

Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après « avant-projet de loi »), introduisant des sanctions supplémentaires en cas de manquement grave au régime et règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil

I. INTRODUCTION

1. En adoptant le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après dénommé le HCR) du 14 décembre 1950, l'Assemblée générale des Nations Unies lui a confié la responsabilité d'assurer la protection internationale des réfugiés¹. Peu de temps après, a été adoptée la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés² (ci-après dénommée la Convention de 1951) constituant la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. En vertu de l'article 35 de cette Convention, les États contractants se sont engagés à coopérer avec le HCR dans « *l'exercice de ses fonctions et (...) à faciliter sa tâche de surveillance de l'application de cette Convention* ». Par la suite, les résolutions successives de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social (ECOSOC) précisèrent que le mandat du HCR s'étendait également à certaines catégories de personnes ayant un besoin de protection internationale, mais ne répondant pas nécessairement aux critères de la Convention de 1951 précitée. Le rôle de surveillance de l'application de la Convention de 1951 s'exerce d'une part par la publication de lignes directrices interprétatives sur le sens des dispositions et des termes contenus dans la Convention de 1951, et d'autre part par la formulation de commentaires sur les propositions législatives et politiques impactant la protection et les solutions durables des personnes ayant besoin d'une protection internationale.

2. Le HCR a pris connaissance de communiqués de presse parus suite au Conseil des Ministres du 25 mars 2016³, faisant part d'un avant-projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après « Loi Accueil »), actuellement soumis au Conseil d'Etat pour avis.

3. Contrairement à la pratique passée, dans le cadre de laquelle le Gouvernement partageait avec le HCR les textes législatifs susceptibles d'affecter l'intérêt des personnes ayant besoin d'une protection internationale, le HCR n'a pas eu connaissance du projet de loi en préparation. Il n'a donc pas été en mesure d'offrir son soutien au Gouvernement par la formulation d'avis et recommandations circonstanciés.

¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Statut de l'Office du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés*, 14 décembre 1950, A/RES/428(V), disponible sur: <http://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=471611ed39c>.

² Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd59af.html>.

³ Delafortrie, S. and Springael, C., *Nouvelles sanctions en cas d'infractions graves de demandeurs d'asile dans les centres d'accueil*, SPF Chancellerie du Premier Ministre - Direction générale Communication externe, Communiqué de presse publié le 25 mars 2016.

Asielzoekers die amok maken kunnen opvang verliezen, Brussel, Communiqué de presse Belga publié le 31 mars 2016.

4. Le HCR formule les observations suivantes concernant le projet de loi à l'examen dans le cadre de son mandat explicité *supra* au paragraphe 1. Emises sur base de l'information fournie dans la presse et non sur la base du texte de l'avant-projet de loi, elles ne préjugent pas du fait que le Gouvernement ait déjà tenu compte de certains aspects mentionnés, ou que l'avant-projet de loi contienne d'autres points que le HCR pourrait soulever ultérieurement, après en avoir pris connaissance.

5. Les commentaires du HCR sur la Directive du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)⁴ (ci-après « Directive Accueil »), publiés en avril 2015, apportent un éclairage supplémentaire sur sa position quant aux dispositions de celle-ci. La transposition de cette Directive est aussi actuellement à l'examen en Belgique. Le HCR se tient à la disposition des autorités et parties prenantes pour offrir son soutien dans ce processus.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

6. Conscient des défis posés en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale suite à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile depuis mai 2015, le HCR souhaite d'emblée saluer les très importants efforts fournis par le Gouvernement, les administrations et les travailleurs sociaux concernés pour augmenter la capacité du réseau et faire face aux besoins d'accueil et de logement des demandeurs d'asile.

7. Pour clarifier le contexte, le HCR souhaite rappeler que les conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale sont étroitement liées à la qualité des procédures d'asile, déterminantes pour assurer une protection internationale à ceux qui en ont besoin. Des conditions d'accueil appropriées sont en effet essentielles à un examen juste et efficace des besoins de protection internationale. Il est ainsi primordial de permettre aux demandeurs de protection internationale de subvenir à leurs besoins et de leur garantir un niveau de vie adéquat à compter du moment où ils introduisent leur demande soit à l'intérieur du pays, soit à la frontière ; jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise quant au bien-fondé de celle-ci⁵.

8. Les communiqués de presse mentionnés *supra* annoncent l'introduction de sanctions supplémentaires - à celles déjà existantes dans la Loi Accueil - en cas d'infractions graves dans les centres d'accueil, dont la réduction, voire la suppression de l'allocation journalière et l'exclusion définitive du réseau d'accueil⁶.

