorsqu'elle poursuit un but légitime et qu'elle a été jugée à la fois nécessaire et proportionnée dans chaque situation individuelle. Les enfants ne devraient pas être détenus à des fins d'immigration, quel que soit leur statut légal/migratoire ou celui de leurs parents, et la détention n'est jamais dans leur intérêt. Par conséquent, le HCR se félicite de l'interdiction récente de la détention des familles avec enfants dans des centres fermés, ainsi que des alternatives à la détention développées en Belgique et de leur inclusion dans la législation.

Bien que la plupart des demandeurs de protection internationale ne sont pas détenus en Belgique, la **détention systématique** des demandeurs de protection internationale à la frontière, y compris des personnes ayant des besoins spécifiques, reste une source de préoccupation. De plus, le HCR est préoccupé par le cumul des motifs de détention, qui prolongent la durée de la détention.

C'est pourquoi le HCR recommande :

- 1 de mettre fin à la **détention systématique** des demandeurs de protection internationale à la frontière.
- 2 de veiller à ce que la détention soit **aussi courte que possible** et d'éviter les détentions successives pour différents motifs.
- 3 de garantir un **contrôle judiciaire** automatique, rapide et régulier de la légalité, de la nécessité et de la proportionnalité de chaque décision de placement en détention, afin de s'assurer qu'il n'existe pas de mesure moins coercitive et que la détention est une mesure de dernier recours. Ce contrôle doit prendre en compte les besoins spécifiques (voir chapitre 2, recommandation 4).
- 4 de poursuivre le développement et la mise en œuvre d'**alternatives à la détention**, de prévoir l'allocation de fonds suffisants à cet effet et l'évaluation régulière de ces alternatives afin d'améliorer les mesures existantes.

5.

GARANTIR L'ACCÈS À UNE PROTECTION ADÉQUATE POUR TOUS LES ENFANTS, EN PARTICULIER LORSQU'ILS SONT SÉPARÉS OU NON ACCOMPAGNÉS

Les enfants déplacés de force sont particulièrement vulnérables, surtout lorsqu'ils sont séparés ou non accompagnés. En 2023, 2 594 demandeurs de protection internationale ont déclaré être des enfants non accompagnés; environ 1 660 ont été considérés comme tels.⁴

Le manque de tuteurs constitue un problème majeur pour les enfants séparés et non accompagnés. Des efforts importants ont été déployés pour remédier aux lacunes du système de tutelle, notamment l'embauche de tuteurs supplémentaires, une réforme du système de financement permettant un recrutement plus rapide et le renforcement de la formation des tuteurs. Toutefois, au début de l'année 2024, environ 1 000 enfants attendaient encore la désignation d'un tuteur. Pendant cette période, les enfants sont exposés à un risque accru de maltraitance et de manque de soins, et leur procédure d'asile est en suspens, ce qui retarde la réunification avec des membres de leur famille proche. Il est inquiétant de constater que différents acteurs signalent également une augmentation des disparitions d'enfants non accompagnés. Le HCR a donc salué la conférence interministérielle sur la migration et l'intégration qui a été convoquée notamment pour mieux coordonner les politiques concernant les enfants non accompagnés à tous les niveaux de pouvoir.

Au cours des dernières années, l'accès à l'accueil n'a pas toujours été garanti, malgré les efforts des autorités pour augmenter la capacité d'accueil pour les enfants. Par ailleurs, aujourd'hui, de nombreux enfants, y compris en bas âge, sont hébergés dans des centres d'accueil collectifs au lieu de familles d'accueil ou de petites structures d'accueil, et n'ont pas accès aux services de la protection de l'enfance. Leur accès à l'éducation n'a pas toujours été garanti en raison, par exemple, des listes d'attente pour les classes d'insertion. Enfin, les procédures de détermination de l'âge sont longues et trop axées sur des tests médicaux contestés.

