

## Protection internationale



# Introduction

Selon le HCR, il y avait fin 2023 plus de 117 millions de personnes déplacées de force dans le monde. Trois quarts de ces personnes sont accueillies dans des pays à bas ou moyens revenus et 69% dans des pays voisins des États d'origine<sup>1</sup>. Certains conflits majeurs qui entraînent le déplacement forcé de millions de personnes tels qu'au Soudan ou au Myanmar passent pratiquement inaperçus dans les chiffres de l'asile en Belgique. D'autres crises, comme les conflits armés en Ukraine et à Gaza, ont un impact plus important sur notre pays. En Belgique, en 2023, environ 35.000 demandes de protection internationale ont été introduites, dont un peu moins de 30.000 constituent des premières demandes, soit un peu moins qu'en 2022. Par ailleurs, la crise de l'accueil se prolonge, les hommes isolés se voyant systématiquement privés d'accueil.

Entre mars 2022 et juin 2024, la Belgique a délivré une attestation de protection temporaire à plus de 85.000 personnes déplacées d'Ukraine<sup>2</sup>. Vu la prolongation de la guerre, le Conseil de l'UE a décidé de prolonger la protection temporaire pour une quatrième année consécutive, jusqu'au 4 mars 2026<sup>3</sup>. Les bénéficiaires de la protection temporaire auront dû attendre jusqu'à fin juin 2024 pour avoir une sécurité sur leur sort après mars 2025, après une longue période d'incertitude et d'attente. Il faut espérer qu'une décision soit prise plus rapidement à l'avenir.

En mai 2024, les textes du pacte de l'UE sur la migration et l'asile, qui avait fait l'objet d'un accord politique fin 2023, ont été publiés. Ce pacte, faisant l'objet d'une brève présentation dans ce cahier, nécessitera encore un travail important pour sa mise en œuvre en Belgique, ainsi qu'une attention particulière sur ses implications pour les droits fondamentaux. Le code de la migration, annoncé par le gouvernement fédéral en 2014 et en 2019, n'a par contre toujours pas été adopté, malgré l'annonce d'un « Code de la migration contrôlée » par la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration en janvier 2024<sup>4</sup>, sans accord toutefois au sein du gouvernement

et sans que les textes de loi en projet n'aient été rendus publics.

En octobre 2023, à la suite du début du conflit à Gaza, Myria a été contacté par un grand nombre de personnes d'origine palestinienne en Belgique souhaitant faire évacuer des proches de Gaza, avec pour conséquence un nombre record de demandes d'informations et d'aide pour l'année 2023<sup>5</sup>. Concernant les demandes de protection internationale introduites par les personnes de Gaza, le CGRA a décidé de ne pas appliquer la disposition légale<sup>6</sup> voulant qu'il décide « en priorité » sur une demande « probablement fondée ». Selon le CGRA, ceci s'explique par la nécessité de vérifier l'identité de la personne, son origine, le départ et le séjour récent à Gaza, la possibilité d'une protection dans un autre pays, ainsi que toute indication pouvant mener à l'application de la clause d'exclusion<sup>7</sup>.

De manière générale, malgré les efforts des instances pour prendre plus de décisions, le délai de traitement des demandes reste très long pour les personnes en demande de protection. Face à cette situation, des mesures de rationalisation sont prises, tel le projet-pilote « Tabula Rasa » du CGRA, qui vise à expérimenter de nouvelles méthodes de travail, notamment par l'envoi d'un questionnaire préliminaire aux personnes en demande de protection pour raccourcir le temps d'audition<sup>8</sup>. Cependant, en l'absence des garanties et moyens adéquats, ce procédé pourrait faire peser aux personnes elles-mêmes et aux professionnels qui les accompagnent (avocats et services sociaux), une responsabilité plus lourde pour identifier et exprimer les principaux motifs d'asile, ce qui a suscité des interrogations et des craintes. Les résultats de l'évaluation de ce projet « Tabula Rasa », n'étaient pas encore connus au moment de la rédaction de ce rapport, en juillet 2024. Un examen rigoureux de chaque demande et des documents présentés reste indispensable pour respecter l'interdiction absolue de refoulement vers un pays où la personne craint de mauvais traitements.

1 UNHCR, *Global Trends report 2023*, p. 2.

2 Entre le 10 mars 2022 et le 30 juin 2024, 85.087 personnes ont reçu une attestation de protection temporaire (OE, Protection temporaire. Statistiques mensuelles, juin 2024, version consolidée, Tableau 2.2., p. 4). Le nombre de personnes ayant un titre de séjour de bénéficiaire de la protection temporaire est inférieur pour diverses raisons (retour volontaire, déplacement vers d'autres États-membres, délai avant inscription dans une commune).

3 Décision d'exécution (UE) 2024/1836 du Conseil du 25 juin 2024 prorogeant la protection temporaire introduite par la décision d'exécution (UE) 2022/382.

4 Communiqué du 10 janvier 2024, [https://www.nicoledm.be/nieuw\\_wetboek\\_gecontroleerde\\_migratie](https://www.nicoledm.be/nieuw_wetboek_gecontroleerde_migratie)

5 Myria, *La migration en chiffres et en droit 2024*, cahier Accès au territoire, p. 10.

6 Article 57/6 §2, 4° de la loi sur les étrangers.

7 Myria, *Réunion de contact protection internationale, mars 2024*, pp. 34-35.

8 Myria, *Réunion de contact protection internationale, septembre 2023*, pp. 20-27.

Dans deux affaires clôturées fin 2023 devant la Cour européenne des droits de l'homme (résumées ci-dessous), l'État belge, en concluant des règlements amiables, a reconnu que le CGRA ou le CCE n'avaient pas correctement apprécié la situation dans les demandes de protection internationale introduites par des requérants originaires respectivement du Mexique et de la Colombie.

Dans ce cahier, Myria a par ailleurs choisi d'analyser une innovation législative attendue depuis longtemps : la procédure de séjour spécifique des personnes apatrides.

Dans la dernière partie de ce cahier Myria se penche, hélas à nouveau, comme les deux années précédentes, sur le manque structurel de places d'accueil pour les demandeurs de protection internationale qui perdure, une situation qui alourdit la responsabilité des autorités, qui violent leurs obligations de respecter tant la dignité humaine que l'État de droit.

## Pacte européen sur la migration et l'asile

### Introduction

En septembre 2020, la Commission européenne présente un « nouveau pacte sur la migration et l'asile », qui sera suivi d'accords politiques autour des instruments du pacte en 2024, ratifiés à la fois par le Conseil et le Parlement européen<sup>9</sup>. Le pacte comprend plusieurs instruments, notamment le règlement sur le filtrage<sup>10</sup>, le règlement relatif à la procédure de retour aux frontières, le règlement relatif à la procédure d'asile<sup>11</sup>, le règlement Eurodac<sup>12</sup>, le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration<sup>13</sup> et le règlement visant à faire face aux situations de crise et de force majeure<sup>14</sup>. En outre, des accords politiques ont été trouvés pour réformer, notamment, la directive établissant des normes pour l'accueil des demandeurs de protection internationale<sup>15</sup>.

Compte tenu de la complexité du pacte et de la marge laissée pour sa mise en œuvre effective, Myria ne fait que quelques commentaires dans ce contexte.

### Un nouveau système européen, efficace et équitable ?

On peut certainement qualifier d'historique le fait que les États membres et les institutions de l'UE se soient mis d'accord sur une réforme en profondeur du régime d'asile. En même temps, des questions se posent concernant le caractère véritable des « procédures équitables et efficaces », d'un « système européen unifié » et du « plein respect des droits fondamentaux »<sup>16</sup>.

Il s'agit ainsi de dix nouveaux instruments législatifs et de 1.400 pages formant une législation d'une grande complexité et d'une ambiguïté certaine<sup>17</sup>.

Cette complexité se reflète dans un premier temps dans les procédures. Le règlement relatif au filtrage instaure notamment, pour certaines catégories de ressortissants de pays tiers, un filtrage obligatoire (concernant la sécurité, la santé et la vulnérabilité)

<sup>9</sup> Le pacte a été adopté dans le cadre de la procédure législative dite ordinaire, selon laquelle la Commission européenne fait la proposition et le Parlement européen (élu au suffrage direct) et le Conseil (dans lequel les États membres sont représentés) doivent parvenir à un accord et ratifier cet accord. Les règlements relatifs à l'asile et la nouvelle directive accueil ont été publiés au *Journal officiel de l'UE* le 22 mai 2024.

<sup>10</sup> Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) no 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817

<sup>11</sup> Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE

<sup>12</sup> Règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) no 603/2013 du Parlement européen et du Conseil

<sup>13</sup> Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) no 604/2013

<sup>14</sup> Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147

<sup>15</sup> Directive (UE) 2024/1346 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte)

<sup>16</sup> *Managing migration responsibly* - European Commission (europa.eu)

<sup>17</sup> Myria ne s'intéresse ici qu'aux documents publiés par le *réseau Odysseus*, mais d'autres instruments comme la réforme du code des frontières Schengen n'ont pas été pris en compte ici. En outre, aucun accord n'a finalement été trouvé concernant l'instrument de retour.

aux frontières extérieures de l'Europe. En outre, les ressortissants de pays tiers sont, en fonction de certains critères, orientés vers différents types de procédures. Ces critères comprennent notamment celui d'un éventuel premier pays d'asile ou un pays d'origine sûr<sup>18</sup>, l'âge (minorité)<sup>19</sup> ou encore le taux de reconnaissance selon la nationalité de la personne, ce dernier devant, dans certains cas, être supérieur à 20% si la personne ne veut pas se retrouver en procédure accélérée. Il existe toutefois une exception drastique à cette dernière règle. En vertu du nouveau règlement visant à faire face aux situations de crise et de force majeure dans le domaine de l'asile et de la migration, les États membres auront la possibilité de ne pas appliquer certaines règles, ou de les appliquer différemment, dans les « situations de crise ». Ainsi, dans les situations dites de crise, les ressortissants de pays tiers – ou les apatrides – pourront faire l'objet d'une procédure accélérée lorsque le taux de reconnaissance de leur nationalité ou de leur pays de résidence habituelle est inférieur ou égal à 75%<sup>20</sup>. Les règles de détention présentent une complexité et une ambiguïté similaires. Ainsi, dans le cadre de la nouvelle procédure de filtrage, une personne qui n'a pas encore été autorisée à entrer sur le territoire doit rester « à la disposition (...) pendant la durée du filtrage, afin de prévenir tout risque de fuite, toute éventuelle menace pour la sécurité intérieure résultant de cette fuite ou toute menace potentielle pour la santé publique résultant de cette fuite.<sup>21</sup> » Il est difficile de percevoir cette mesure de « mise à disposition » à la frontière sans le risque de détention<sup>22</sup>. La même règle renvoie en outre à une « réglementation nationale » pour mettre en œuvre cette mise à disposition, ce qui risque de créer un patchwork réglementaire et de l'incertitude pour les personnes demandeuses de protection internationale.

Des systèmes complexes ont également été introduits en vue de renforcer la « solidarité » du système. Ainsi, un mécanisme de solidarité peut être déclenché si la « capacité d'asile » d'un État membre de l'UE est dépassée, permettant aux États membres de faire un choix entre relocalisation, solidarité financière et une solidarité alternative<sup>23</sup>.

## Perspectives de mise en œuvre

La mise en œuvre du pacte de l'UE devra faire l'objet d'un suivi attentif en matière de conformité avec les droits fondamentaux et de respect du principe de non-refoulement. Bien que le pacte<sup>24</sup> prévoit notamment un mécanisme de contrôle indépendant obligatoire, celui-ci se limite à l'application de la procédure de filtrage et d'asile aux frontières. Il importe cependant que ce contrôle soit suffisamment solide, indépendant et effectif.

La plupart des instruments du pacte n'entreront pas en vigueur avant deux ans. Entretemps, les règlements relatifs à la procédure d'asile, à la gestion de l'asile et de la migration et à la procédure de retour aux frontières contiennent des dispositions transitoires proposant une mise en œuvre en trois étapes. Plus précisément, dès l'entrée en vigueur de ces instruments :

- Après trois mois, un « plan de mise en œuvre commun » a été présenté par la Commission européenne (juin 2024),
- Après six mois, sur la base du plan de mise en œuvre commun, les États membres soumettront leurs propres plans de mise en œuvre nationaux (décembre 2024),
- Au bout de deux ans, la mise en œuvre de ces instruments du pacte devra être achevée (mi-2026).

18 En introduisant le concept de pays d'origine sûr au niveau de l'UE, tout comme celui de « premier pays d'asile ».

19 Des mineurs ne peuvent être soumis à la procédure frontalière obligatoire que s'ils représentent une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

20 Article 4(1)(a) du règlement.

21 Art. 6 du Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) no 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817

22 En ce sens, voy. également European Parliamentary Research Service, *The European Commission's New Pact on Migration and Asylum. Horizontal substitute impact assessment*, p.62 et suiv.

23 Voy. article 56 du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

24 Articles 1 et 10 du règlement relatif au filtrage, ainsi que l'article 43, paragraphe 4, du règlement relatif à la procédure d'asile (en ce qui concerne la procédure à la frontière).



## La Belgique évite deux possibles condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme

Dans deux affaires introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme, la Belgique a implicitement reconnu que les instances d'asile n'avaient pas correctement traité des demandes de protection internationale introduites par les requérants, deux Mexicains d'une part, un Colombien d'autre part<sup>25</sup>. Les requérants mexicains se plaignaient que les instances d'asile aient fait peser sur eux un fardeau excessif de la charge de la preuve, sans procéder à un examen attentif, rigoureux et *ex-nunc* (au moment où les juges examinent l'affaire) des éléments apportés à l'appui de la seconde demande d'asile ni de la réalité de la situation de violence généralisée à la suite de la reconstitution des cartels au Mexique. Le requérant colombien, affirmant quant à lui faire partie d'un groupe systématiquement exposé aux violences des paramilitaires à la suite de son témoignage, se plaignait que les instances d'asile lui aient opposé l'autorité de chose jugée du premier arrêt du CCE pour refuser de revenir sur l'appréciation de la crédibilité du récit au regard des éléments nouveaux, et qu'elles aient écarté des documents au cœur de sa demande de protection sans en avoir vérifié ou fait vérifier l'authenticité.

Le gouvernement a conclu un règlement amiable avec les requérants, évitant une possible condamnation par la Cour. Par cet accord, la Belgique s'est engagée à garantir que le CGRA « réexaminera une éventuelle (nouvelle) demande d'asile qu'ils introduiraient en procédant à un

examen rigoureux, objectif et complet de l'ensemble des éléments nécessaires à évaluer les craintes du requérant en cas d'éloignement (...) au regard des exigences de l'article 3 de la CEDH »<sup>26</sup>. Cette pratique est préoccupante à double titre. D'une part, parce qu'elle révèle que l'examen de nouveaux éléments présentés à l'appui d'une demande ultérieure de protection internationale (dans ces affaires une seconde) est parfois superficiel, tant au niveau du CGRA que du CCE. D'autre part, parce qu'il a fallu que ces demandeurs d'asile introduisent un recours à la Cour européenne des droits de l'homme pour obtenir un examen rigoureux auquel toute personne a droit, ce qui en l'occurrence avait été refusé par les instances, y compris des juges indépendants du CCE, dans les deux dossiers précités.

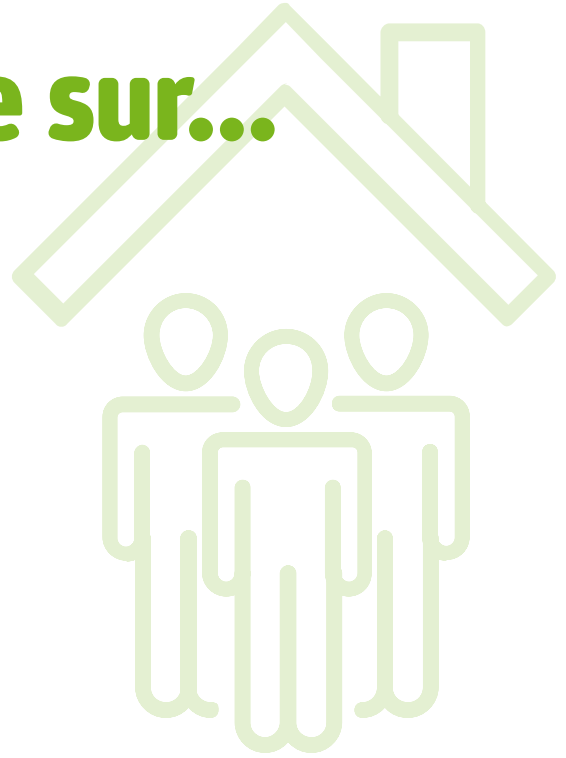
Myria a répertorié 7 affaires depuis 2018 dans lesquelles l'État belge a reconnu par un règlement amiable que l'examen d'une demande d'asile n'avait pas été assez rigoureux sur la base de l'article 3 de la CEDH<sup>27</sup>. S'ils offrent l'avantage de la rapidité et de l'économie de procédure, ces règlements amiables empêchent la Cour de se prononcer sur le fond des affaires. Contrairement à une condamnation prononcée par la Cour, la reconnaissance amiable d'une violation de la CEDH par le gouvernement ne permet en effet pas de suivi rigoureux des mesures prises par les autorités pour régler un éventuel problème structurel.

25 Cour eur. D.H. (décision), J.Y.R. c. Belgique, 14 décembre 2023, n° 29287/22 (Colombie) ; G.G. and D.C. c. Belgique 14 décembre 2023, n° 22624/21 (Mexique).

26 Formulation similaire dans les deux décisions précitées. La décision J.Y.R. précise « avec une prise en considération particulière des éléments nouveaux présentés par le requérant ».

27 Ces affaires concernaient un Chinois d'origine ouïghoure à la frontière (Cour eur. D.H. (déc.), A.P. c. Belgique, 9 mars 2023, Req. n° 60405/21), un Iranien converti au christianisme (H.R. c. Belgique, 7 avril 2022, req. n° 40644/21), les rapports psychiatriques et certificats médicaux d'un demandeur d'asile soudanais (O.S. c. Belgique, 9 décembre 2021, req. n° 14202/21), un Colombien craignant des groupes armés impliqués dans le trafic de drogue (R.L. c. Belgique, 12 décembre 2019, req. n° 15388/18), des membres de la communauté ahmadie du Pakistan (2 affaires : A.A. c. Belgique, 26 septembre 2019, req. n° 51705/18; Ahmad Basra c. Belgique, 10 juillet 2018, req. n° 47232/17), un Afghan d'origine hazara souffrant d'un handicap mental (H.G.S. c. Belgique, 7 mars 2019, req. n° 26763/18).