9. Selon la pratique actuelle en Belgique, l'exclusion du réseau d'accueil semble équivaloir au retrait des conditions matérielles d'accueil, en ce qu'aucune alternative en matière

⁴ Union européenne: Conseil de l'Union européenne, *Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)*, 29 juin 2013, OJ L. 180/96 – 105/32; 29.6.2013, 2013/33/UE, disponible sur: <http://www.refworld.org/cgi-bin/telexis/vtx/rwmain?docid=52e0da164>. Ci-après : Directive Accueil.

⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs aux : - projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après « projet de loi monocaméral »), et - projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et modifiant la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (ci-après « projet de loi bicaméral »)*, 29 janvier 2013, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/5114befc2.html>.

⁶ Delafortrie, S. and Springael, C., *Nouvelles sanctions en cas d'infractions graves de demandeurs d'asile dans les centres d'accueil*, SPF Chancellerie du Premier Ministre - Direction générale Communication externe, Communiqué de presse publié le 25 mars 2016.

de « logement, nourriture et habillement »⁷ n'assurant « un niveau de vie adéquat qui garantisse la subsistance et protège (...) [la] santé physique et mentale »⁸ des demandeurs n'est prévu pour les personnes qui sont exclues des centres d'accueil.

10. Or, si l'article 20(4) de la Directive Accueil permet aux Etats membres de déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent, le type de sanctions applicable est toutefois limité par l'article 20 (1 à 3) de la Directive Accueil qui énumère les circonstances dans lesquelles les conditions matérielles d'accueil peuvent être retirées ou limitées. L'article 20 (1 à 3) ne mentionne pas les actes violents ainsi que les cas de manquements graves au règlement d'ordre intérieur dans la liste exhaustive des motifs de limitation ou retrait des conditions matérielles d'accueil. La Directive ne fait ainsi aucunement mention des termes tels que « y compris », « tels que » ou « par exemple » en présentant la liste des cas pouvant donner lieu à une limitation ou au retrait des conditions matérielles de l'accueil à l'article 20 (1 à 3). Des sanctions en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement et de comportement particulièrement violent impliquant **la limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil ne peuvent donc pas être appliquées** dans le contexte de l'art. 20 (4).

11. Il convient également de souligner, bien que cette situation n'ait pas été mentionnée dans la presse, qu'en tout état de cause, la détention ne devrait pas figurer parmi les sanctions applicables à moins que les conditions pour sa mise en œuvre soient remplies aux termes d'une procédure légale et non arbitraire telle que prévue à l'article 8 de la Directive Accueil⁹ ou en cas d'infraction au droit pénal.

12. Par ailleurs, la Directive Accueil spécifie que le retrait des conditions matérielles d'accueil reste une **mesure exceptionnelle** qui doit être assortie d'une décision prise au cas par cas et dûment **motivée**. La Directive relève également l'application du principe de **proportionnalité**¹⁰.

13. Le retrait des conditions matérielles d'accueil ne peut affecter la possibilité pour les demandeurs d'asile de poursuivre leur demande d'asile de manière appropriée. Or, l'exclusion du réseau d'accueil, qui ne serait pas assortie de mesures alternatives, est susceptible d'avoir des conséquences significatives pour les personnes concernées. Elle est susceptible de générer de nombreuses difficultés pratiques dans le cadre de la procédure d'asile (réception des convocations, des décisions, introduction des recours dans des délais utiles, ...) et même si le demandeur d'asile a accès à l'aide juridique pour l'assister dans sa procédure, un accompagnement social, médical et psychosocial, doublé s'il y a lieu d'un accès à des services d'interprétariat, est utile et bien souvent nécessaire. En outre, les demandeurs de protection

⁷ Directive Accueil, article 2, g), qui définit les « conditions matérielles d'accueil » comme « les conditions d'accueil, comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière ».

⁸ Ibid., article 17, 2.

⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, April 2015, p. 48-49, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html>.

¹⁰ Directive Accueil. L'article 20(1) indique que « les Etats membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil (...) ». L'art. 20(5) précise que « les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 21, compte tenu du principe de proportionnalité ».

internationale, dont certains se trouvent dans des situations de pauvreté et de dénuement extrêmes, sont confrontés à de nombreux problèmes humains et sociaux et sont ainsi susceptibles de se retrouver dans un état de faiblesse physique et psychologique ayant un impact négatif sur le déroulement de leur procédure d'asile ou n'en permettant pas la poursuite. **Le HCR recommande dès lors que le retrait du bénéfice de l'accueil ne soit envisagé que lorsque le demandeur a abandonné sa structure d'hébergement**¹¹.