C'est pourquoi le HCR recommande :

- 1 de garantir l'accès aux **services d'aide à la jeunesse** à tous les enfants qui en ont besoin, sans discrimination. Une prise en charge efficace nécessite une évaluation individuelle du profil et des besoins de chaque enfant, l'élaboration d'un plan de prise en charge et une mise en œuvre coordonnée de ce plan.
- 2 d'assurer un **accueil immédiat et approprié** à tous les enfants. De placer les enfants non accompagnés dans des familles d'accueil ou des petites structures, dans la mesure du possible (voir recommandation 3.4). D'organiser un pré-accueil accessible et flexible, ciblant les enfants qui risquent de disparaître du réseau d'accueil ou de ne jamais y entrer.
- 3 de permettre à chaque enfant non accompagné ou séparé d'**avoir immédiatement accès à un tuteur**, y compris lors de l'évaluation de l'âge. Il est essentiel d'investir suffisamment dans l'embauche, la formation et le soutien des tuteurs.
- 4 limiter l'utilisation des procédures d'**évaluation de l'âge** aux situations où l'âge de l'enfant est manifestement incertain. Utiliser des évaluations holistiques complètes qui tiennent compte à la fois de l'apparence physique et de la maturité psychologique de l'individu. Ces évaluations doivent être menées en toute sécurité, en tenant compte des besoins des enfants et du genre, par un personnel spécialement formé.

⁴ Bureau du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, Aperçu 2023, <https://bit.ly/45U6g2K>.

- 5 garantir un **accès effectif à l'éducation** pour tous les enfants déplacés de force. Proposer des parcours d'insertion scolaire à tous ceux qui entrent dans les systèmes éducatifs belges, complétés par des mesures de soutien à la transition vers les classes ordinaires.

6.

FACILITER LA RÉUNIFICATION DES FAMILLES SÉPARÉES PAR LES CONFLITS ET LES PERSÉCUTIONS

En 2022, 5 552 demandes de réunification familiale ont été déposées par des membres de la famille de personnes déplacées de force; 3 270 visas ont été octroyés.⁵

La réunification familiale est souvent la priorité des personnes déplacées de force, car il s'agit d'une étape importante pour retrouver un mode de vie normal et s'intégrer avec succès dans le pays d'asile. Le fait d'être séparé de sa famille et de devoir constamment s'inquiéter de sa sécurité entrave ce processus. L'unité familiale et (par extension) l'accès à la réunification familiale sont des droits fondamentaux. C'est pourquoi le HCR plaide depuis longtemps pour que les procédures de réunification familiale soient efficaces et flexibles. Le HCR se félicite donc de **l'évolution récente de la situation en Belgique**, qui permet aux membres de la famille de demander le regroupement familial à distance lorsqu'il leur est impossible ou excessivement difficile de se rendre au poste diplomatique. Toutefois, cette évolution positive vers une plus grande flexibilité reste limitée. Le HCR soutient également l'adoption récente d'une disposition légale prévoyant un droit de séjour pour les parents dont les enfants bénéficient d'une protection internationale en Belgique, ce qui favorise l'unité familiale.

Les personnes déplacées de force continuent à se heurter à une série **d'obstacles pratiques, administratifs et financiers** lorsqu'elles demandent le regroupement familial. Il s'agit notamment de difficultés pour obtenir des documents officiels prouvant l'identité et les liens familiaux, de la courte durée de validité des documents et de l'existence des frais importants. En outre, elles sont confrontées à de nombreux obstacles pratiques, tels que des trajets difficiles vers les ambassades et les consulats, et de longs délais tant d'attente pour obtenir un rendez-vous que de traitement des demandes. En outre, il n'est pas certain que des garanties en matière de protection aient été mises en place pour les prestataires de services externes qui traitent les demandes de visa des membres de la famille des personnes déplacées de force. Par conséquent, de nombreuses personnes déplacées de force ne sont pas en mesure de respecter le délai d'un an pendant lequel des conditions plus souples s'appliquent au regroupement familial. Les défis sont encore plus grands pour les proches qui n'appartiennent pas à la famille nucléaire, même lorsqu'ils sont à la charge de bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique.