# Dans ce cahier, Myria se focalise sur...



**La nouvelle  
procédure de  
séjour pour les  
apatrides**

| p. **20**



**La protection  
internationale  
au niveau belge  
et européen**  
en chiffres | p. **8**

**La crise de l'accueil  
se prolonge,  
la responsabilité  
des autorités  
s'alourdit** | p. **29**



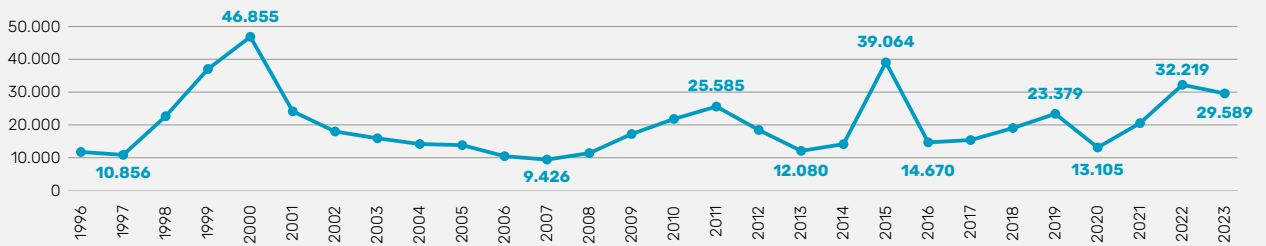
# Les demandes de protection internationale en Belgique

## Premières demandes

Les chiffres sur la **protection temporaire** accordée aux personnes venant d'Ukraine ne sont pas compris dans ces données. Ils sont présentés plus loin dans ce cahier.



Demandeurs de protection internationale (première demande)



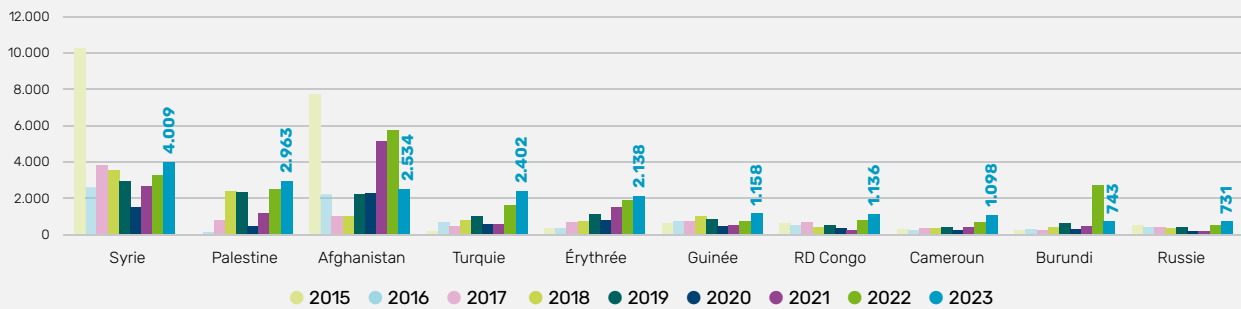
### 29.589 personnes ont introduit une première demande de protection internationale en 2023

- En 2023, le nombre de personnes ayant introduit une première demande de protection internationale a légèrement diminué par rapport à 2022 (-8%). Il reste toutefois élevé au regard des valeurs observées ces dix dernières années.
- Les **Syriens** sont la première nationalité devant les **Palestiniens**, qui n'ont jamais été aussi nombreux. Les **Afghans** sont quant à eux **2x moins nombreux** qu'en

### Très forte diminution du nombre d'Afghans faisant une première demande de protection internationale

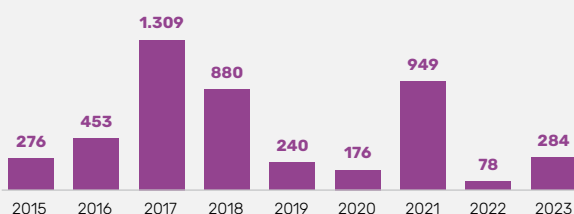
2022. Le nombre de Turcs (+47%), de Guinéens (+60%), de Congolais (+39%), de Camerounais (+58%) et de Russes (+46%) continue à croître entre 2022 et 2023, tandis que celui des Burundais revient à des valeurs proches de celles observées avant la hausse de 2022. Depuis 2015, si le nombre de Syriens et d'Afghans a très fortement chuté, celui des Palestiniens, Turcs et Érythréens a, par contre, beaucoup augmenté.

Top 10 des nationalités des demandeurs de protection internationale en 2023 (première demande)



## Réinstallations

Personnes réinstallées en Belgique



- Parmi les 29.589 personnes ayant fait une première demande de protection internationale en 2023, **284 personnes** ont été **réinstallées** en Belgique.
- Alors que les personnes réinstallées représentaient 0,22% de l'ensemble des personnes ayant fait une 1<sup>re</sup> demande de protection internationale en 2022, elles en représentent 1% en 2023.
- Plus de la moitié d'entre elles sont des Congolais réinstallés depuis le Rwanda.

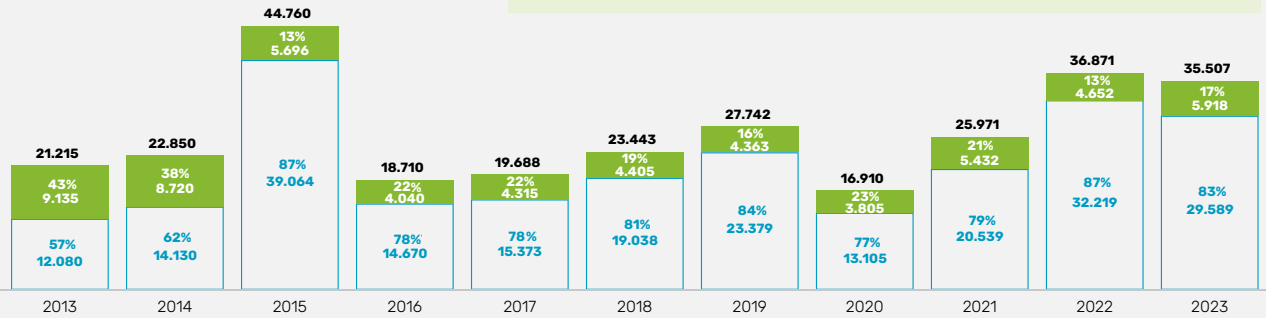
(Pour comprendre ce qu'est la réinstallation, voir : [Réinstallation / CGVS \(cgra.be\)](#))



# Demandes ultérieures

En 2023, **5.918** personnes ont introduit une demande ultérieure

Les **premières demandes de protection** se distinguent des demandes ultérieures : on parle de **demande ultérieure** lorsqu'une personne, qui a déjà introduit et clôturé une ou plusieurs demandes en Belgique dans le passé, introduit une nouvelle demande. Le demandeur doit alors apporter de nouveaux éléments à sa demande pour que celle-ci soit recevable.



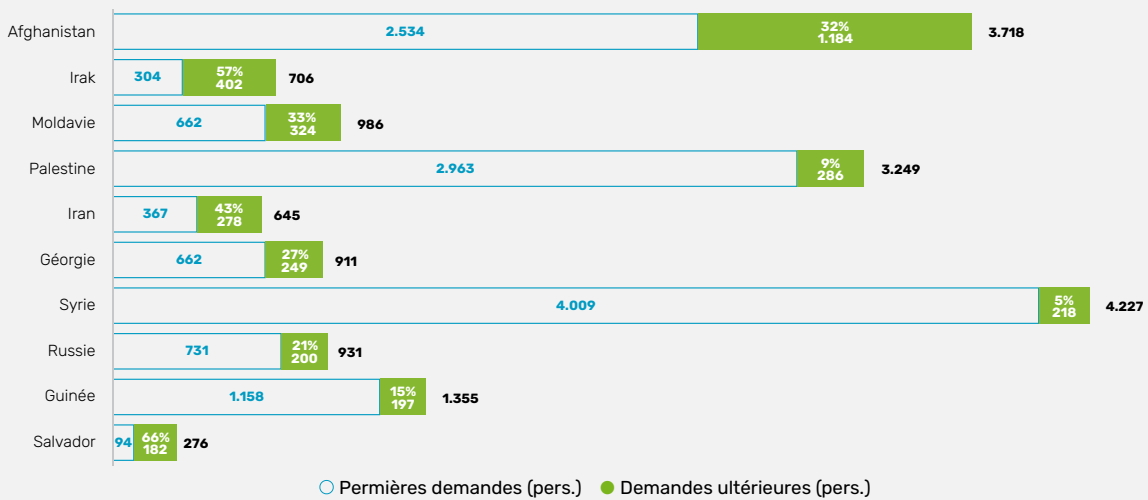
**Total des demandeurs de protection**

● Personnes qui ont introduit une demande ultérieure ○ Personnes qui ont introduit une 1<sup>ère</sup> demande de protection

Note: Les personnes ayant fait une première demande et une demande ultérieure au cours de la même année sont incluses dans chacune des deux catégories, et donc comptabilisées deux fois sur la même année. Les personnes ayant introduit une première demande une année donnée et, par la suite, une demande ultérieure une autre année sont comptabilisées une fois pour chaque année concernée sur le graphique.

- En plus des 29.589 demandeurs de protection internationale ayant introduit une première demande en 2023, **5.918 personnes** ont introduit une demande ultérieure, soit un total de 35.507 personnes.
- Sur ce total de 35.507 personnes, les personnes ayant introduit une demande ultérieure représentent **17%**.
- Si une légère diminution du total des demandeurs de protection internationale est observable entre 2022 et 2023, les demandes ultérieures sont quant à elles en augmentation, passant de 4.652 en 2022 à 5.918 en 2023 (soit une augmentation de 27%).

## Top 10 des nationalités des demandes ultérieures en 2023 (personnes)



○ Premières demandes (pers.) ● Demandes ultérieures (pers.)

- Le nombre de demandes ultérieures d'Afghans a triplé en un an, passant de 394 en 2022 à 1.184 en 2023. À elles seules, elles représentent 1/5<sup>e</sup> du total des demandes ultérieures en 2023.
- Pour les Irakiens, le nombre de demandes ultérieures a dépassé celui des premières demandes en 2023 (57% de demandes ultérieures). Cette proportion est également très élevée pour les Salvadoriens (66%). Au contraire, les Syriens (5%) et les Palestiniens (9%) présentent des proportions en dessous de la moyenne de 17%.



# Les décisions en matière de protection internationale en Belgique

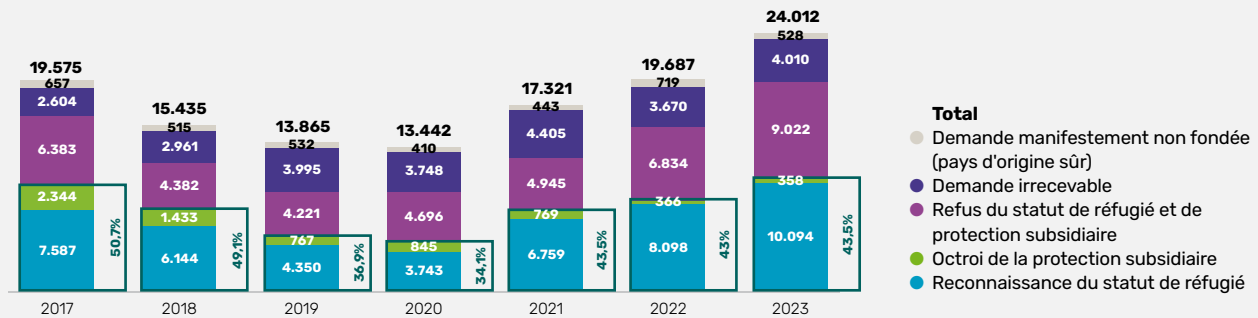
## Décisions prises en première instance (CGRA)

- En 2023, le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) a pris une décision pour **24.012 dossiers**, concernant 28.289 personnes. C'est une augmentation de 22% par rapport au nombre de décisions prises en 2022 et le nombre le plus élevé observé ces dernières années.
- Par ailleurs, dans **1.275 dossiers de demandes ultérieures**, concernant 1.525 personnes, une **décision de recevabilité** a été prise [examen ultérieur (frontière) + demande ultérieure recevable]. Pour ces 1.525 personnes, la décision définitive n'est pas encore connue.

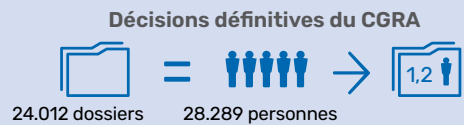
### Octroi d'un statut de protection internationale

- Sur la base de son récit individuel, un individu est reconnu comme **réfugié** s'il répond aux critères de la Convention de Genève.
- Lorsqu'un demandeur de protection internationale ne remplit pas les conditions pour être reconnu comme réfugié, mais qu'il court un risque réel d'atteintes graves en cas de retour dans son pays, il peut se voir octroyer la **protection subsidiaire**.
- Dans les deux cas, les personnes bénéficiant d'un statut de protection se voient attribuer un droit de séjour de durée limitée, qui devient illimitée 5 ans après l'introduction de la demande de protection.

Répartition des décisions définitives prises par le CGRA en première instance 2017-2023 (nombre de dossiers)



Certains dossiers comprennent plusieurs demandes de protection, lorsqu'il s'agit de personnes de la même unité familiale. En moyenne, on compte **1,2 personnes par dossier** en 2023.

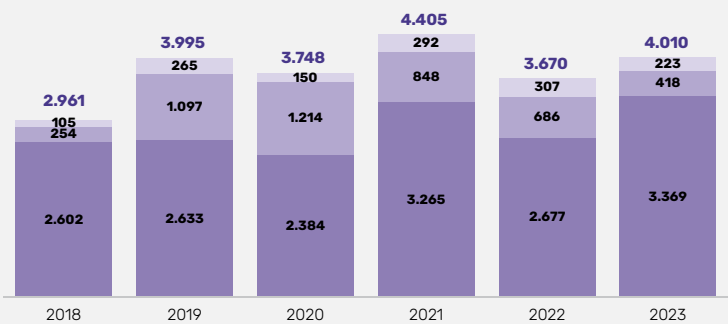


## Décisions d'irrecevabilité et taux de protection

**Le nombre de décisions d'irrecevabilité** contribue à faire varier le taux de protection, puisque ces décisions sont incluses dans les décisions négatives. Plus ce nombre est élevé, plus il contribue à faire baisser le taux de protection.

- Le nombre de décisions d'irrecevabilité passe de 3.670 en 2022 à **4.010** en 2023.
- En 2023, leur part s'élève à **17%** de l'ensemble des décisions (elle était de 19% en 2022).

Demandes jugées irrecevables par le CGRA et raisons de l'irrecevabilité

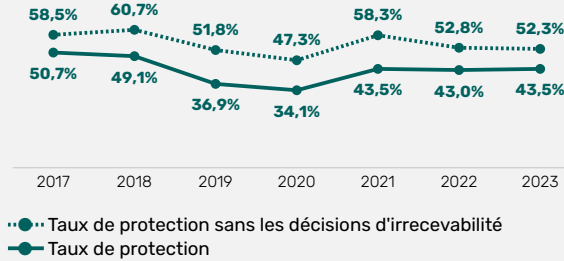


### Nombre total de décisions d'irrecevabilité

- Autres demandes irrecevables (pays tiers sûr, mineur accompagné, citoyen de l'UE)
- Protection internationale dans un autre État membre de l'UE
- Demande ultérieure irrecevable

# Taux de protection

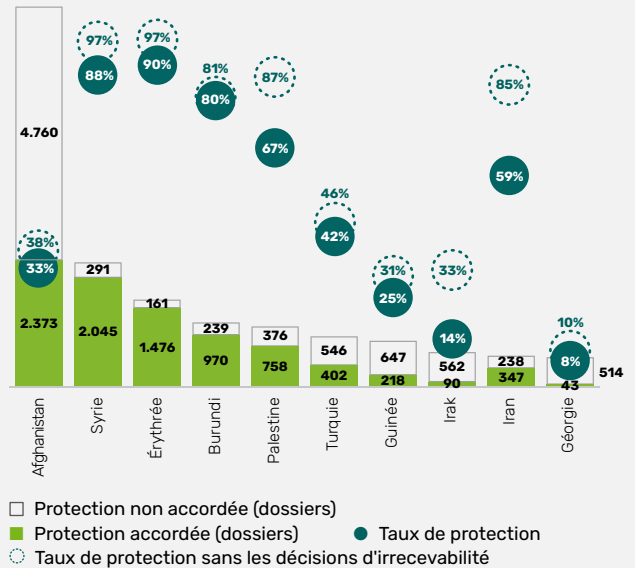
Taux de protection (dossiers)



- Toutes nationalités confondues, le taux de protection, calculé sur la base des dossiers, est de 43,5% en 2023. Il est stable depuis 2021. Il est plus élevé qu'en 2019-2020 mais reste en dessous des valeurs observées en 2017 et 2018.
- Si l'on calcule le taux de protection sans tenir compte des demandes irrecevables, celui-ci s'élève à 52,3% en 2023.
- Ce taux de protection moyen cache une forte disparité selon les nationalités.
- Certaines nationalités présentent un taux de protection beaucoup plus élevé que cette moyenne. C'est le cas, par exemple, pour les Érythréens (90%) et les Syriens (88%). D'autres nationalités présentent, au contraire, un taux de protection beaucoup plus faible que la moyenne. Parmi les 20 nationalités pour lesquelles il y a eu le plus de décisions en 2023, c'est le cas de la Moldavie (0%), de l'Albanie (2%) et du Nigeria (2%).
- On note trois évolutions importantes entre 2022 et 2023 : une augmentation du taux de protection des Palestiniens (+ 17 points de pourcentage (pp)), une forte augmentation de celui des Iraniens (+35pp) et une forte diminution de celui des Turcs (-29pp).