14. Par ailleurs, la Directive Accueil prévoit dans son article 20(5) que les Etats membres doivent assurer en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux conformément à l'article 19 de la Directive et garantir un **niveau de vie digne** à tous les demandeurs. La Directive Accueil prévoit à cet égard plus de garanties en cas de limitation ou retrait du bénéfice de l'accueil que sa version précédente¹² qui ne garantissait que l'accès aux soins médicaux d'urgence. De manière similaire, le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire mentionnait, en 2002, que les demandeurs de protection internationale, et en particulier les personnes vulnérables, doivent être traités de manière humaine et digne et protégés contre tous traitements inhumains et dégradants¹³. Le HCR note cependant qu'il sera difficile de garantir un niveau de vie digne lorsque le demandeur n'a plus accès à l'aide matérielle, et notamment lorsque cela n'est pas une conséquence du fait qu'il dispose de moyens financiers suffisants.

15. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, quant à elle, « accorde un poids important au statut du requérant qui est demandeur d'asile et appartient de ce fait à un **groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable** qui a besoin d'une protection spéciale »¹⁴. La Cour précise qu'un « traitement est dégradant s'il humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité humaine, ou s'il suscite chez l'intéressé des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique »¹⁵. La vulnérabilité évoquée est d'autant plus marquée parmi les enfants et autres personnes fragilisées. L'octroi de conditions matérielles d'accueil constitue un moyen d'atténuer la situation de vulnérabilité du demandeur d'asile au moyen notamment d'un accompagnement adéquat compte tenu des difficultés de connaissance d'une des langues nationales, d'absence de tout réseau de soutien ainsi que d'éventuels traumatismes.

16. Plus généralement, les Etats sont responsables du **respect des droits de l'homme** de toute personne se trouvant sur leur territoire et sous leur juridiction. Tant les législations internationales et régionales relatives aux droits de l'homme que les normes applicables de

¹¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, April 2015, p. 49, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html>.

¹² Union européenne: Conseil de l'Union européenne, *Directive 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*, 6 février 2003, 2001/0091 (CNS), art. 16(4), disponible sur : <http://www.refworld.org/docid/50ed49cf2.html>.

¹³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Conclusion sur l'accueil des demandeurs d'asile dans le cadre des différents systèmes d'asile*, 8 octobre 2002, No. 93 (LIII) - 2002, disponible sur: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3dae853ca>.

¹⁴ Voir arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Requête N° 30696/09, Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 21 janvier 2011, disponible sur: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opedocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fb2199a2>, § 251.

¹⁵ *Ibid.*, § 220, citant *Pretty c. Royaume-Uni*, Requête N° 2346/02, CEDH, 29 avril 2002, § 52.

protection des réfugiés sont ainsi pertinentes lorsqu'il s'agit de définir des normes de conditions d'accueil pour les demandeurs d'asile¹⁶.

17. Par ailleurs, outre la mise en œuvre, le cas échéant, de mesures d'encadrement psychologique ou psychiatrique adéquates et le recours aux dispositions de droit pénal applicables, le HCR recommande aux autorités d'établir des **critères** spécifiques pour l'application de toute sanction en matière d'accueil. De tels critères se trouvent déjà dans la loi en ce qui concerne les sanctions existantes, il conviendra de les compléter en cas d'adoption de sanctions supplémentaires et d'en informer de manière appropriée les personnes concernées. En outre, les décisions portant sur des sanctions disciplinaires devraient être **enregistrées** et pouvoir faire l'objet d'un **recours** régi par des règles claires.

18. Enfin, si la sanction de la violence et des manquements graves au règlement d'ordre intérieur est importante, sa **prévention** l'est tout autant. Un système d'accueil sous tension, tel que l'a connu la Belgique avec l'afflux de demandeurs d'asile en 2015, peut plus facilement engendrer de la violence au sein du réseau d'accueil. Lors de consultations menées par le HCR, en collaboration avec Fedasil, auprès de demandeurs d'asile afghans résidant en centres d'accueil en Belgique¹⁷ en 2013 et 2014, ceux-ci ont pu identifier une série de facteurs de stress pouvant contribuer à la violence dans les centres. Ceux-ci touchent autant à leurs expériences traumatisantes avant leur arrivée en Belgique que, par la suite, à l'incertitude de leur situation, leur compréhension limitée de la procédure d'asile et l'effet de groupe qui résulte d'un nombre important de personnes de même nationalité au sein de centres par ailleurs surpeuplés.