Le HCR recommande :

- 1 d'adopter des **procédures souples** pour la réception et le traitement des demandes de visa au titre du regroupement familial . Parmi celles-ci :
 - 1.1 d'étendre l'octroi de dérogations à l'obligation de **se présenter en personne**, lorsque les personnes rencontrent des difficultés pour accéder aux ambassades et aux consulats pour des raisons financières, administratives, de sécurité ou logistiques. Les demandes en ligne ou depuis la Belgique devraient être possibles.
 - 1.2 de rendre la procédure **financièrement accessible**, en réduisant les frais de demande de visa, en remboursant les tests ADN lorsque le résultat est positif et en élargissant les possibilités de financement. La Belgique pourrait également accepter que des difficultés financières justifient l'introduction d'une demande de visa après le délai d'un an, afin que les personnes déplacées de force puissent encore bénéficier des conditions plus souples du regroupement familial.
 - 1.3 d'analyser l'ensemble des **éléments de preuve** disponibles en matière d'identité et de liens de parenté, en appliquant systématiquement le système de cascade prévu par la loi sur les étrangers, ce qui implique qu'un test ADN ne peut être utilisé qu'en dernier recours.
- 2 d'exempter les bénéficiaires d'une protection internationale de **l'obligation de remplir les conditions** relatives aux ressources stables, régulières et suffisantes, au logement approprié et à l'assurance maladie, quelle que soit la date de la demande de regroupement familial.

⁵ MYRIA, Migration en chiffres et en droits 2023, https://www.myria.be/files/Droit_de_vivre_en_famille_2023.pdf.

- ③ de garantir un accès rapide à des **conseils et à une aide juridique de qualité** dans le cadre du regroupement familial, notamment en assurant un financement adéquat et en renforçant les capacités des acteurs privés et publics concernés.
- ④ d'assurer le contrôle de la qualité lorsque les autorités **externalisent les services**, en garantissant que le personnel est formé pour aider les réfugiés, que les services sont (financièrement) accessibles, que les rendez-vous sont donnés dans des délais raisonnables et que des mesures de protection sont mises en place.

7. RENFORCER LA PROTECTION DES APATRIDES ET LA PRÉVENTION DE L'APATRIDIE

La Belgique est signataire de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Le Code de la nationalité belge contient des garanties solides pour prévenir l'apatridie des enfants, ainsi qu'en cas de perte ou de privation de la nationalité.

Des problèmes subsistent toutefois en ce qui concerne la procédure de détermination de l'apatridie devant les tribunaux, notamment l'insuffisance des garanties procédurales, la qualité variable de la prise de décision, la longueur de la procédure et l'absence de permis de séjour pour les personnes cherchant à être reconnues apatrides. Le HCR prend note de l'adoption récente d'une loi relative au droit de séjour des apatrides, qui concerne une lacune majeure en matière de protection. Il craint toutefois que la loi n'affaiblisse dans la pratique la situation des apatrides en Belgique, au lieu de la renforcer. Plus précisément, la loi crée une procédure parallèle de détermination de l'apatridie dans le cadre de la procédure d'octroi d'un titre de séjour. Elle limite également l'accès à un titre de séjour en introduisant des conditions et des critères d'admissibilité allant au-delà de ceux recommandés par le HCR ou les cours suprêmes belges.

En ce qui concerne la prévention de l'apatridie, bien que le Code de la nationalité belge contienne une disposition destinée à prévenir l'apatridie des enfants nés en Belgique, son application n'est pas toujours conforme à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Le HCR a récemment relevé l'absence de garanties procédurales en ce qui concerne le retrait de la nationalité belge précédemment attribuée à un enfant né en Belgique.

Enfin, bien que des statistiques sur l'apatridie existent, elles ne donnent pas un aperçu complet de la situation de la population apatride en Belgique, notamment en ce qui concerne les taux de reconnaissance de la qualité d'apatride par les tribunaux et la procédure d'octroi d'un titre de séjour.