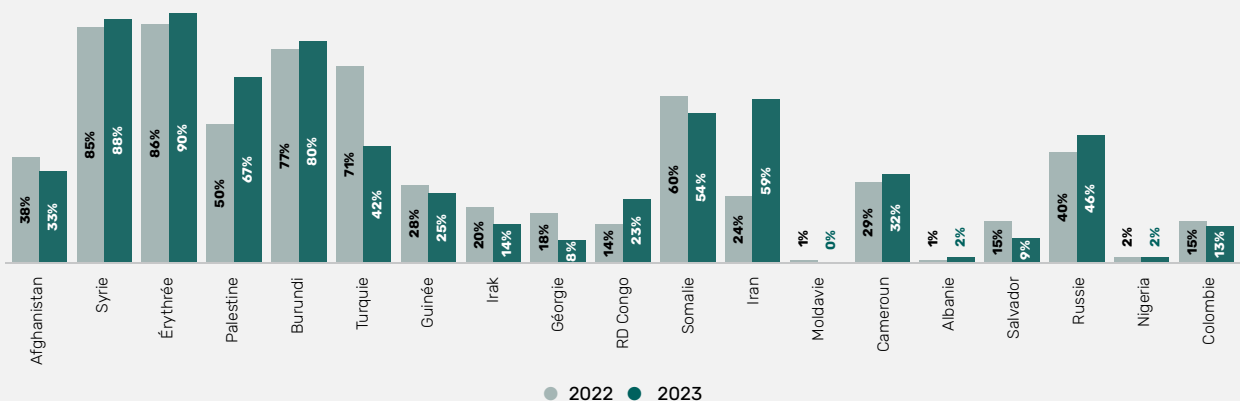
- Le **taux de protection** correspond au nombre de **dossiers** pour lesquels un statut de protection internationale a été accordé (réfugié ou protection subsidiaire) rapporté au nombre total de dossiers pour lesquels une décision définitive a été prise (les décisions de recevabilité d'une demande ultérieure ainsi que les retraits ou abrogations de statut ne sont pas pris en compte dans les décisions définitives).
- En Belgique, le **taux de protection en première instance**, c'est-à-dire en tenant compte des décisions du CGRA uniquement, est très proche du taux de protection définitif (lorsque toutes les voies de recours ont été épuisées). Les décisions ultérieures prises par l'instance de recours, notamment le Conseil du Contentieux des Étrangers, sont présentées plus loin dans ce cahier.

Principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2023



Note: Les protections accordées regroupent les statuts de réfugié et de protection subsidiaire octroyés. Les protections non accordées regroupent le refus, les demandes irrecevables et les demandes manifestement non fondées.

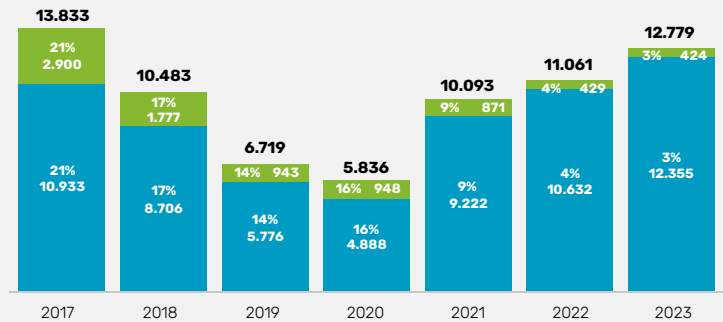
Évolution des taux de protection entre 2022 et 2023 (principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2023)



# Évolution du nombre de personnes recevant une protection internationale

En 2023, **43,5%** des décisions finales du CGRA ont donné lieu à l'**octroi d'un statut de protection internationale**. Ces 10.452 dossiers concernent 12.779 personnes, soit **12.355 personnes reconnues réfugiées (97%)** et **424 bénéficiaires de la protection subsidiaire (3%)**. Le nombre de personnes ayant reçu une protection a augmenté de 16% par rapport à 2022.

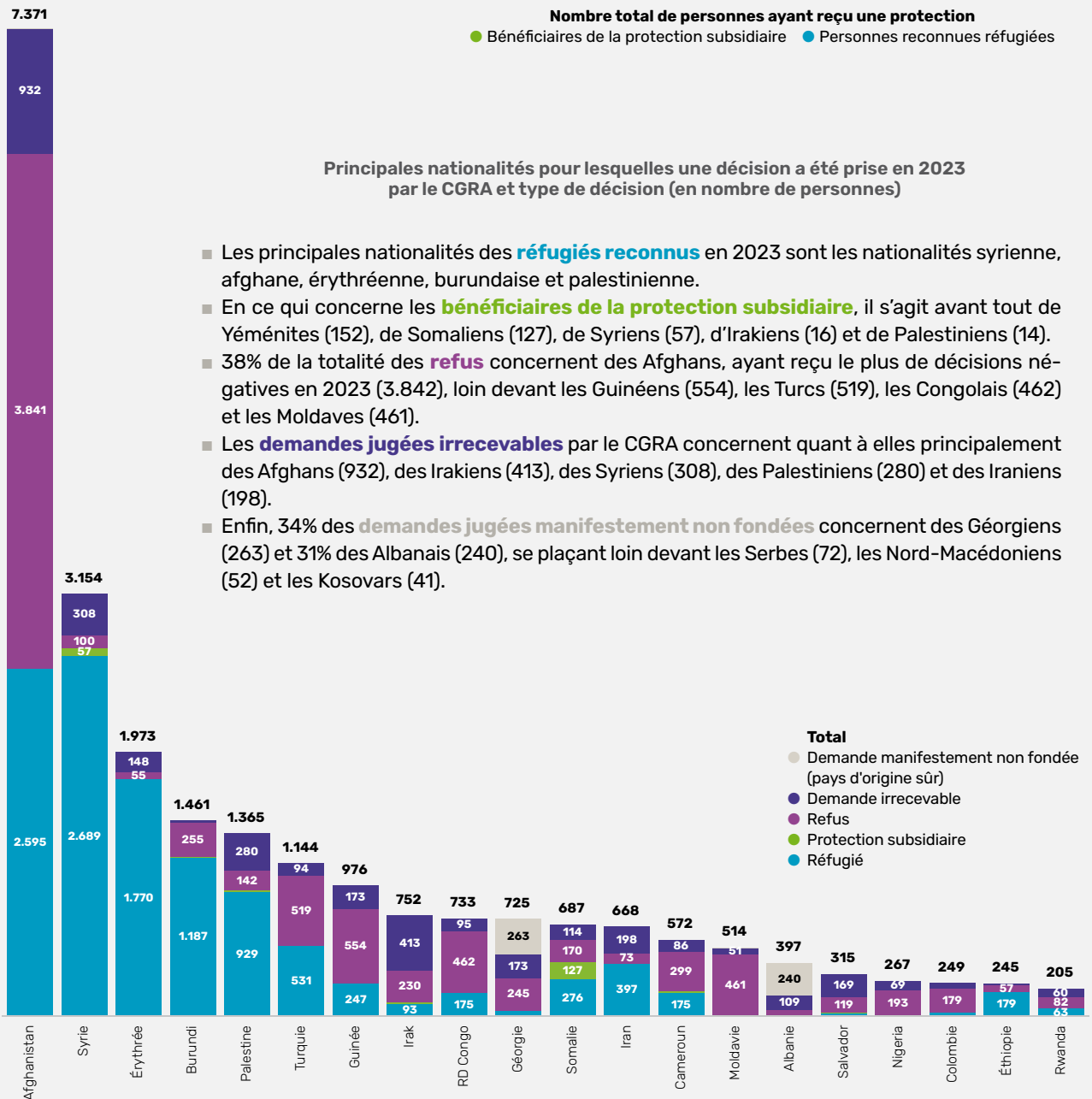
Bénéficiaires d'une protection internationale par année d'octroi de la protection



Nombre total de personnes ayant reçu une protection  
 ● Bénéficiaires de la protection subsidiaire ● Personnes reconnues réfugiées

Principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2023 par le CGRA et type de décision (en nombre de personnes)

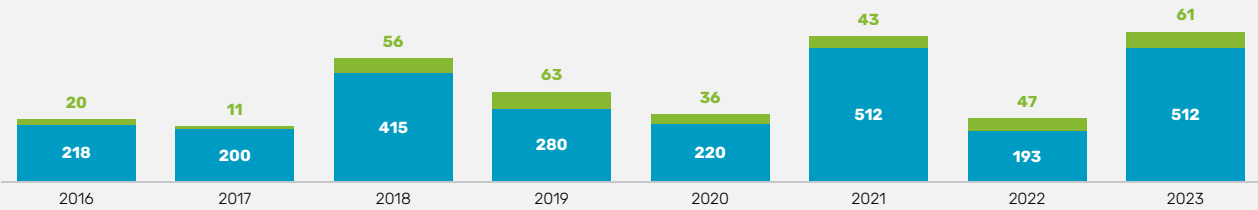
- Les principales nationalités des **réfugiés reconnus** en 2023 sont les nationalités syrienne, afghane, érythréenne, burundaise et palestinienne.
- En ce qui concerne les **bénéficiaires de la protection subsidiaire**, il s'agit avant tout de Yéménites (152), de Somaliens (127), de Syriens (57), d'Irakiens (16) et de Palestiniens (14).
- 38% de la totalité des **refus** concernent des Afghans, ayant reçu le plus de décisions négatives en 2023 (3.842), loin devant les Guinéens (554), les Turcs (519), les Congolais (462) et les Moldaves (461).
- Les **demandes jugées irrecevables** par le CGRA concernent quant à elles principalement des Afghans (932), des Irakiens (413), des Syriens (308), des Palestiniens (280) et des Iraniens (198).
- Enfin, 34% des **demandes jugées manifestement non fondées** concernent des Géorgiens (263) et 31% des Albanais (240), se plaçant loin devant les Serbes (72), les Nord-Macédoniens (52) et les Kosovars (41).



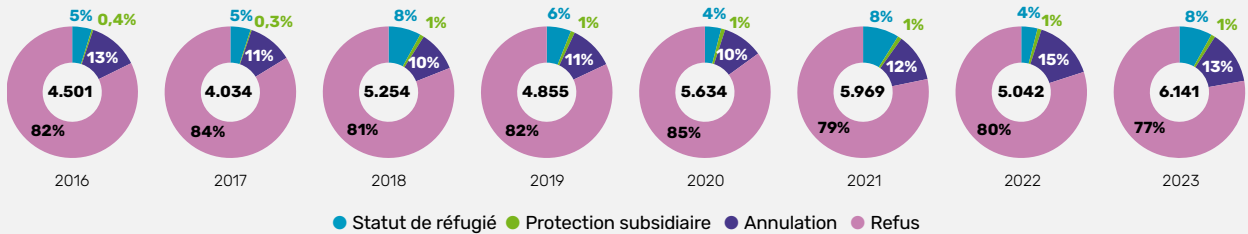
## Octroi d'un statut de protection internationale par le Conseil du Contentieux des Étrangers

- Les taux de protection présentés dans les pages précédentes sont calculés sur la base des décisions prises en première instance par le CGRA. Des décisions de protection internationale peuvent également être prises par le **Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE)**, après un recours introduit contre une décision du CGRA.
- En Belgique, le taux de protection en première instance correspond quasiment au taux de protection définitif (lorsque toutes les voies de recours ont été épuisées).
- Les proportions de décisions positives prises par le CCE sont en effet assez faibles.
- Le CCE peut également annuler la décision du CGRA en cas d'irrégularité ou si des éléments essentiels manquent. Dans ce cas, le CGRA doit prendre une nouvelle décision.
- En 2023, **6.141** décisions ont été prises par le CCE, un chiffre en hausse depuis 2022. Parmi celles-ci, **573 décisions étaient positives** (octroi d'un statut), soit 9% des décisions.

Octroi de la protection internationale par le CCE (dossiers)



Répartition des décisions prises par le CCE (total des décisions prises au centre du cercle)

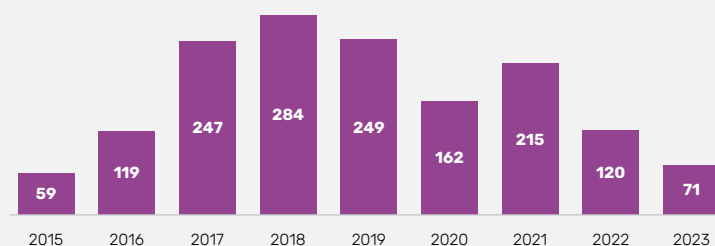


Source : CCE

## Retraits et abrogations

Pour 69 dossiers, le statut de protection a été retiré ou abrogé en 2023. Au total, cela concerne **71 personnes**, un chiffre en forte diminution depuis 2021. Les principales nationalités concernées sont les nationalités irakienne, afghane et syrienne.

Personnes dont le statut de protection a été abrogé ou retiré



Nationalité	Dossiers	Personnes
Irak	15	15
Afghanistan	13	13
Syrie	9	9
Somalie	7	8
Guinée	4	4
Turquie	4	4
Autre	17	18
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>71</b>

(Pour plus d'informations, voir : [Cessation et retrait du statut de protection / CGVS \(cgra.be\)](#))

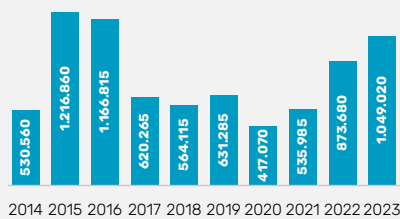
Source : CGRA



# La protection internationale au niveau européen (UE-27)

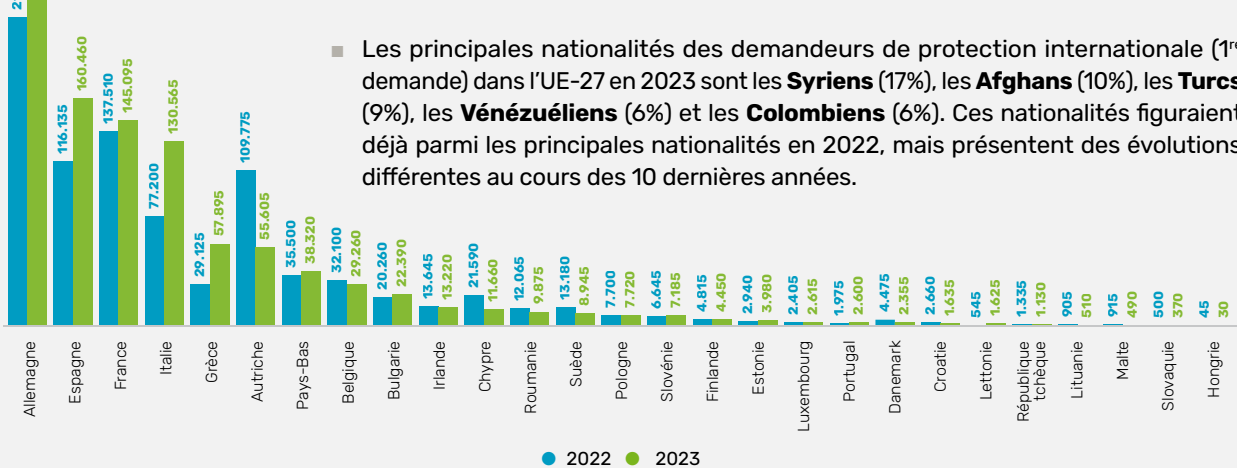
## Nombre de demandes de protection internationale (première demande)

Demandeurs de protection internationale dans l'UE-27 (1<sup>re</sup> demande)



- **1.049.020 personnes** ont introduit une **première demande de protection internationale** dans un pays de l'UE-27 en 2023. En 2022, leur nombre avait dépassé les valeurs observées avant la pandémie. Il a continué à augmenter entre 2022 et 2023 (+20%).
- Le plus grand nombre de demandes ont été introduites en Allemagne (31%), en Espagne (15%), en France (14%) et en Italie (12%). À eux quatre, ces pays ont ainsi enregistré presque les ¾ des 1<sup>res</sup> demandes de protection internationale dans l'UE-27.
- La **Belgique** se place à la **8<sup>e</sup> position** (3%).

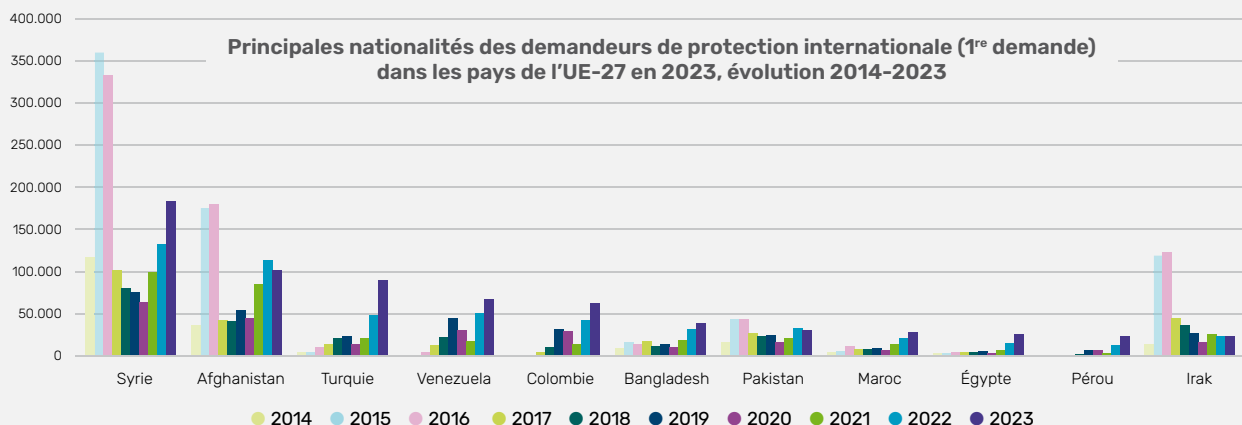
Demandeurs de protection internationale (1<sup>re</sup> demande) par pays d'accueil (UE-27), 2022-2023



- Les principales nationalités des demandeurs de protection internationale (1<sup>re</sup> demande) dans l'UE-27 en 2023 sont les **Syriens** (17%), les **Afghans** (10%), les **Turcs** (9%), les **Vénézuéliens** (6%) et les **Colombiens** (6%). Ces nationalités figuraient déjà parmi les principales nationalités en 2022, mais présentent des évolutions différentes au cours des 10 dernières années.

- Le nombre de demandeurs syriens est en augmentation (+39% depuis 2022), alors que celui des Afghans diminue (-11%).
- En 10 ans, le nombre de demandeurs turcs, vénézuéliens et colombiens présentent des hausses impressionnantes.
- Les Bengalais, Marocains, Égyptiens et Péruviens présentent une hausse plus récente depuis 2020-2021.
- Le nombre de demandeurs irakiens reste stable et beaucoup plus bas que pendant la période 2015-2016.