19. Le HCR a observé qu'un encadrement socio-éducatif et psychologique adéquat au sein des institutions d'accueil diminue les tensions ainsi que la violence. Dans la publication mentionnée *supra*, le HCR propose douze recommandations afin de diminuer les tensions et la violence dans les centres d'accueil¹⁸. Les commentaires du HCR sur la Directive Accueil, publiés en avril 2015, apportent d'autres recommandations en ce sens¹⁹.

III. CONCLUSION

20. Le HCR comprend que les Gouvernements aient un intérêt légitime à s'assurer que les actes violents ou les manquements graves au règlement d'ordre intérieur dans les centres d'accueil soient poursuivis. Il est bien établi que tout demandeur d'asile a des devoirs vis-à-vis du pays auprès duquel il sollicite l'asile, qui impliquent en particulier qu'il se conforme à ses lois et règlements ainsi qu'à toute mesure visant au maintien de l'ordre de public. Les sanctions prévues en droit pénal peuvent être ainsi appliquées si un résident les enfreint.

21. Cependant, sans la mise en place d'alternatives, l'exclusion de demandeurs d'asile des centres d'accueil ne lui paraît pas être une réponse appropriée, notamment en ce qu'elle serait

¹⁶ Pour plus de détails sur le cadre juridique international applicable, voir : UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Recommandations du HCR sur l'harmonisation des normes de conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans l'Union européenne*, 1 juillet 2000, pp. 4-5, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b1f805f4.html>.

¹⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *All born on 01/01, A "Snapshot" Assessment of Afghan Asylum-seekers in Belgian Collective Reception Centre*, avril 2015.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 8-10.

¹⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, avril 2015, p. 46, disponible sur: <http://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html>.

contraire à la Directive Accueil qui limite les possibilités de limitation et de retrait des conditions matérielles d'accueil et requiert des décisions prises au cas par cas, dûment motivées et selon le principe de proportionnalité pour l'application de telles mesures exceptionnelles. Le retrait ou la limitation des conditions matérielles d'accueil ne devrait de plus pas affecter la possibilité pour les demandeurs d'asile de poursuivre leur demande d'asile de manière appropriée. Or, sans la mise en place de telles alternatives, l'exclusion des centres d'accueil est susceptible d'avoir un impact très négatif sur le déroulement de la procédure d'asile et, dans de nombreux cas, elle ne permettrait pas à ce groupe de population - que la Cour européenne des droits de l'homme a considérée comme « particulièrement défavorisé et vulnérable » - d'avoir un niveau de vie digne ; ce qui est également requis par la directive Accueil. Par ailleurs, la formulation de critères spécifiques d'application des sanctions envisagées dans le cadre de l'accueil, un enregistrement de celles-ci et des voies de recours sont nécessaires. Enfin, outre les sanctions qui sont importantes, il est fondamental de mettre l'accent sur la prévention de la violence et des manquements au règlement d'ordre intérieur.

22. Ainsi, le HCR recommande :

- que le retrait des conditions matérielles d'accueil ne soit envisagé que dans des cas exceptionnels, dûment justifiés et selon le principe de proportionnalité, à savoir lorsque le demandeur a abandonné sa structure d'hébergement. Les conditions matérielles d'accueil devraient être rétablies rapidement à son retour et s'il/elle expose des raisons valables pour son absence;
- qu'en tout état de cause, la limitation ou le retrait des conditions d'accueil ne soit pas appliqué dans des cas non prévus par le texte exhaustif de la Directive Accueil;
- que la limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil n'affectent pas la possibilité pour les demandeurs d'asile de poursuivre leur demande d'asile de manière appropriée; et qu'à cette fin, notamment en cas d'exclusion des centres d'accueil, des alternatives soient mises en place et des garanties assurant un niveau de vie digne soient incluses dans la législation.
- de définir dans la législation ou dans un règlement les critères d'application des sanctions en cas de manquement grave ou répété au règlement intérieur des structures d'hébergement ou de comportement violent, d'en informer de manière appropriée les personnes concernées, de prévoir un enregistrement des sanctions ainsi que des voies de recours.

UNHCR Bruxelles, le 22 avril 2016.