C'est pourquoi le HCR recommande :

- ① de renforcer la **procédure de détermination de l'apatridie** devant les tribunaux en incluant des garanties procédurales spécifiques et en renforçant les capacités des tribunaux, des parquets et des avocats.
- ② de veiller à la **mise en œuvre de la législation récemment adoptée** relative au droit de séjour des apatrides, conformément aux obligations internationales de la Belgique, énoncées par la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et les lignes directrices du HCR, et de renforcer les capacités des administrations et des tribunaux compétents.
- ③ d'**évaluer la mise en œuvre** de la législation relative au droit de séjour des apatrides et d'adopter, le cas échéant, des mesures correctives.
- ④ d'accorder un **titre de séjour temporaire** aux demandeurs pendant la procédure de détermination de l'apatridie et pendant la demande d'admission au séjour pour cause d'apatridie.
- ⑤ de rassembler et de mettre à disposition des **données quantitatives et qualitatives** sur les populations apatrides et sur la mise en œuvre des procédures de détermination de l'apatridie et de délivrance des titres de séjour.
- ⑥ de veiller à ce que les pratiques en matière de **prévention de l'apatridie** soient conformes à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie ainsi qu'aux lignes directrices du HCR, et de **renforcer** les capacités des officiers d'état civil, des parquets et des avocats en matière de prévention de l'apatridie.
- ⑦ de mettre en œuvre le Pacte mondial sur les réfugiés, **en adhérant à l'Alliance mondiale pour mettre fin à l'apatridie**.

8.

FAVORISER L'INCLUSION DES PERSONNES DÉPLACÉES DE FORCE

Pour construire une société dans laquelle les communautés d'accueil et les bénéficiaires de protection internationale peuvent contribuer sur un pied d'égalité, il est essentiel que l'inclusion et l'intégration soient un succès. Le HCR salue donc les efforts déployés au cours de la dernière décennie pour donner aux personnes déplacées de force une chance de participer activement à la société belge. Notamment, le délai d'attente des demandeurs de protection internationale pour accéder au marché du travail a été réduit à quatre mois. Par ailleurs, des parcours d'intégration sont désormais proposés dans toutes les régions, et les personnes qui fuient la guerre en Ukraine ont eu un accès immédiat à ces derniers. En Flandre, la procédure de reconnaissance des qualifications a également été simplifiée et est ouverte aux demandeurs de protection internationale. Cette région a également créé un régime spécial pour le logement temporaire, permettant la location d' aux personnes déplacées de force, d'une manière souple, mais réglementée.

Toutefois, des difficultés subsistent en matière de logement, d'apprentissage de la langue et d'accès à l'emploi. La pénurie de logements empêche les réfugiés d'accéder à un logement à long terme, condition sine *qua non* d'une intégration réussie. Cette situation affecte également l'accueil des demandeurs de protection internationale (voir recommandation 3.1) et le programme de réinstallation (voir recommandation 1.4). En Flandre, une législation récemment adoptée a introduit des critères additionnels pour accéder au logement social, tels que l'obligation d'être intégré localement, ce qui aura un impact supplémentaire sur les possibilités d'accès au logement social pour les réfugiés. Par ailleurs, des cas de discrimination sont régulièrement signalés dans tout le pays sur les marchés du logement et de l'emploi. En outre, plus que dans certains États voisins, les barrières linguistiques semblent empêcher les réfugiés d'accéder au marché du travail ; par ailleurs, les cours d'intégration créés pour l'apprentissage du néerlandais ne sont plus gratuits, ce qui risque de les rendre moins accessibles. En Flandre, les demandeurs de protection internationale ont été exclus des cours de citoyenneté. Plus généralement, la participation à ces programmes peut être entravée par des considérations financières ou d'ordre pratique. Enfin, dans l'ensemble, les initiatives fédérales, régionales et locales pourraient être mieux coordonnées afin de stimuler davantage les processus d'intégration. Le HCR s'est donc félicité de la création d'une Conférence interministérielle sur la migration et l'intégration visant à assurer une plus grande harmonisation entre les politiques des autorités fédérales et des entités fédérées.