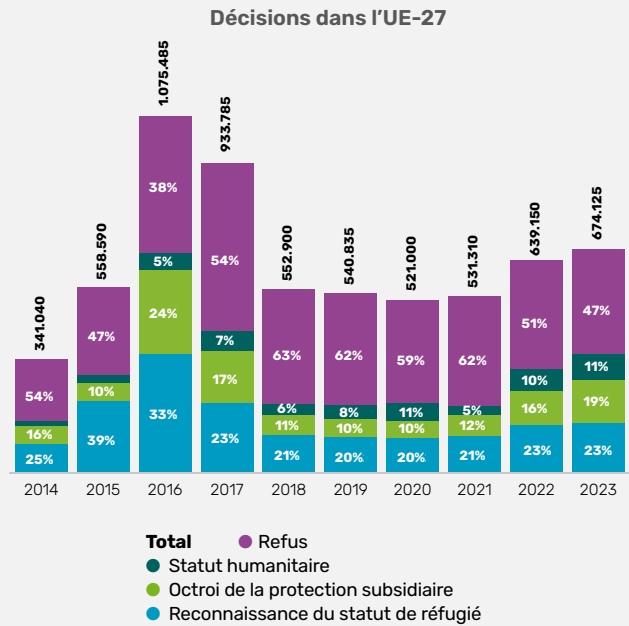
Principales nationalités des demandeurs de protection internationale (1<sup>re</sup> demande) dans les pays de l'UE-27 en 2023, évolution 2014-2023



Note: Les chiffres présentés ici ne comprennent pas les personnes arrivées dans le cadre d'une réinstallation.

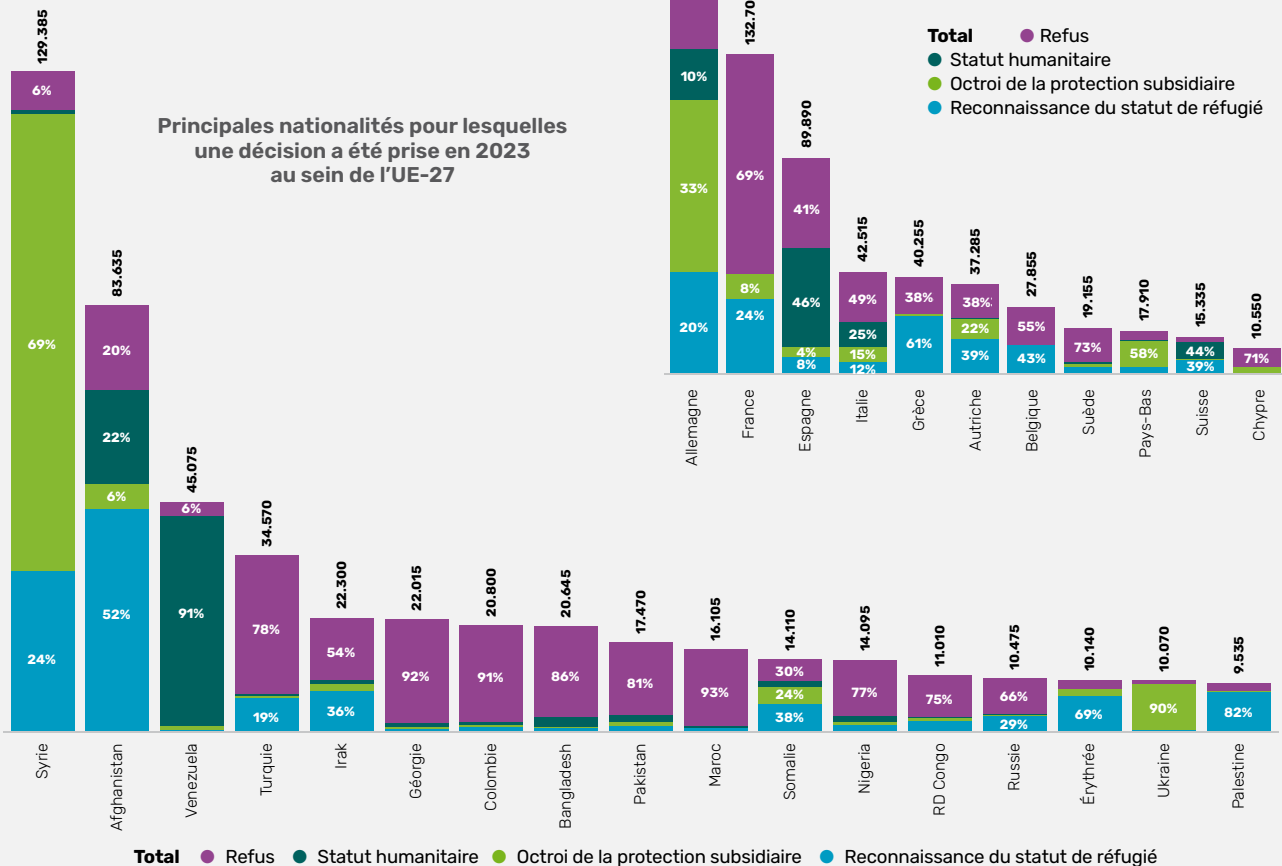
# Décisions en matière de protection internationale (1<sup>re</sup> instance)

- Un peu plus de 674.000 décisions ont été prises au sein de l'UE-27 en 2023. La part de décisions négatives a légèrement baissé (47% en 2023 pour 51% en 2022). 23% des décisions ont concerné la reconnaissance du statut de réfugié, 19% l'attribution de la protection subsidiaire et 11% l'octroi d'un statut humanitaire.
- L'Estonie (3%), la Suisse (13%), l'Irlande (17%) et les Pays-Bas (19%) présentent les proportions de refus les plus basses (parmi les pays qui ont pris le plus de décisions au sein de l'UE et de la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein). À l'inverse, la Roumanie (84%), l'Islande (79%), la Suède (73%), Malte (71%) et Chypre (71%) présentent les proportions de décisions négatives les plus hautes.
- Le statut humanitaire a été particulièrement utilisé en Espagne pour des décisions concernant des Vénézuéliens, en Allemagne et en Suisse pour des Afghans, ainsi qu'en Italie pour des Bengalis et des Pakistanais.



Les **statuts humanitaires** sont définis au niveau national. Ils offrent une protection aux personnes qui ne sont ni éligibles au statut de réfugié ni à la protection subsidiaire, mais qui sont toutefois considérées comme ayant besoin d'une protection pour des raisons humanitaires.

**Principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2023 au sein de l'UE-27**






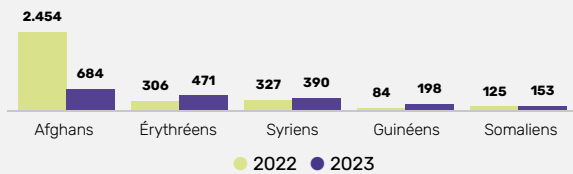
# Les mineurs étrangers non accompagnés (MENA)

## Premières demandes et demandes ultérieures

- En 2023, **2.594** demandes de protection internationale ont été introduites par des personnes se déclarant MENA.
- Ce chiffre diminue pour la première fois (-33%) après une augmentation depuis 2017.
- Alors que les Afghans représentaient 64% de ceux-ci en 2022, leur nombre a très fortement chuté, passant de 2.454 à 684 et ne représentant plus que 26% du nombre total de personnes se déclarant MENA en 2023. Suivent les Érythréens avec 18%, devant les Syriens (15%), les Guinéens (8%) et les Somaliens (6%).
- Suite à l'identification, comprenant un test d'âge pour les personnes pour lesquelles il y avait un doute sur l'âge, 1.660 personnes ont été considérées MENA, soit 64% des personnes se déclarant MENA lors de la demande de protection.

- L'Office des étrangers (OE) publie des statistiques sur les personnes qui se sont déclarées MENA au moment de la demande de protection internationale. 
- Comme le précise l'OE, « lorsque le service des Tutelles ou les autorités compétentes en matière de protection internationale, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement ont des doutes concernant l'âge de l'intéressé, il est procédé immédiatement à un test médical par un médecin à la diligence dudit service afin de vérifier si cette personne est âgée ou non de moins de 18 ans. Le test médical est réalisé sous le contrôle du service des Tutelles ».
- À l'issue de la procédure d'évaluation de l'âge, certaines personnes sont considérées comme ayant 18 ans ou plus.

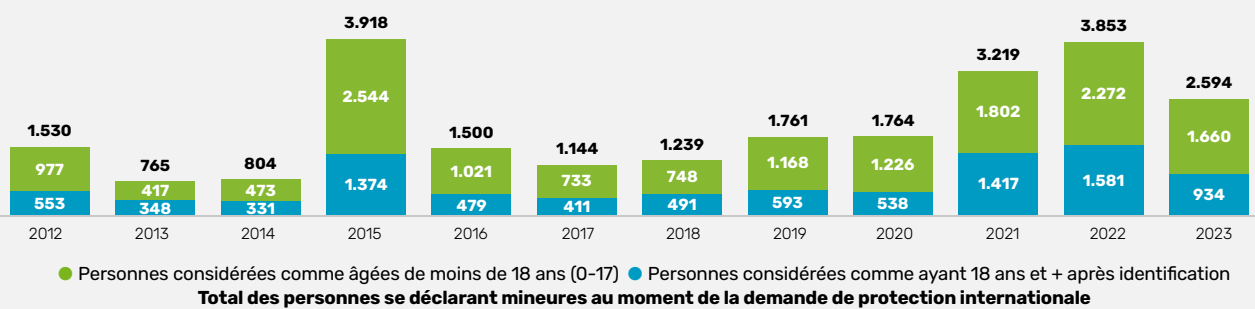
Principales nationalités des personnes se déclarant MENA et ayant fait une demande de protection internationale en 2023 et évolution 2022-2023



Parmi l'ensemble des demandeurs de protection internationale se déclarant MENA en 2023 (2.594), on compte :

- 87% de **garçons**.
- 10% de personnes de moins de 13 ans (252 personnes), cette proportion étant plus élevée que les années précédentes.

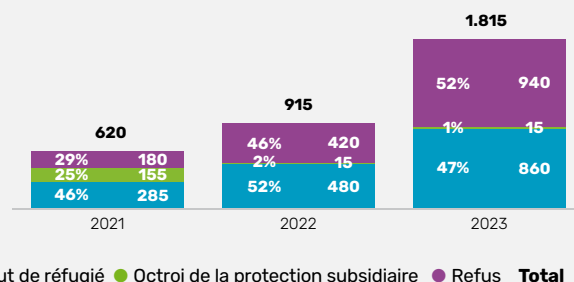
Évolution des demandes de protection internationale par des personnes se déclarant MENA



## Décisions prises en première instance

- Le nombre de décisions concernant des MENA a pratiquement doublé entre 2022 et 2023.
- En 2023, 48% des mineurs étrangers non accompagnés identifiés comme tels lors de la décision ont reçu un statut de protection internationale.
- La proportion de refus est passée de 46% en 2022 à 52% en 2023.

Évolution des décisions concernant les personnes identifiées comme MENA



Source : OE. Les données sur les décisions quant à l'âge des personnes se déclarant MENA ont été fournies par l'OE le 28/02/2024, elles sont susceptibles d'être actualisées par la suite en fonction des résultats des tests d'âge.

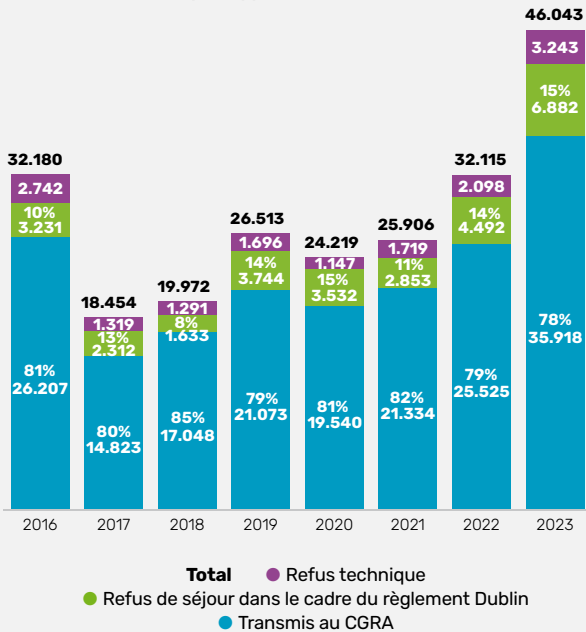
Source : Eurostat (données extraites le 28/02/24)





## Le règlement Dublin

Personnes ayant reçu une décision, par type de décision

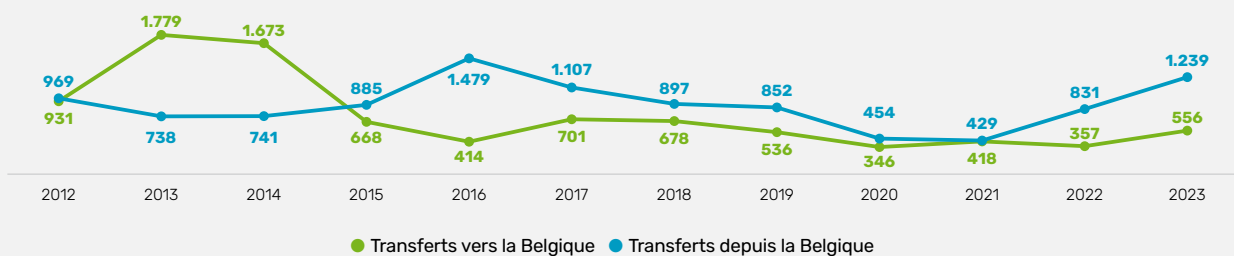


- Le règlement Dublin établit les critères et mécanismes qui servent à déterminer l'État membre responsable du traitement de la demande de protection internationale.
- Il est d'application dans 31 pays (l'UE-27, la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein).
- Une requête est envoyée par l'un de ces États auprès d'un autre qui doit y répondre endéans les deux mois. L'État qui est requis de (re)prendre en charge le demandeur de protection internationale 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, le demandeur de protection internationale reçoit un ordre de quitter le territoire (OQT) vers l'État responsable du traitement de sa demande. Ces OQT n'aboutissent pas toujours à des transferts effectifs.

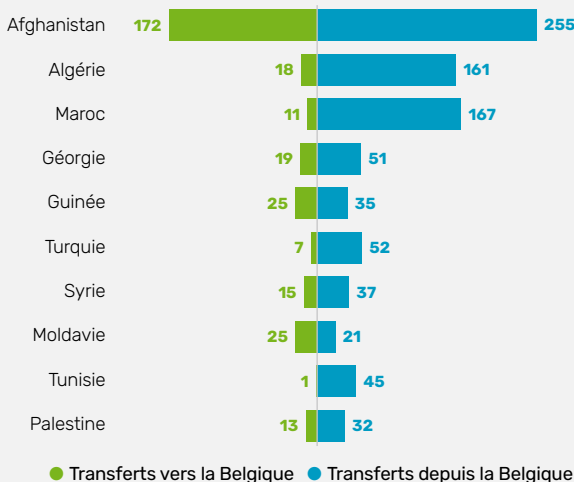
- En 2023, **6.882 personnes** ayant demandé la protection internationale ont reçu une décision de refus de l'OE dans le cadre du règlement Dublin. Leur dossier n'a donc pas été transmis au CGRA.

- Cela représente **15%** des décisions de l'OE en termes de traitement des demandes en 2023. Cette proportion est du même ordre que celle observée en 2022.

Transferts effectifs entrants et sortants



Nationalité des personnes transférées vers et depuis la Belgique en 2023



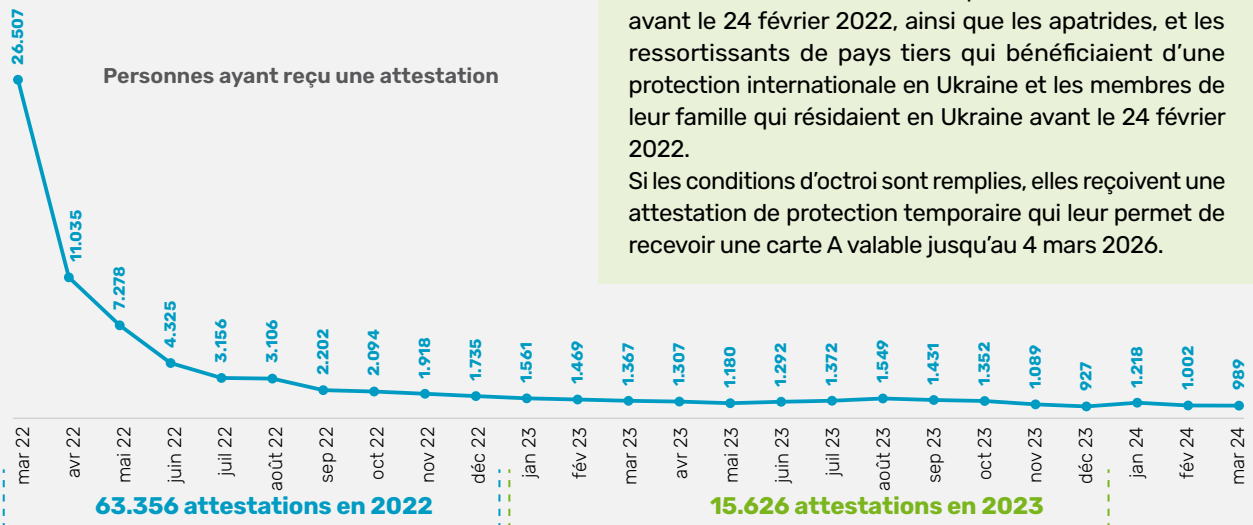
- En 2023, **1.239 transferts Dublin** ont été effectués **depuis la Belgique** et **556 vers la Belgique**.
- Les transferts Dublin depuis la Belgique sont plus élevés que les années précédentes, seule l'année 2016 présentant des valeurs supérieures. Comme les autres types d'éloignements, les transferts Dublin ont été fortement réduits en 2020 et 2021 en conséquence des mesures sanitaires et des difficultés de voyage au niveau international.
- Les transferts Dublin vers la Belgique reviennent au niveau de 2019, avant la pandémie.
- Les Afghans sont de loin les plus concernés par les transferts depuis et vers la Belgique puisqu'ils représentent près d'un quart des transferts en 2023 (tous types de transferts confondus), suivis des Marocains (10%) et des Algériens (10%).

# La protection temporaire pour les personnes venant d'Ukraine

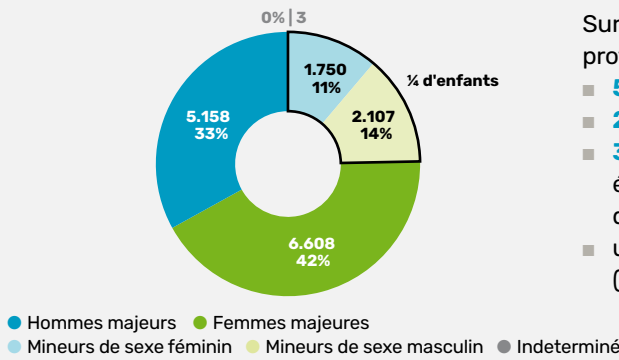
## Bénéficiaires de la protection temporaire

Les personnes bénéficiant de la protection temporaire ne sont pas reprises dans les statistiques sur les demandeurs de protection internationale, les réfugiés reconnus et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

La protection temporaire [définie par l'article 2 (a) de la directive 2001/55/EC, prévue en cas d'afflux massifs de personnes déplacées] a été activée par décision du Conseil de l'Union européenne le 4 mars 2022 pour les personnes fuyant l'Ukraine en raison du conflit armé. Elle vise les ressortissants ukrainiens et les membres de leur famille qui résidaient en Ukraine avant le 24 février 2022, ainsi que les apatrides, et les ressortissants de pays tiers qui bénéficiaient d'une protection internationale en Ukraine et les membres de leur famille qui résidaient en Ukraine avant le 24 février 2022. Si les conditions d'octroi sont remplies, elles reçoivent une attestation de protection temporaire qui leur permet de recevoir une carte A valable jusqu'au 4 mars 2026.

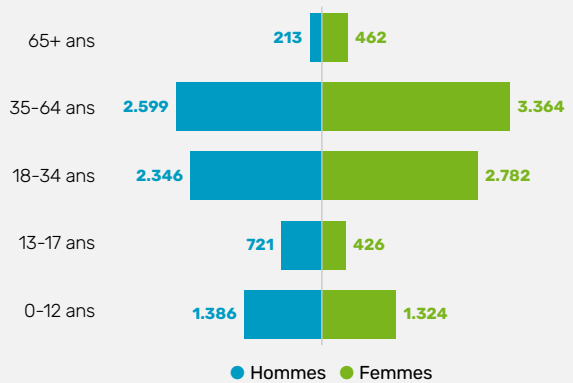


## Profil des bénéficiaires de la protection temporaire en 2023

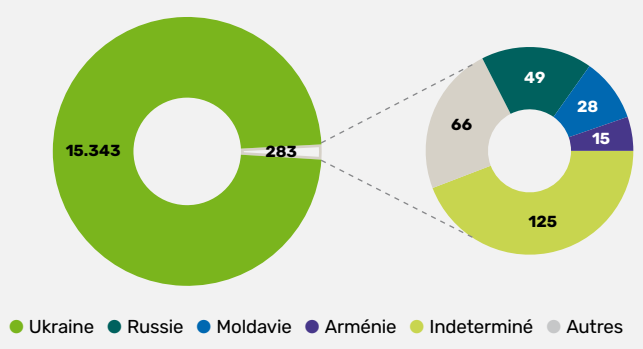


Sur les **15.626** personnes qui ont reçu une attestation de protection temporaire en Belgique en 2023, on compte :

- **53%** de personnes de sexe **féminin** ;
- **25%** de **mineurs** ; dont
- **341 MENA** ayant reçu une attestation de protection et ayant été signalés au Service des Tutelles (6 âgés de 0 à 5 ans, 31 de 6-12 ans et 304 de 13-17 ans) ;
- une grande majorité de personnes de nationalité ukrainienne (98%).

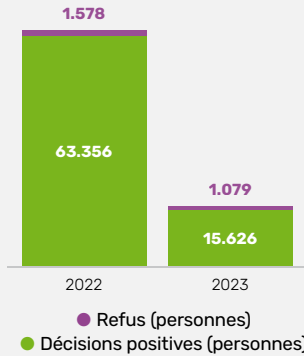


2% de personnes de nationalité autre qu'ukrainienne



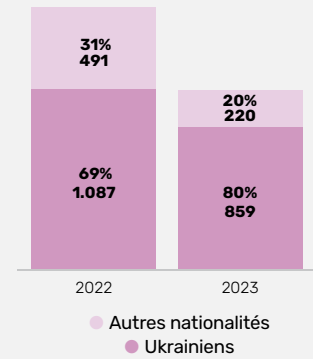
Note: Aux personnes présentées dans la pyramide d'âge s'ajoutent 3 personnes de sexe indéterminé.

## Décisions de refus



En 2023 :

- 1.079 décisions de refus ont été délivrées pour 1.578 en 2022.
- Sur l'ensemble des décisions prises en 2023, 94% étaient positives et 6% négatives, alors que ces proportions étaient respectivement de 98% et 2% en 2022.
- 20% des refus concernaient des personnes n'ayant pas la nationalité ukrainienne pour 31% en 2022.



Source : OE

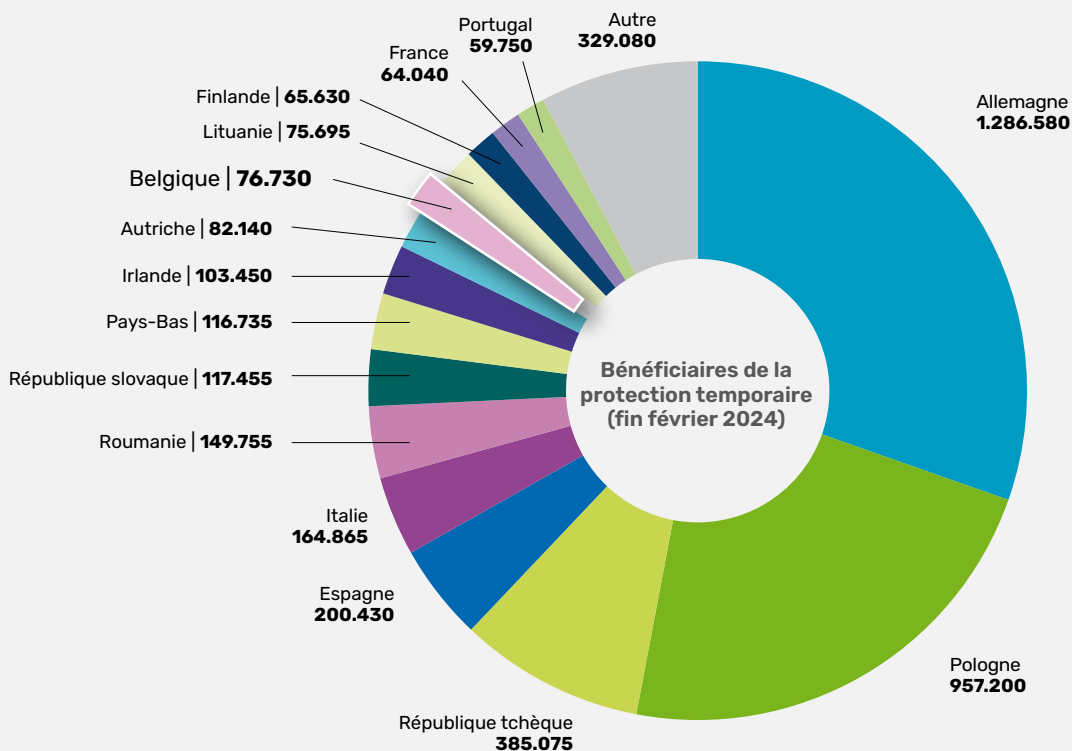


Toutes les personnes ayant un jour reçu une attestation de protection temporaire ne sont pas forcément restées en Belgique. Si, au total, entre mars 2022 et mars 2024, plus de 80.000 personnes ont reçu une attestation de protection temporaire en Belgique, une partie d'entre elles ont quitté le territoire belge. Les données sur les titres de séjour valides et délivrés dans le cadre de la protection temporaire permettent d'estimer plus correctement les personnes résidant toujours en Belgique. Les derniers chiffres disponibles au moment de la rédaction de ce rapport datent du 01/01/2023 et font état de **50.679 personnes** ayant un titre de séjour valide délivré dans le cadre de la protection temporaire (Voir [Statistiques nationales | IBZ](#)).

## Au niveau de l'UE-27

Fin février 2024, l'UE-27 comptait 4.234.610 bénéficiaires de la protection temporaire dont 76.730 en Belgique, soit 2%. À elles seules, l'Allemagne (30%) et la Pologne

(23%) comptent plus de la moitié de ceux-ci. Suivent la République tchèque (9%), l'Espagne (5%), l'Italie (4%) et la Roumanie (4%).



Source : Eurostat (données extraites le 17/4/24)



## La nouvelle procédure de séjour pour les apatrides

### 2009-2024 : près de 15 ans pour combler une lacune discriminatoire

Un apatride est « une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation »<sup>28</sup>. Selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), « les apatrides font partie des personnes les plus vulnérables du monde ». En effet, « sans nationalité, les individus sont confrontés à une existence qui se caractérise par l'insécurité et la marginalisation »<sup>29</sup>. Il n'est pas possible de connaître avec précision le nombre de personnes apatrides résidant en Belgique. Ceci s'explique d'une part par le caractère déclaratoire de l'apatridie : on est apatride parce qu'on répond aux conditions de la Convention de 1954 et toute procédure ne fait que reconnaître cette apatridie préexistante<sup>30</sup>. Certains apatrides le sont bien en dehors de tout enregistrement par une procédure. D'autre part, le manque d'attention sur le sujet aboutit à des lacunes dans la détection des situations d'apatridie et donc à des lacunes dans les statistiques concernant les apatrides<sup>31</sup>. En Belgique, jusqu'à récemment, il n'existait pas de droit de séjour spécifique pour les apatrides. En février 2024, une loi prévoyant une procédure de séjour pour certains apatrides a enfin été adoptée par le parlement<sup>32</sup>. Il aura fallu plus de quatorze ans pour que le législateur exécute l'obligation de créer ce droit de séjour, imposée depuis 2009 par la Cour constitutionnelle. Toutefois, vu les conditions strictes auxquelles cette nouvelle procédure de séjour est soumise, de nombreuses personnes apatrides risquent de ne pas y avoir accès, y compris parmi celles qui avaient un droit de séjour accordé par la jurisprudence<sup>33</sup>.

Avant d'aborder les principaux éléments de la nouvelle loi, il paraît important de retracer les principales étapes qui ont abouti à ce nouveau statut.

### Une discrimination constatée par la Cour constitutionnelle depuis 2009

En 2009, la Cour constitutionnelle décide que « l'absence d'une disposition législative accordant aux apatrides reconnus en Belgique un droit de séjour comparable à celui dont bénéficient [les] réfugiés »<sup>34</sup> est discriminatoire et viole la Constitution. La Cour constate que la Convention de New York de 1954 sur les apatrides et la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés<sup>35</sup> contiennent des dispositions similaires. Par exemple, aucune des deux conventions ne reconnaît aux personnes qu'elles visent le droit de séjour sur le territoire de l'État qui les reconnaît comme réfugiés ou comme apatrides. Mais ces deux conventions accordent aux réfugiés et aux apatrides résidant régulièrement sur son territoire le même traitement qu'aux nationaux en matière de législation du travail et de sécurité sociale et en matière d'assistance publique. Alors que les réfugiés reconnus en Belgique bénéficient d'un droit de séjour, il est donc discriminatoire de ne pas accorder un droit de séjour comparable aux apatrides reconnus en Belgique. Un droit de séjour doit être créé pour les apatrides reconnus en Belgique qui remplissent deux conditions : premièrement, avoir involontairement perdu leur nationalité et, deuxièmement, prouver qu'ils ne peuvent pas obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel ils auraient des liens.

28 Art. 1, §1 de la Convention du 28 septembre 1954 relative au Statut des Apatrides, approuvée par la loi du 12 mai 1960 (ci-après : Convention de New York »).

29 HCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, avant-propos, p. 1.

30 HCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, § 16.

31 Pour un aperçu statistique récent, voir Julie Lejeune, « La réforme du statut des apatrides. Une occasion (partiellement) manquée ? », *Revue du droit des étrangers (RDE)*, n° 220, octobre-décembre 2023, pp. 9-10. L'auteur cite les recommandations adoptées par la Commission statistique des Nations Unies en mars 2023 qui devraient fournir de l'inspiration pour les autorités (*International Recommendations on Statelessness Statistics (IROSS)*, janvier 2023).

32 Le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers concernant la demande d'admission au séjour pour apatridie (Doc. Ch. 55, n° 3600/001) a été adopté le 22 février 2024 par la Chambre (Doc. Ch. 55, n° 3600/007). Les références seront faites directement aux articles de la loi sur les étrangers insérés par la loi du 10 mars 2024 modifiant la loi du 15 décembre 1980 ( ) étrangers concernant la demande d'admission au séjour pour apatridie (M.B., 22 août 2024) qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2024.

33 Julie Lejeune, « La réforme du statut des apatrides. Une occasion (partiellement) manquée ? », *Revue du droit des étrangers (RDE)*, n° 220, octobre-décembre 2023, pp. 23-24.

34 Cour constitutionnelle, arrêt n° 198/2009 du 17 décembre 2009, B.5. à B.8.

35 Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, approuvée par la loi du 26 juin 1953.

En 2012, la Cour constitutionnelle constate que « le législateur n'a pas remédié à cette lacune » et précise qu'en attendant, « il appartient au juge (...) de mettre fin aux conséquences (...) de l'inconstitutionnalité constatée »<sup>36</sup> en accordant certains droits sociaux (revenu d'intégration et allocations familiales) aux apatrides concernés, même s'ils ne remplissent pas la condition de séjour.

## Certains apatrides reconnus avaient déjà un droit subjectif au séjour depuis au moins 2016

En 2016, la Cour de cassation décide que les cours et tribunaux ont l'obligation de condamner l'État belge à délivrer un titre de séjour à un apatride reconnu en Belgique qui a involontairement perdu sa nationalité et qui démontre qu'il ne peut pas obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel il aurait des liens<sup>37</sup>. Sur la base de cet arrêt de la Cour de cassation, le Conseil d'État décide en 2019 que le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) a l'obligation d'annuler un refus de séjour de l'Office des étrangers (OE) à un apatride qui remplit ces deux conditions, onze ans après sa reconnaissance comme apatride en Belgique<sup>38</sup>. Selon le Conseil d'État, lorsqu'un apatride reconnu introduit une demande de séjour sur la base de l'article 9bis de la loi sur les étrangers (l'autorisation de séjour sur la base du pouvoir discrétionnaire : seule procédure qui lui est ouverte en l'absence de statut spécifique), l'OE a l'obligation d'examiner si sa nationalité a été perdue involontairement et si un séjour durable n'est pas possible dans un autre État avec lequel il a des liens. À défaut, le CCE annule le refus de séjour<sup>39</sup>.

La Cour constitutionnelle a aussi décidé que les apatrides reconnus qui remplissent les deux conditions précitées ne doivent pas payer de redevance : pour éviter une discrimination, l'introduction d'une demande de séjour doit être gratuite, tout comme pour la procédure de protection internationale pour les réfugiés<sup>40</sup>.

De cette jurisprudence, il ressort que les apatrides reconnus par un tribunal en Belgique bénéficiaient, avant la nouvelle loi et au moins depuis 2016, voire 2012, d'un droit subjectif au séjour aux deux conditions fixées par la Cour constitutionnelle : avoir perdu involontairement la nationalité, et démontrer l'impossibilité d'obtenir un séjour légal et durable dans un autre État avec lequel ils ont des liens. Toutefois, ce droit était rarement octroyé directement par l'OE et n'était souvent effectif qu'après de longues années de procédure en justice.



### Conséquences de l'absence de droit de séjour : de longues années d'errance, de précarité

La jurisprudence montre que l'absence d'un droit de séjour pour les apatrides reconnus peut mener à des situations où les apatrides sont privés de certains droits fondamentaux pendant de longues années d'errance et de précarité. Ainsi, un apatride originaire de Macédoine (ex-Yougoslavie), arrivé adolescent en Belgique en 2000, reconnu par le tribunal en 2004 (jugement confirmé par la Cour d'appel en 2005), s'est vu refuser une autorisation de séjour trois fois (en 2010, 2013 et 2014) avant d'obtenir un jugement condamnant l'OE à lui délivrer un séjour illimité en 2023. Il aura donc dû attendre 19 ans pour obtenir un séjour (CCE n° 303 451 du 20 mars 2024).

## Après un échec en 2019, une deuxième initiative législative adoptée en 2024

En 2019, une proposition de loi prévoit initialement l'octroi d'un droit de séjour quasiment automatique aux apatrides reconnus en Belgique par une décision judiciaire définitive, sauf en cas de séjour légal et illimité dans un État avec lequel il existe des attaches durables

36 Cour constitutionnelle, arrêt n° 1/2012 du 11 janvier 2012, B.11.

37 Cass., 27 mai 2016, n° C. 13.0042. F. Selon la Cour, « le juge est tenu de remédier à toute lacune de la loi dont la Cour constitutionnelle a constaté l'inconstitutionnalité, ou à celle qui résulte de ce qu'une disposition de la loi est jugée inconstitutionnelle, lorsqu'il peut suppléer à cette insuffisance dans le cadre des dispositions légales existantes pour rendre la loi conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution ».

38 CE, 27 juin 2019, n° 244.986, *Revue du droit des étrangers*, n° 301, juillet-octobre 2019, p. 367.

39 CCE n° 231 551 du 21 janvier 2020, pp. 6-7 ; CCE n° 227 646 du 21 octobre 2019, pp. 5-6.

40 Cour constitutionnelle, arrêt n° 18/2018 du 22 février 2018, B.19.5.

ou en cas de danger pour l'ordre public<sup>41</sup>. Cette proposition, ensuite amendée par l'ajout de nombreuses conditions plus strictes à la suite d'un avis du CGRA<sup>42</sup>, ne sera pas adoptée.