C'est pourquoi le HCR recommande :

- 1 de continuer à améliorer la **coordination des politiques et leur mise en œuvre** entre les acteurs fédéraux, régionaux et locaux, notamment par le biais de la Conférence interministérielle sur la migration et l'intégration (voir recommandation 5).
- 2 de veiller à ce que les programmes d'intégration, y compris l'orientation sociale, la formation linguistique et professionnelle, soient **disponibles, accessibles (financièrement) et débutent le plus tôt possible** au cours de la procédure d'asile. À cette fin, de veiller à ce que la situation individuelle des demandeurs et des bénéficiaires d'une protection internationale soit soigneusement examinée et à ce qu'un soutien approprié soit apporté pour permettre la participation, comme l'accès à des services de garde d'enfants ou l'exonération des frais d'inscription.
- 3 d'évaluer et d'adopter des solutions structurelles pour **lutter contre les pratiques discriminatoires** qui entravent l'accès à l'emploi et au logement.

Travail

- 4 de garantir l'accès à une **formation linguistique et professionnelle de qualité** aux personnes déplacées de force et aux apatrides. Ces formations peuvent commencer durant la procédure d'asile.
- 5 de favoriser l'**accès au marché du travail** alors, même si les personnes déplacées de force et les apatrides sont encore en train d'**apprendre les langues nationales**.
- 6 de faciliter la reconnaissance des **qualifications** formelles et informelles, en procédant à une évaluation globale des qualifications, en évaluant les documents de manière flexible et en concevant des voies alternatives pour les tests de qualification. De permettre également aux demandeurs de protection internationale de faire reconnaître leurs qualifications.

Logement

- 7 d'aider les réfugiés à **se procurer un logement privé**, notamment en soutenant l'instauration d'un climat de confiance avec les propriétaires, par exemple en fournissant des garanties ou des prêts pour les dépôts de garantie de loyer.
- 8 de mettre à disposition un **nombre suffisant de logements sociaux**, également accessibles aux bénéficiaires de protection internationale.
- 9 de promouvoir le **logement partagé**, par exemple en simplifiant les démarches administratives et en créant un environnement fiscal favorable, en garantissant des mécanismes de contrôle et de vérification, tout en investissant dans des services d'aide aux hôtes (voir la recommandation 10.3).

9.

GARANTIR LA PARTICIPATION DES PERSONNES DÉPLACÉES DE FORCE ET DES APATRIDES AUX DÉCISIONS QUI AFFECTENT LEUR VIE

La participation des personnes déplacées de force et des apatrides aux processus décisionnels qui les concernent constitue une condition essentielle d'une intégration réussie. D'une part, elle permet une communication efficace entre les gouvernements et les communautés déplacées de force et apatrides, ce qui renforce les liens avec les communautés d'accueil. D'autre part, les partenariats apportent des solutions efficaces et durables aux problèmes d'intégration auxquels sont confrontés les personnes déplacées de force et les apatrides, en particulier lorsque tous les groupes sont représentés (y compris les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap et les personnes LGBTQI+). L'approche participative renforce l'autonomie des personnes déplacées de force, leur permettant de prendre leur avenir en main et de contribuer à la société dans laquelle elles s'intègrent.

La Belgique fait figure de pionnière avec son modèle de comité de réfugiés. À Bruxelles, dix comités de réfugiés travaillent en étroite collaboration avec les autorités régionale et locales, fournissent des données essentielles et élaborent des solutions pour les réfugiés. Les représentants de ces comités ont été recrutés par le gouvernement régional de Bruxelles pour participer à la planification et à la mise en œuvre des politiques d'accès à l'éducation, aux services de santé, au travail et au logement. Cela a permis aux autorités de mieux identifier les besoins des communautés, d'élaborer des politiques plus efficaces et de les communiquer aux communautés ciblées. Les comités gèrent également des centres communautaires et des abris collectifs, souvent dans des bâtiments temporairement inoccupés.

C'est pourquoi le HCR recommande :

- 1 **d'inclure les organisations de réfugiés et d'apatrides dans l'élaboration des politiques** au niveau fédéral, régional et local afin d'améliorer les politiques d'intégration, notamment en matière de logement, d'emploi et d'éducation.
- 2 **de soutenir les organisations de réfugiés et d'apatrides**, y compris financièrement, afin qu'elles puissent soutenir le processus d'intégration des réfugiés. En fournissant un premier point de contact, en organisant des centres communautaires et en concevant des programmes d'intégration sur mesure, ils sont un allié crucial pour permettre aux réfugiés de trouver un emploi ou un logement.
- 3 d'investir davantage dans des **équipes mobiles de réfugiés** qui peuvent aider les autorités à atteindre les demandeurs et les bénéficiaires d'une protection internationale et permettre une réponse rapide aux situations d'urgence, y compris au sein de la communauté.
- 4 de renforcer et d'étendre la pratique selon laquelle les **bâtiments temporairement inoccupés** sont utilisés comme abris collectifs, gérés par des comités de réfugiés. Ces bâtiments peuvent faire partie d'une réserve stratégique pour fournir un abri lorsque le réseau d'accueil est saturé. (voir recommandation 3)

10.