La nouvelle loi de 2024 est issue d'un projet du gouvernement et prévoit un droit de séjour spécifique pour les apatrides. Ce statut est recommandé depuis longtemps, notamment par le HCR<sup>43</sup> et ses partenaires opérationnels, Myria<sup>44</sup> et l'asbl Nansen<sup>45</sup>. Toutefois, ce projet a été critiqué par le HCR, le Conseil d'État et Nansen. Le texte a été adopté par le parlement le 22 février 2024 sans tenir compte de l'ensemble de ces critiques, à l'exception de très légères modifications. Il ne s'agit pas ici de procéder à une analyse complète de l'ensemble des dispositions mais de présenter les principaux apports et aussi les limites de ce nouveau statut, en tenant compte des critiques des acteurs précités, que Myria partage largement.

## Un système complexe avec deux procédures parallèles : une judiciaire et une administrative

La nouvelle loi ne crée pas de système global de protection par une instance centralisée, ce qui est pourtant recommandé par le HCR<sup>46</sup>. Le système global existant n'est pas fondamentalement modifié et comprend deux procédures distinctes : une procédure judiciaire et une procédure administrative.

D'une part, la procédure judiciaire n'est pas du tout modifiée par la loi : cinq tribunaux de première instance (Bruxelles, Anvers, Liège, Gand, Mons)<sup>47</sup> sont compétents pour déterminer si une personne a ou non le statut d'apatride. Les tribunaux vérifient uniquement

si la personne a une nationalité et, dans le cas contraire, reconnaissent la personne comme apatride sur la base de la Convention de New York. En pratique, la jurisprudence peut varier fortement d'un juge à l'autre. La décision du tribunal de reconnaissance comme apatride ne donne pas droit au séjour<sup>48</sup>, mais elle devra être respectée par les autorités et les juges dans une procédure de séjour.

D'autre part, seule une procédure administrative permet d'obtenir un séjour : l'Office des étrangers est compétent pour octroyer ou non le séjour à une personne apatride. Dans le cadre de la nouvelle procédure spécifique, une compétence d'avis est créée pour le CGRA. Il n'est pas obligatoire d'introduire une procédure judiciaire avant de demander un séjour comme apatride à l'OE. En revanche, l'Office des étrangers, le CGRA et les juges en cas de recours, devront respecter l'autorité de chose jugée du jugement qui reconnaît ou non le statut d'apatride<sup>49</sup>.

La nouvelle loi crée un véritable droit de séjour qui ne dépend plus du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Il s'agit d'une admission au séjour d'une durée limitée, qui peut devenir illimitée cinq ans après l'octroi du séjour.

## Regroupement familial aux mêmes conditions que les bénéficiaires de protection internationale

Par ailleurs, la loi applique aux bénéficiaires du nouveau droit de séjour pour apatrides les mêmes conditions de regroupement familial qu'aux bénéficiaires de protection internationale<sup>50</sup>. Le droit au regroupement familial est reconnu aux membres de leur famille, y compris les parents de MENA. Le défaut de documents officiels prouvant

41 Proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 (...) en vue de régler le droit de séjour des apatrides, déposée par Mme Nahima Lanjri, Doc. Ch. 54, n° 3487/1, 24 janvier 2019. Voir : [Avis de Myria du 4 mars 2019](#) à la Commission de l'Intérieur, sur cette proposition de loi.

42 Amendements, Doc. Ch. 54, n° 3487/2, 27 mars 2019.

43 HCR, *État des lieux de l'apatridie en Belgique. Rapport succinct* (en collaboration avec Myria, alors Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), 2012 et le rapport complet *Mapping statelessness* (uniquement en anglais).

44 Myria, *La migration en chiffres et en droits 2021. Cahier Protection internationale*, p. 27 ; id., 2020, p. 21 ; 2019, p. 60 ; 2016, p. 121 ; 2015, pp. 84-85 ; [Avis de Myria du 4 mars 2019](#) à la Commission de l'Intérieur, sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 (...) en vue de régler le droit de séjour des apatrides, Doc. Ch. 54, n° 3487/1, 24 janvier 2019.

45 Voir notamment : Valérie Klein, *Guide pratique sur l'apatridie en Belgique pour les professionnels du droit des étrangers*, Nansen, décembre 2020, 42 p.

46 HCR, *Mapping statelessness*, p. 62 ; HCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, § 63.

47 Sur la base de l'article 632bis du Code judiciaire, introduit par la loi du 6 juillet 2017. Selon la Cour constitutionnelle, cette limitation à seulement cinq tribunaux en Belgique ne viole pas le droit d'accès à un tribunal parce qu'elle répond au besoin de centralisation des affaires d'apatridies qui nécessitent, « des connaissances spécifiques et des recherches pointues, notamment en droit international et dans les législations étrangères », ce qui est justifié par la volonté de spécialisation des magistrats et fait suite à une recommandation du HCR (Cour constitutionnelle, arrêt n° 84/2020 du 18 juin 2020, B.5.1. à B.5.3).

48 Une telle décision judiciaire permet à la personne apatride, même sans séjour légal, d'obtenir du CGRA les documents qu'elle ne peut pas obtenir d'une autorité nationale faute de nationalité (art. 57/6, 8° de la loi sur les étrangers ; art. 25 de la Convention de New York).

49 Art. 57/41 §1<sup>er</sup> de la loi sur les étrangers ; Exposé des motifs, Doc. Ch. 55, n° 3600/1, p. 13, 17, 27, 28. Selon la Cour de cassation, « Un jugement reconnaissant le statut d'apatride est relatif à l'état des personnes et a donc l'autorité de la chose jugée à l'égard des tiers, en raison de l'indivisibilité de l'état. Cette autorité de chose jugée s'attache, quels qu'en soient les motifs, à la décision que le requérant a le statut d'apatride, c'est-à-dire qu'il est sans nationalité » (Cass. 8 avril 2022, C.19.0197.F).

50 Modifications insérées par les art. 2, 4 et 5 de la loi aux articles 1<sup>er</sup>/2, 11 et 12bis de la loi sur les étrangers.

le lien familial ne pourra pas, à lui seul, justifier un refus. En outre, les conditions matérielles (revenus, logement et assurance maladie) ne seront pas applicables pendant un an suivant l'admission au séjour. Par ailleurs, aucune redevance ne sera due, ni pour la procédure de séjour en tant qu'apatride, ni pour le regroupement familial des membres de famille.

En alignant les conditions du regroupement familial sur celles des bénéficiaires de protection internationale, le législateur évite de traiter différemment des groupes se trouvant dans des situations similaires et respecte l'esprit de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Toutefois, ces avantages sont soumis à de nombreuses conditions que beaucoup d'apatrides ne pourront pas remplir.

## Un droit de séjour soumis à de nombreuses conditions de fond et de prise en considération

Pour obtenir une admission au droit de séjour sur la base de la nouvelle loi, il faut remplir cumulativement six conditions de fond<sup>51</sup> :

1. être apatride, c'est-à-dire « une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation », selon la définition de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de New York du 28 septembre 1954 ;
2. ne pas constituer une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale<sup>52</sup> ;
3. ne pas disposer de titre de séjour légal et durable ou ne pas pouvoir en obtenir un dans un autre État avec lequel l'apatride a des liens et dans lequel il serait effectivement admis ;
4. avoir involontairement perdu sa nationalité ou n'en avoir jamais possédée ;
5. ne pas pouvoir acquérir ou recouvrer la nationalité d'un autre État ;
6. démontrer son identité et sa provenance. »

Selon le HCR, « tous les États dotés d'une procédure de détermination de l'apatridie accordent un droit de

séjour aux personnes reconnues comme apatrides, à l'exception de celles qui présentent un risque pour la sécurité nationale ou l'ordre public, ou si elles peuvent être admises dans un autre pays »<sup>53</sup>. La loi belge contient davantage de conditions. Trois d'entre elles (4 à 6 ci-dessus) ne sont pas exigées par la Convention de New York pour être reconnu comme apatride. Les deux dernières conditions (5 et 6 ci-dessus) ne sont pas exigées par la jurisprudence pour obtenir un séjour en tant qu'apatride reconnu.

Premièrement, la jurisprudence a déjà établi que la reconnaissance comme apatride exige de montrer l'absence de nationalité, mais ne requiert pas de démontrer l'impossibilité d'acquérir la nationalité d'un autre État<sup>54</sup>. Une telle exigence est contraire à la Convention de New York et peut s'avérer disproportionnée en pratique. Il n'est déjà pas facile de prouver l'absence de nationalité, il est a fortiori encore plus difficile d'apporter la preuve qu'on ne pourra pas obtenir une nationalité. Selon le HCR, un séjour pourrait être refusé seulement si une nationalité peut être obtenue par une « procédure facilement accessible, tant physiquement que financièrement, et dont les étapes ainsi que les exigences en matière de preuve sont simples », qui soit rapide et dont le « résultat doit être garanti, dans le sens où l'acquisition doit être non discrétionnaire »<sup>55</sup>. Ces garanties ne sont pas reprises dans la loi.

Deuxièmement, si elle peut sembler de bon sens, la condition de prouver son identité et sa provenance ne va pas toujours de soi. Le HCR indique que les apatrides « sont rarement en mesure de fournir des documents pour prouver le bien-fondé de leur demande »<sup>56</sup>. Cette observation vaut aussi pour les documents d'identité. La recommandation du HCR pour autoriser explicitement tous les moyens de preuve, oraux et écrits<sup>57</sup> n'a pas été suivie.

Enfin, troisièmement, la condition d'avoir perdu « involontairement » sa nationalité, bien qu'elle ait été formulée par la Cour constitutionnelle, n'est pas non plus exigée par la Convention de New York. Selon la Cour de cassation, cette convention ne permet pas « de refuser à un étranger la qualité d'apatride au motif qu'il n'a pas accompli les démarches devant lui permettre de recouvrer une nationalité qu'il a perdue, fût-ce parce

51 Nouvel article 57/37 de la loi sur les étrangers.

52 Cette possibilité d'exclusion est plus large que celles prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 31 de la Convention de New York.

53 HCR, *Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés relatifs au projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers concernant la demande d'admission au séjour pour apatridie (3600/001)*, 5 décembre 2023, p. 3, §10 (ci-après « Commentaires du HCR »).

54 Cass., 27 septembre 2007, C.06.0390.N, *Revue du droit des étrangers*, n°146, 2007.

55 Commentaires du HCR, p. 7, § 24.

56 Commentaires du HCR, p. 6, § 21.

57 Commentaires du HCR, p. 10, § 35.

qu'il y a renoncé »<sup>58</sup>. Selon le HCR<sup>59</sup> et le Conseil d'État<sup>60</sup>, la loi devrait tenir compte de la situation dans laquelle un étranger a involontairement perdu sa nationalité en y renonçant tout en croyant de bonne foi qu'il possédait ou pouvait acquérir une autre nationalité. Cette observation est reprise dans l'exposé des motifs mais pas dans le texte de la loi, ce qui, comme le souligne le HCR<sup>61</sup>, offrirait davantage de sécurité juridique.

La demande de séjour d'apatride doit être introduite à l'OE, qui, si la demande est prise en considération, demandera un avis au CGRA sur les conditions de fond (sauf la condition liée à l'ordre public et à la sécurité nationale, qui sera examinée uniquement par l'OE<sup>62</sup>). La loi prévoit que le CGRA doit rendre un avis motivé dans les trois mois et qu'ensuite, l'OE doit prendre une décision dans les trois mois qui suivent. Le dépassement de ces délais n'est assorti d'aucune sanction. Toutefois, certains dossiers ne seront pas soumis par l'OE au CGRA pour avis. En effet, la loi prévoit que l'OE refuse de prendre une demande en considération dans les 5 cas suivants<sup>63</sup> :

1. la demande n'a pas été introduite selon les formes requises (par recommandé ou ne mentionne pas d'adresse de résidence effective) ;
2. les éléments invoqués ont déjà été examinés lors d'une précédente demande de séjour d'apatride qui a été rejetée sur le fond ;
3. l'étranger a déjà un séjour illimité en Belgique ;
4. l'étranger ne remplit « manifestement pas » les conditions de fond ;
5. l'étranger « ne peut pas démontrer qu'il disposait antérieurement, soit d'un séjour légal de plus de trois mois, soit d'un séjour couvert en tant que demandeur de protection internationale. »

Dans leurs avis, tant le HCR que Nansen avaient demandé de retirer ces deux dernières conditions<sup>64</sup>.

Premièrement, la possibilité pour l'OE de décider qu'un apatride ne remplit « manifestement pas » les conditions de fond paraît contre-nature « puisque détermi-

ner si une personne est apatride peut être complexe et nécessite une évaluation d'éléments de fait et de droit, et ne peut se faire au stade de l'admissibilité »<sup>65</sup>. Selon l'exposé des motifs, l'OE pourrait refuser de prendre une demande en considération parce que l'étranger posséderait un passeport. Or, le HCR souligne « que bien que la possession d'un passeport authentique et valide laisse présumer que son détenteur est un ressortissant du pays qui a délivré ce document, cette présomption peut être réfutée lorsque des preuves montrent qu'il n'est pas effectivement considéré comme un ressortissant d'un État, par exemple lorsque le document est un passeport de complaisance ou lorsqu'il a été délivré par erreur par une autorité non compétente pour statuer sur les questions de nationalité »<sup>66</sup>.

Deuxièmement, l'exigence d'un séjour légal antérieur, soit de plus de trois mois, soit d'un séjour couvert en tant que demandeur de protection internationale, vise à « empêcher les apatrides de venir en Belgique uniquement en raison de la procédure d'apatridie »<sup>67</sup>. Selon l'exposé des motifs, « en prévoyant la primauté de la procédure de protection internationale, on peut garantir que même pour les apatrides, qui remplissent les conditions de la procédure d'apatridie, le règlement Dublin s'applique toujours intégralement »<sup>68</sup>. Selon le HCR, « aucune disposition de la Convention [de New York] n'exige que les candidats à la détermination de l'apatridie se trouvent légalement dans un État. Une telle exigence serait particulièrement inéquitable dans la mesure où l'absence de nationalité interdit précisément à de nombreux apatrides de posséder les documents qui sont nécessaires pour entrer ou résider légalement dans un État »<sup>69</sup>. Comme l'a relevé Nansen, la Cour constitutionnelle hongroise a annulé une disposition similaire exigeant un séjour légal préalable à la procédure de détermination d'apatridie en Hongrie<sup>70</sup>. Cette condition de séjour légal antérieur pour accéder à un séjour en tant qu'apatride a également été considérée comme contraire à l'article 8 de la CEDH (droit à la vie privée et familiale) par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>71</sup>, qui a considéré que cette condition était impossible à remplir par le requérant, précisément en

58 Cass. 6 juin 2008, C.07.0385.F.

59 Commentaires du HCR, p. 6, § 22.

60 Avis du Conseil d'État, Doc. Ch. 55 n° 3600/1, p. 58.

61 Commentaires du HCR, p. 6, § 22.

62 Exposé des motifs, Doc. Ch. 55 n° 3600/1, p. 20.

63 Article 57/40 de la loi sur les étrangers.

64 Commentaires du HCR, p. 10, § 35, 5) et 6) ; Avis conjoint de Nansen et du Réseau européen pour l'apatridie, pp. 7-8.

65 Commentaires du HCR, p. 10.

66 Commentaires du HCR, p. 7, § 26.

67 Exposé des motifs, Doc. Ch. 55 n° 3600/1, p. 26.

68 Doc. Ch. 55 n° 3600/1, p. 26.

69 Commentaires du HCR, p. 8, § 27.

70 Nansen et Réseau européen pour l'apatridie, *Avis conjoint sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 ( ) en vue de régler le droit de séjour des apatrides*, décembre 2023, p. 7 (ci-après, « Avis conjoint de Nansen et du Réseau européen pour l'apatridie »).

71 Cour eur. D.H., *Sudita Keita c. Hongrie*, 12 mai 2020, § 39. La Cour a octroyé dans cette affaire un dommage de 8.000 euros au requérant, qui a été privé d'accès à un séjour en tant qu'apatride, pendant 15 ans.



raison de sa situation d'apatride. Par ailleurs, le HCR mentionne que « l'expérience des pays ayant mis en place une procédure de détermination de l'apatridie (...) montre que cette dernière et l'octroi ultérieur d'un droit de séjour aux personnes reconnues apatrides n'ont pas déclenché de phénomène d'appel d'air »<sup>72</sup>. Sur la base de données recueillies dans des États qui ont mis en place depuis plusieurs années une procédure d'apatridie, Nansen constate qu'il n'existe aucune corrélation entre le nombre de personnes entrant dans un pays et l'introduction de la procédure de détermination du statut d'apatride. Nansen observe aussi que le nombre de personnes demandant à bénéficier d'une procédure de détermination du statut d'apatride en Europe reste faible (par exemple 500 personnes en France en 2022, ce qui est un pic par rapport à une moyenne annuelle bien plus faible)<sup>73</sup>.

La loi oblige ainsi une personne apatride qui n'a pas de séjour légal de plus de trois mois à d'abord introduire une demande d'asile pour avoir accès à la procédure de séjour d'apatride et ce, dans le but d'appliquer le Règlement Dublin, pourtant seulement applicable aux demandeurs de protection internationale et non pas aux apatrides. Cette obligation risque par ailleurs de surcharger inutilement les instances d'asile qui pourraient recevoir des demandes ayant pour unique but de permettre l'accès à une procédure de séjour d'apatride.

## Des différences de traitement entre apatrides et réfugiés peu justifiées

Alors que la loi trouve son origine dans la discrimination entre réfugiés et apatrides reconnus, elle contient encore plusieurs différences de traitement importantes, notamment en matière de garanties procédurales, bien moindres pour les apatrides. Sans prétendre à l'exhaustivité, six d'entre elles sont analysées ci-dessous.

### 1. Ni séjour temporaire ni accueil pendant la procédure

Tout d'abord, contrairement aux demandeurs de protection internationale, les demandeurs de séjour d'apatride ne bénéficieront ni d'un séjour temporaire ni d'un accueil, et ne seront pas protégés contre une expulsion éventuelle pendant la procédure<sup>74</sup>. L'exposé des motifs justifie cette différence par l'absence de cadre juridique européen pour les apatrides alors que ces droits sont imposés par le droit de l'Union pour les réfugiés<sup>75</sup>. Pourtant, selon le HCR, il faut considérer que les demandeurs du statut d'apatride qui entament une procédure de détermination « se trouv[ent] régulièrement » sur le territoire d'un État partie à la Convention de New York<sup>76</sup>, ce qui inclut le droit de résider légalement et de ne pas être expulsé avant une décision finale.

### 2. Décisions prises de refus et fin de séjour par l'OE et pas par une instance indépendante

Deuxièmement, alors que la décision de reconnaissance du statut de réfugié est prise par le CGRA, « en toute indépendance »<sup>77</sup>, avec un droit de séjour reconnu directement par la loi sans possibilité de retrait direct par l'OE<sup>78</sup>, la décision d'octroi du séjour pour les apatrides dépend exclusivement de l'OE, sur la base d'un « avis motivé » par le CGRA<sup>79</sup>, qui ne sera même pas demandé si la demande n'est pas prise en considération par l'OE. Cette différence de traitement existe aussi en cas de fin de séjour. Pour les réfugiés, seul le CGRA peut abroger ou retirer le statut, ce qui permet, éventuellement, à l'OE de mettre fin au séjour par la suite<sup>80</sup>. Au contraire, la nouvelle loi permet directement à l'OE de mettre fin au séjour d'une personne apatride, avec la possibilité mais sans obligation de solliciter le CGRA pour un avis<sup>81</sup>.

### 3. Refus pour « menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale »

Troisièmement, alors que les réfugiés peuvent être exclus de protection internationale ou voir celle-ci retirée

72 Commentaires du HCR, p. 8, § 29.

73 Voir aussi les chiffres cités Nansen et Réseau européen pour l'apatridie, *Avis conjoint sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 ( ) en vue de régler le droit de séjour des apatrides*, décembre 2023, p. 14.

74 La proposition de loi initiale déposée en 2019 prévoyait, uniquement pour les apatrides reconnus, un séjour temporaire de six mois, dans l'attente d'une décision sur leur droit de séjour limité, qui deviendrait illimité après deux ans (Doc. Ch. 54, n° 3487/1, 24 janvier 2019, art. 4, pp. 12-13).

75 Doc. Ch. 55 n° 3600/1, pp. 9-11.

76 Commentaires du HCR, pp. 5-6, § 20.

77 Art. 57/2 de la loi sur les étrangers.

78 Selon l'art. 49 de la loi sur les étrangers, le réfugié reconnu est admis au séjour et un retrait de séjour par l'OE ne peut avoir lieu qu'après un retrait du statut de réfugié par le CGRA.

79 Art. 57/41 de la loi sur les étrangers.

80 Art. 49 de la loi sur les étrangers.

81 Art. 57/46 de la loi sur les étrangers.

par le CGRA, instance indépendante, uniquement pour des raisons limitées liées à la fraude, à l'ordre public ou à la sécurité nationale (clauses d'exclusion, ou danger pour la société en raison d'une condamnation définitive « pour une infraction particulièrement grave » ou danger pour la sécurité nationale<sup>82</sup>), un refus ou un retrait de séjour pour les apatrides pourra se décider par l'OE (et non le CGRA), si la personne constitue une « menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale »<sup>83</sup>, qui fera « l'objet d'une interprétation autonome » par l'OE, qui « peut évoluer en fonction de l'époque et des circonstances »<sup>84</sup>. Selon l'exposé des motifs, cette différence s'explique par le fait que « les réfugiés reconnus, en raison de leur crainte d'être persécutés, n'ont pas d'alternative de séjour réelle » alors que, pour les apatrides « il n'est pas impossible pour eux de retourner dans leur pays d'origine »<sup>85</sup>. Or, le refus pour raisons liées à l'ordre public ou à la sécurité nationale a précisément vocation à s'appliquer lorsque les autres conditions sont réunies et donc aussi lorsque la personne apatride a démontré l'impossibilité de se procurer un titre de séjour légal et durable dans un pays avec lequel elle a des liens. Par ailleurs, cette différence de traitement est d'autant plus incompréhensible que, dans la Convention de New York, la clause d'exclusion est rédigée de manière identique à celle de la Convention de Genève sur les réfugiés<sup>86</sup>.

#### 4. Pas de droit à un entretien personnel

Quatrièmement, même si elle prévoit que l'OE ou le CGRA « peut, à chaque étape de la procédure, entendre l'étranger »<sup>87</sup>, cet entretien n'est pas obligatoire, alors qu'il est en principe systématique dans la procédure d'asile. Cela signifie que, contrairement à la règle générale pour les réfugiés<sup>88</sup>, une personne apatride pourra se voir refuser un séjour sans avoir été entendue, ni par l'OE qui prend la décision, ni par le CGRA qui rend un avis

motivé. Sur ce point, le législateur n'a suivi ni l'avis du Conseil d'État<sup>89</sup>, ni celui du HCR, pour qui « le droit à un entretien individuel » et l'assistance d'un interprète sont « essentiels pour s'assurer que le demandeur a la possibilité d'exposer pleinement sa situation »<sup>90</sup>. L'absence d'entretien est d'autant plus déplorable que les conditions à réunir pour un séjour d'apatride nécessitent des preuves par la négative<sup>91</sup>. Il s'agit pour la personne de prouver qu'une série d'éléments n'existent pas : une nationalité, une possibilité d'obtenir ou recouvrer une nationalité, une possibilité d'obtenir un titre de séjour dans un autre pays... La loi n'a pas repris non plus la recommandation du HCR d'inscrire explicitement « qu'il sera tenu compte de tous les moyens de preuve, oraux et écrits, et que la charge de la preuve sera partagée entre le demandeur et l'examineur »<sup>92</sup>.

#### 5. Recours au CCE non suspensif et pas de pleine juridiction

Cinquièmement, comme l'a noté le Conseil d'État<sup>93</sup>, seul un recours en annulation sans effet suspensif au CCE est prévu contre un refus de séjour d'apatride<sup>94</sup>, contrairement au recours de pleine juridiction suspensif ouvert aux demandeurs de protection internationale. Selon le HCR, il « doit être possible de former un appel sur des points tant de fait que droit, car il se peut que les preuves n'aient pas été correctement évaluées en première instance »<sup>95</sup>. Cette différence de traitement existe aussi en cas de fin de séjour. Or, en 2019, le Conseil d'État estimait qu'il fallait « s'assurer que si l'autorité envisage d'exclure le statut d'apatride (...) ou de retirer le séjour (...), l'étranger bénéficiera des mêmes garanties procédurales que celles accordées en cas de retrait du titre de séjour de réfugié, ou d'exclusion du statut de réfugié ou de protection subsidiaire »<sup>96</sup>.

82 Art. 52/4, 55/2, 55/3/1 de la loi sur les étrangers.

83 Art. 57/37, 6° de la loi sur les étrangers.

84 Exposé des motifs, Doc. Ch. 55 n° 3600/1, p. 20.

85 Doc. Ch. 55 n° 3600/1, p. 21.

86 Tant l'article 1F de la Convention de Genève que l'article 1 iii) de la Convention de New York excluent les « personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :  
a) Qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;  
b) Qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de leur résidence avant d'y être admises ;  
c) Qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. »

87 Art. 57/43 de la loi sur les étrangers. L'article 57/38 § 1<sup>er</sup>, al. 3 prévoit que l'étranger peut avoir un entretien personnel avec l'assistance d'un interprète uniquement pour commenter les documents déposés qui ne sont pas traduits dans l'une des trois langues nationales ou en anglais.

88 Art. 57/5ter de la loi sur les étrangers.

89 Le Conseil d'État qui indiquait : « le caractère volontaire ou involontaire de la perte de nationalité suppose une évaluation approfondie et délicate de la situation du demandeur qui se prête particulièrement bien à une procédure orale, et qu'une demande du statut d'apatride peut éventuellement reposer sur des témoignages non consignés par écrit » (Avis du 8 juin 2023, Doc. Ch. 55 n° 3600/1, p. 57).

90 HCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, § 73.

91 HCR, *Manuel sur la protection des apatrides*, 2014, § 88 et suivants.

92 Commentaires du HCR, § 35, p. 10. L'article 57/39 al. 1<sup>er</sup> de la loi sur les étrangers contient toutefois une obligation de coopération avec l'étranger pour la détermination des éléments pertinents de la demande, à charge de l'OE et du CGRA.

93 Doc. Ch. 55 n° 3600/1, p. 57.

94 Exposé des motifs, Doc. Ch. 55 n° 3600/1, p. 12. Cette différence de traitement, soulevée par le Conseil d'État, ne semble pas faire l'objet d'une justification spécifique par le législateur.

95 Commentaires du HCR, § 30, p. 8.

96 Avis du Conseil d'État n° 65.439/4 du 25 mars 2019, Doc. Ch. n° 3487/003, p. 8.

## 6. Séjour illimité cinq ans à compter de l'octroi du séjour et pas de la demande

Enfin, sixièmement, il faut noter que, pour les apatrides, le séjour devient en principe illimité cinq ans après l'admission au séjour<sup>97</sup>, alors que, pour les réfugiés, il s'agit du même délai de cinq ans mais « à compter de la date de l'introduction de la demande d'asile »<sup>98</sup>. Pour le HCR, « compte tenu du caractère déclaratoire de la reconnaissance du statut d'apatride », le délai de cinq ans devrait commencer à courir « à partir du moment où la décision judiciaire de reconnaissance est coulée en force de chose jugée ou, en l'absence d'une telle décision, de l'introduction de la demande de séjour pour apatridie »<sup>99</sup>.

Myria observe que le législateur n'a pas justifié suffisamment l'ensemble de ces différences de traitement. L'exposé des motifs indique que « les apatrides et les réfugiés sont dans des situations substantiellement différentes, et en l'absence d'un cadre européen sur les apatrides, il ne peut être considéré comme déraisonnable pour le législateur de décider de ne pas complètement assimiler la procédure de séjour pour les apatrides à la procédure prévue pour les réfugiés »<sup>100</sup>. Or, pour le Conseil d'État, « le constat qu'il n'existe pas une identité absolue entre la catégorie des apatrides et celle des réfugiés ne constitu[e] pas une justification suffisante des différences de traitement envisagées »<sup>101</sup>.

## Conclusion

Dans son avis, « si l'on considère le projet de loi dans son intégralité, le HCR craint que s'il est adopté tel quel<sup>102</sup>, et contrairement à l'intention du législateur, il puisse en pratique affaiblir la protection des personnes apatrides en Belgique, plutôt que la renforcer. »<sup>103</sup>. Nansen et le Réseau européen sur l'apatridie considèrent que, malgré certains points positifs, le projet de loi « ne constitue (...) une amélioration de la situation que pour une fraction des personnes apatrides en Belgique » mais « constitue pour ce qui sera probablement la majorité d'entre elles une régression dans l'accès à leurs droits »<sup>104</sup>.

Dans son avis, le Conseil d'État a notamment pointé le « manque de cohérence et de lisibilité » et se demande si certaines différences de traitement avec les réfugiés sont justifiées (absence d'accueil pendant la procédure, recours au CCE en annulation et pas de pleine juridiction, absence de droit d'être entendu)<sup>105</sup>. Selon le Conseil d'État, « le constat qu'il n'existe pas une identité absolue entre la catégorie des apatrides et celle des réfugiés ne constituant pas une justification suffisante des différences de traitement envisagées »<sup>106</sup>.

Selon Myria, la nouvelle loi est une occasion manquée de mettre en place une procédure intégrée comprenant à la fois la détermination du statut d'apatride et l'octroi d'un droit de séjour par une instance centralisée, comme le demandait le HCR. Certes, la création d'un véritable droit de séjour soustrait au pouvoir discrétionnaire et illimité après 5 ans est une réelle avancée pour certains apatrides. L'alignement des garanties procédurales du regroupement familial sur les bénéficiaires de protection internationale évite en outre une différence de traitement et garantit mieux le droit à la vie familiale. Toutefois, la loi contient de nouvelles conditions, tant au niveau du fond que pour la prise en considération par l'OE, qui n'étaient pas exigées par la Cour constitutionnelle. La réforme crée donc pour de nombreuses personnes apatrides des obstacles qui n'existaient pas auparavant. Selon le HCR, cette loi « soumet le droit au séjour à de multiples nouvelles conditions et motifs de non prise en considération, alors que ce droit est actuellement reconnu par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'État, si seules deux conditions sont remplies : la perte involontaire de la nationalité et l'impossibilité d'obtenir un droit de séjour légal et durable dans un autre État »<sup>107</sup>. Par ailleurs, la loi contient de trop nombreuses différences de traitement injustifiées en comparaison avec les réfugiés et demandeurs de protection internationale, avec des garanties procédurales au rabais pour les apatrides.

Aussi, Myria partage l'ensemble des recommandations formulées par le HCR et Nansen dans leurs avis et qui restent pertinentes à la suite de l'adoption de la loi mais a souhaité, dans le cadre du présent rapport, attirer l'attention sur certains points nécessitant d'être réévalués et réformés dans la nouvelle loi.

97 Art. 57/45 de la loi sur les étrangers.

98 Art. 49, §1<sup>er</sup>, al. 3 de la loi sur les étrangers.

99 Commentaires du HCR, § 33, p. 9.

100 Exposé des motifs, pp. 10-11.

101 Doc. Ch. 55 n° 3600/1, p. 58.

102 La loi a effectivement repris le texte du projet, à l'exception de quelques légères modifications.

103 HCR, Commentaires relatifs au projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers concernant la demande d'admission au séjour pour apatridie (3600/001), 29 septembre 2023, § 16, p. 4 (ci-après : « Commentaires du HCR »).

104 Nansen et Réseau européen pour l'apatridie, Avis conjoint sur le projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 ( ) en vue de régler le droit de séjour des apatrides, décembre 2023.

105 Conseil d'État, Avis n° 73.287/4 du 8 juin 2023, Doc. Ch. 55, n° 3600/1, p. 54, pp. 57-58.

106 Conseil d'État, Avis n° 73.287/4 du 8 juin 2023, Doc. Ch. 55, n° 3600/1, p. 58.

107 Commentaires du HCR, § 34, p. 10.

## RECOMMANDATIONS

Myria recommande :

- le recueil et la publication de statistiques fiables et complètes sur le nombre de décisions (et de personnes concernées) de reconnaissance d'apatridie par un tribunal, d'admission au séjour, de fin de séjour, d'avis positifs et négatifs du CGRA ;
- la suppression des conditions disproportionnées pour l'obtention d'un séjour comme apatride, en particulier l'exigence d'un séjour légal préalable ou d'un séjour couvert en tant que demandeur de protection internationale et la non-prise en considération pour une personne qui, selon l'OE, ne remplirait « manifestement pas les conditions » ;
- que les différences de traitement entre apatrides d'une part, et demandeurs et bénéficiaires de protection internationale, d'autre part, soient supprimées en prévoyant notamment :
  - un séjour temporaire pendant la procédure ;
  - la prise de décision de séjour par une instance indépendante ;
  - un alignement du refus pour raisons d'ordre public ou de sécurité nationale ;
  - un droit à un entretien personnel ;
  - un séjour illimité 5 ans à compter du jugement de reconnaissance ou de la demande de séjour ;
  - un recours suspensif et de plein contentieux.



## La crise de l'accueil se prolonge, la responsabilité des autorités s'alourdit

### L'augmentation de la capacité d'accueil est insuffisante

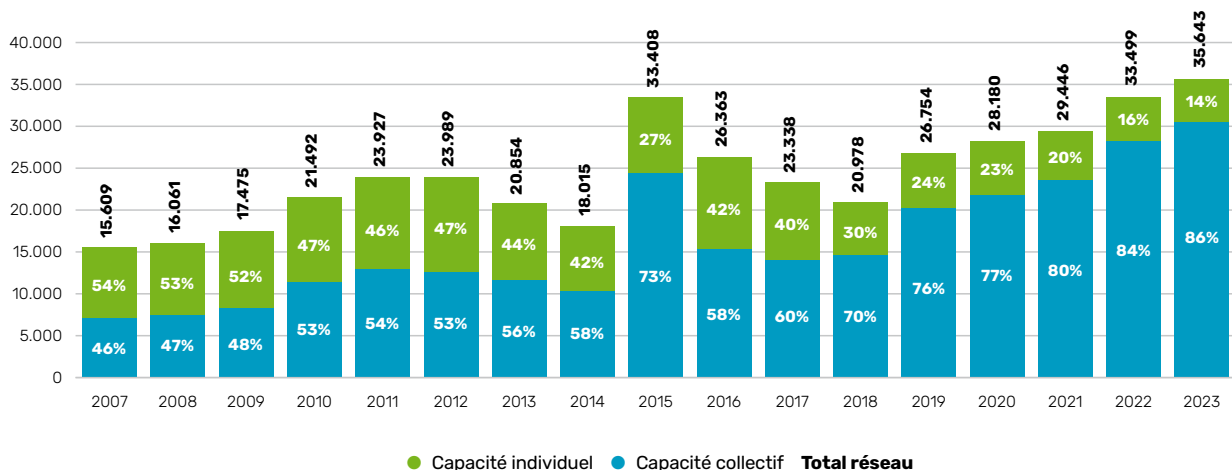
La crise de l'accueil, entamée en octobre 2021, s'est poursuivie en 2022, 2023 et 2024. Au moment de la rédaction de ce cahier, en juillet 2024, cette crise était encore prégnante.

La capacité du réseau d'accueil a augmenté timidement au cours des trois dernières années, passant d'environ 29.000 places en 2021 (année où la crise actuelle a débuté) à 35.385 places au 1<sup>er</sup> mai 2024<sup>108</sup>, soit une augmentation d'environ 6.000 places en trois ans. Plus particulièrement entre juillet 2023, à la suite de la condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Camara (voir plus loin), et juin 2024<sup>109</sup>, la capacité d'accueil a augmenté de 1.765 places. L'accueil de 85.000 bénéficiaires de la protection temporaire fuyant l'Ukraine entre 2022 et mi-2024 re-

présente un effort important pour les autorités locales, et a rendu plus difficile l'augmentation des places pour les demandeurs de protection internationale. Toutefois, lors de la crise précédente, dans un contexte différent, c'est une augmentation de 15.000 places qui avait été observée en un an à peine, entre 2014 et 2015.

Par ailleurs, le déclin de l'accueil individuel s'est davantage accentué, à l'encontre de la volonté affichée du gouvernement en 2020 d'« assurer un équilibre entre accueil individuel et accueil collectif »<sup>110</sup>. Les mesures prises par le gouvernement pour stimuler la création de places d'accueil individuelles dans les communes ont été prises tard (en septembre 2023<sup>111</sup>) et paraissent insuffisantes pour avoir un impact significatif<sup>112</sup>. Il a aussi fallu attendre septembre 2023, soit deux ans après le début de la crise, pour que soit mise en place une « task force » fédérale, qui ne semble pas avoir entraîné d'augmentation significative des places d'accueil<sup>113</sup>.