TIRER PARTI DES ENSEIGNEMENTS DE LA RÉPONSE APPORTÉE À L'ARRIVÉE DE RÉFUGIÉS UKRAINIENS

Depuis le début de l'invasion massive de l'Ukraine par la Russie, plus de 6 millions de personnes ont été contraintes de quitter le pays. Environ 80 000 d'entre elles ont cherché refuge en Belgique, où elles bénéficient d'une protection temporaire. Cet afflux a conduit les responsables politiques belges à prendre des mesures extraordinaires, témoignant d'une volonté d'investir dans l'accueil et d'une approche pragmatique de l'intégration des personnes fuyant l'Ukraine. Dans le même temps, la société civile, le secteur privé et des milliers de citoyens se sont mobilisés, suscitant un élan de solidarité sans précédent.

Les autorités fédérales ont également fourni des données accessibles sur la population des bénéficiaires d'une protection temporaire par le biais de la plateforme Statbel. Toutefois, les données nationales, régionales et locales ne sont pas encore suffisamment intégrées.

Ces expériences positives devraient être poursuivies et développées davantage, compte tenu de la poursuite de la guerre en Ukraine et de la nécessité d'élaborer des plans à long terme. De plus, il est possible de s'en inspirer pour améliorer la protection de toutes les personnes déplacées de force.

C'est pourquoi le HCR recommande :

- 1 de poursuivre les efforts pour assurer une meilleure **coordination** entre les différents niveaux de gouvernement en ce qui concerne la réponse à l'arrivée de réfugiés.
- 2 de poursuivre les efforts en vue de la collecte et de la mise à disposition de données statistiques pertinentes, complètes et ventilées sur toutes les personnes déplacées de force en Belgique, en rassemblant les données nationales, régionales et locales.
- 3 d'étudier les moyens d'étendre le **modèle du comité de réfugiés**, qui associe les réfugiés à l'élaboration des politiques, ce qui rend les politiques d'intégration et la sensibilisation des communautés de réfugiés plus efficaces. (voir recommandation 9)
- 4 de s'appuyer sur des **stratégies d'accueil innovantes**, y compris l'utilisation de bâtiments inoccupés et de villages d'urgence, afin de garantir un hébergement à toutes les personnes demandant une protection internationale.
- 5 d'étudier davantage le potentiel des **familles d'accueil** pour fournir un logement aux personnes déplacées de force, d'encourager le **logement partagé**, par exemple en simplifiant les démarches administratives et en créant un environnement fiscal favorable, en garantissant des mécanismes de contrôle et de vérification, tout en investissant dans des services d'aide aux hôtes. (voir recommandation 8.9)
- 6 de développer des approches innovantes pour **reconnaître plus rapidement les qualifications formelles et informelles**, de procéder à une évaluation globale des qualifications et d'évaluer de manière flexible les documents prouvant les qualifications.
- 7 d'étendre l'accès immédiat aux programmes d'intégration, à l'éducation, à la formation et au marché du travail à tous les demandeurs de protection internationale. De s'appuyer sur les programmes locaux qui ont permis de trouver des logements et des emplois.
- 8 de prolonger le régime de protection des personnes qui ont fui la guerre en Ukraine, en tenant compte des inconvénients des prolongations répétées d'un an, et de s'abstenir, dans le contexte actuel, de renvoyer de force des personnes en Ukraine. D'œuvrer en faveur d'une approche coordonnée et harmonisée entre les États d'accueil.

Traduction non officielle de la version originale anglaise
(mis à jour en juin 2024)