Évolution de la capacité d'accueil individuel et collectif de Fedasil et de ses partenaires en fin d'année



Source : Fedasil

108 Fedasil, Réseau d'accueil pour demandeurs d'asile en Belgique, 1<sup>er</sup> mai 2024.

109 Communication de la Belgique au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Plan d'action pour l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Camara c. Belgique*, DH-DD(2024)742, 1507<sup>re</sup> meeting, 26 juin 2024, p. 8.

110 Accord de gouvernement fédéral, 30 septembre 2020, p. 93. Sur la période 2019-2023, le nombre de places en accueil collectif a augmenté de 51%, alors que ce nombre a diminué de 22% pour l'accueil individuel.

111 AR du 24 septembre 2023 modifiant l'arrêté royal du 24 juillet 2012 réglant le remboursement par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile des frais relatifs à l'aide matérielle accordée par les centres publics d'aide sociale à un bénéficiaire de l'accueil hébergé dans une initiative locale d'accueil, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2023.

112 Selon l'Association des villes et communes flamandes (VVSG), ces mesures ne suffiront pas à avoir un impact significatif sur le nombre de places d'accueil individuel (VVSG, « *Betere financiering en meer zekerheid moeten lokale besturen overtuigen om lokale opvanginitiatieven te openen* », 23 octobre 2023).

113 Jorn Lelong, « Taskforce vindt geen plaatsen voor asielopvang », De Morgen, 5 avril 2024.

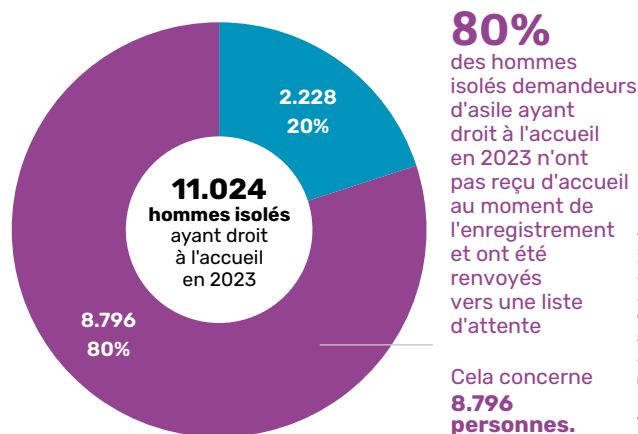
## Des milliers d'hommes seuls n'ont pas reçu d'accueil au moment de leur demande

Selon Fedasil, **8.816 personnes, sur l'année 2023, n'ont pas obtenu la place d'accueil** à laquelle elles avaient droit au moment de l'enregistrement de leur demande de protection internationale<sup>114</sup>. Ces personnes, surtout des hommes seuls, ont été invitées à s'inscrire sur une liste d'attente. L'inscription n'est pas effectuée automatiquement par les autorités. La procédure d'inscription est complexe et inadaptée au public auquel elle s'adresse : elle se fait par le biais d'un document contenant un QR code renvoyant vers un site internet. Elle nécessite donc un smartphone, une adresse e-mail et une connexion internet<sup>115</sup>. Sur ce site, disponible en six langues, l'inscription s'effectue sur la base des numéros d'identification délivrés lors de l'enregistrement de la demande de protection internationale<sup>116</sup>. En fonction du nombre de places disponibles, les personnes inscrites sur la liste d'attente sont invitées par Fedasil « *au compte-goutte pour obtenir une place d'accueil* »<sup>117</sup>. Compte tenu de l'absence d'enregistrement automatique par les autorités, il est plus que probable que certains demandeurs de protection internationale privés d'accueil ne soient pas enregistrés. En fonction du nombre de places disponibles, les personnes inscrites sur la liste d'attente sont invitées par Fedasil à se présenter plus tard pour intégrer le réseau d'accueil. Selon Fedasil, le délai d'attente avant d'obtenir un hébergement est de plusieurs mois, jusqu'à 6 mois en mars 2024<sup>118</sup>. Selon l'ONG Vluchtelingenwerk Vlaanderen, ce délai oscille entre 6 et 9 mois en juin 2024<sup>119</sup>.

Signe préoccupant d'aggravement de la situation : le nombre de personnes sans place d'accueil inscrites sur la liste d'attente est en augmentation depuis 2022. Selon Fedasil, 2.114 personnes se trouvaient sur la liste d'attente à la mi-juin 2023<sup>120</sup>, 3.625 au 18 mars 2024<sup>121</sup> et 4.097 au 17 juin 2024<sup>122</sup>, soit un quasi-doublement en une année.

Les personnes sans accueil en 2023 ont été quasi exclusivement des hommes seuls. À quelques exceptions

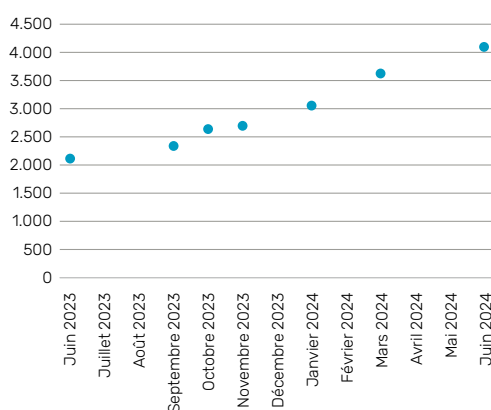
près, des places d'accueil ont été trouvées pour les MENA, les femmes et les familles. En 2023, 80% des hommes isolés n'ont ainsi pas obtenu de place le jour de leur enregistrement. Les hommes isolés (20%) qui ont pu accéder à une place d'accueil le jour-même sont essentiellement des hommes présentant une certaine vulnérabilité ou des hommes renvoyés vers le « centre Dublin » de Zaventem (parce que les autorités présumant qu'un autre État membre de l'UE est responsable de leur demande de protection internationale)<sup>123</sup>.



- Accueillis le jour de leur demande de protection internationale
- Pas accueillis le jour de leur demande de protection internationale

Source des données : Fedasil ; Calcul : Myria

Personnes sur la liste d'attente de Fedasil



Source : Fedasil. (comptes-rendus des réunions de contact mensuelles protection internationale organisées par Myria et chiffres fournis directement par Fedasil).

114 <https://www.fedasil.be/fr/actualites/accueil-des-demandeurs-dasile/reseau-daccueil-chiffres-cles-2023>

115 Depuis septembre 2023, les personnes peuvent recevoir une aide pour s'inscrire au « Point d'info » Bordet par du personnel de Fedasil et de certains partenaires.

116 Le choix de la langue peut se faire sur le site suivant : <https://www.fedasil.be/fr/waiting-list-language-select>. Le formulaire d'inscription en français est disponible ici : <https://www.fedasil.be/fr/liste-dattente-ca>.

117 Fedasil, *Bilan 2023 : Accueil - Réinstallation - Retour volontaire*, 21 juin 2024, p. 7.

118 Myria, Réunion de contact protection internationale, mars 2024, p. 58.

119 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Het niet-opvang beleid : een fundamentele en aanhoudende schending van de rechten in België*, communiqué de presse, 5 juin 2024.

120 Myria, Réunion de contact protection internationale, juin 2023, p. 37.

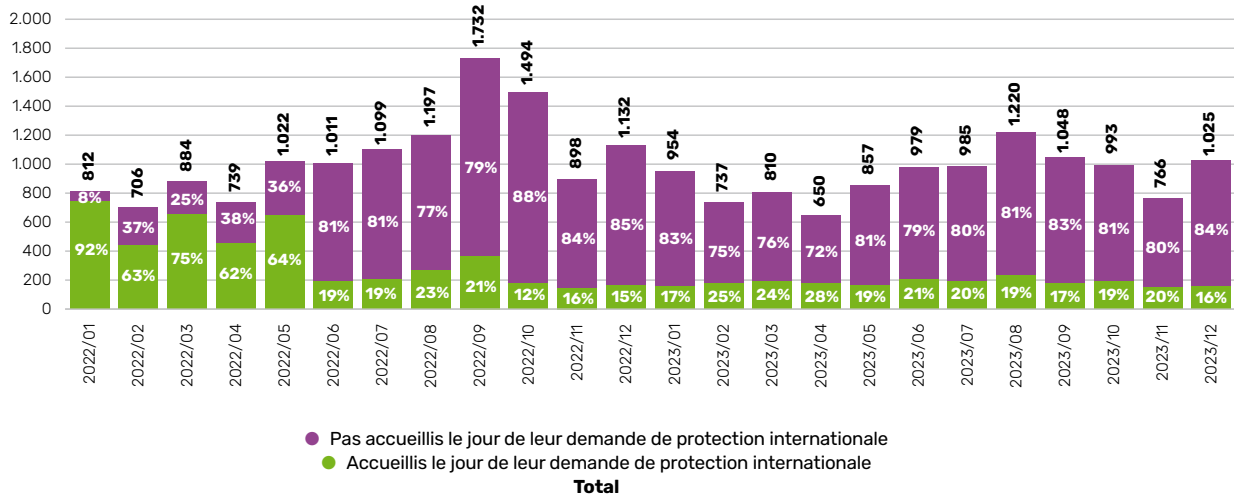
121 Myria, Réunion de contact protection internationale, mars 2024, p. 58.

122 Il y avait 3.695 personnes sur la liste en date du 2 septembre 2024 (chiffres communiqués par Fedasil à la clôture de la rédaction du présent rapport). Il est impossible de prévoir si cette amélioration se poursuivra dans le temps.

123 Myria, Réunion de contact protection internationale, mars 2024, p. 59.

L'accueil est ainsi refusé à la majorité des hommes seuls (en mauve sur le graphique) le jour de la présentation de la demande de protection internationale à partir de juin 2022. Toutefois, une faible proportion d'entre eux obtiennent une place d'accueil dès la présentation de la demande.

**Nombre d'hommes isolés demandeurs de protection internationale ayant (théoriquement) droit à l'accueil, par mois, réparti selon la proportion de ceux qui ont reçu un accueil au moment de la demande et de ceux à qui l'accueil a été refusé**

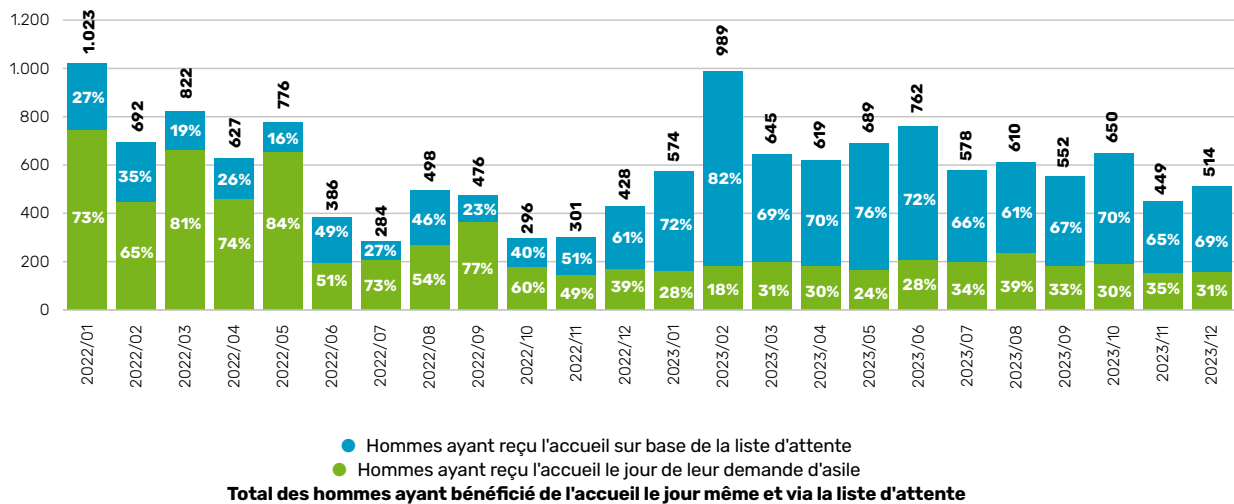


Source: Fedasil

Chaque mois, des hommes seuls intègrent le réseau d'accueil, soit le jour de leur demande de protection (vert), soit plus tard, après leur inscription sur la liste d'attente et convocation pour être accueilli (bleu). Pour ce groupe, il n'existe pas de chiffres concernant le délai

moyen entre l'inscription sur la liste d'attente et l'arrivée dans une place d'accueil. Selon Fedasil, ce délai est de plusieurs mois et peut durer jusqu'à 6 mois<sup>124</sup>.

**Nombre d'hommes isolés demandeurs de protection internationale par mois qui soit reçoivent un accueil le jour même, soit sont intégrés dans l'accueil par la liste d'attente (un temps après la demande)**



Source: Fedasil

En août 2023, la secrétaire d'État a donné instruction « de réserver toutes les places disponibles aux familles avec enfants »<sup>125</sup> et de ne plus accueillir d'hommes seuls dans le réseau d'accueil. Cette décision, largement communiquée dans la presse, était en réalité une confirmation de la pratique existante, comme le montrent les chiffres. Elle a été prise peu après et malgré l'arrêt Camara de la Cour européenne des droits de l'homme (voir ci-dessous). En septembre 2023, le Conseil d'État a suspendu cette décision qui ne pouvait donc plus avoir d'effet en droit à partir de ce moment<sup>126</sup>. Toutefois, en pratique, les effets de cette décision n'ont jamais cessé et se font encore ressentir en 2024. En effet, vu la priorité accordée aux familles, de nombreuses places d'accueil ouvertes ont été adaptées à ce public familial. Par conséquent, le nombre de places disponibles pour des hommes seuls est davantage limité dans le réseau d'accueil<sup>127</sup>. Cette situation contribue à la lenteur de résorption de la liste d'attente, constituée exclusivement d'hommes seuls<sup>128</sup>.

## La privation de l'accueil a un impact conséquent et durable sur les droits des personnes

Parmi les personnes figurant sur cette liste d'attente, certaines sont hébergées dans des places d'accueil financées par l'État fédéral qui font l'objet d'une convention avec la Région Bruxelloise (dite « Brussels Deal »)<sup>129</sup>. Alors que certaines personnes sans accueil sont logées chez des connaissances ou membres de famille, une proportion non négligeable d'entre elles se retrouvent dans des structures d'urgence ou à la rue. Le Hub humanitaire, une coalition d'ONG initialement mise en place pour offrir des services et soins aux migrants en errance sans droit de séjour (donc pas aux demandeurs de protection internationale), a fait le constat d'une forte proportion de demandeurs de protection internationale parmi son public depuis le début de la crise de l'accueil<sup>130</sup>. Parmi les 430 personnes accueillies au Hub entre le 20 et 26 novembre 2023, 273 étaient des demandeurs de protection internationale, soit 63,5%.

Parmi ces demandeurs, 68,5% dormaient habituellement à la rue et seulement 15,8% avaient trouvé une place dans un hébergement d'urgence<sup>131</sup>. Cette période sans accueil comprenant des séjours en rue souvent pour plusieurs mois a des conséquences graves sur la santé physique et mentale des personnes concernées. L'ONG Médecins sans frontières (MSF) rapporte une détérioration de la santé mentale des personnes forcées de vivre dans la rue<sup>132</sup>, avec des diagnostics de troubles psychotiques, de syndromes de stress post-traumatique et de dépression. MSF souligne que « ces troubles ont été exacerbés par l'insécurité et l'incertitude vécues à l'arrivée en Belgique et, dans certains cas, ont conduit les personnes à penser au suicide ou à tenter de se suicider »<sup>133</sup>.

Par ailleurs, les demandeurs de protection internationale sans accueil sont, en pratique, privés du droit de travailler qui existe pourtant si aucune décision n'est prise par le CGRA quatre mois après l'introduction de la demande<sup>134</sup>. En effet, sans inscription à une adresse, les personnes ne peuvent pas recevoir leur attestation d'immatriculation (carte orange), qui dans cette situation vaut comme titre de séjour et autorisation de travail.

## L'absence d'aide et d'hébergement se prolonge pour certains bénéficiaires de protection

En principe, les personnes sans accueil ne sont pas convoquées pour audition par le CGRA. Toutefois, il est arrivé que des demandeurs obtiennent une protection internationale avant de pouvoir intégrer l'accueil. Ils ne bénéficient donc pas d'un accompagnement pour la transition entre l'accueil (qu'ils n'ont jamais eu) et la recherche d'un logement et d'une éventuelle aide sociale financière du CPAS. Ces bénéficiaires de protection, sans-abri et faute d'adresse, ne peuvent pas recevoir leur carte de séjour A, ce qui, en pratique, rend souvent impossible l'accès au logement et au travail,

125 « Nicole de Moor suspend l'accueil des hommes seuls demandeurs d'asile », 29 août 2023, EMN Belgium.

126 CE n°257.300 du 13 septembre 2023.

127 Par exemple, une chambre de quatre personnes permet d'héberger quatre hommes isolés. Mais si elle est occupée par une famille de trois personnes, le quatrième lit ne sera pas attribué à un homme isolé.

128 Myria, Réunion de contact protection internationale, avril 2024, p. 28.

129 Il n'est cependant pas possible pour Fedasil de fournir des chiffres précis du nombre de demandeurs de protection internationale hébergés dans ce cadre (Myria, Réunion de contact protection internationale, juin 2023, p. 37).

130 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRÉ, Médecins du Monde, Médecins sans frontières, BELRefugees, Caritas International, HUB Humanitaire, *Politique de non-accueil – État des lieux octobre 2023 – fin mars 2024*, pp. 7-9.

131 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CIRÉ, Médecins du Monde, Médecins sans frontières, BELRefugees, Caritas International, HUB Humanitaire, *Politique de non-accueil – État des lieux octobre 2023 – fin mars 2024*, p. 10.

132 Médecins sans frontières, *Death, despair and destitution: the human costs of the EU's migration policies*, février 2024, pp. 67-68.

133 *Ibid.*, p. 67.

134 Art. 18, 3° de l'AR du 2 septembre 2018 portant exécution de la loi du 9 mai 2018 relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour.



baillieurs et employeurs exigeant en effet souvent le titre de séjour avant d'engager un bénéficiaire de protection internationale.

La loi prévoit que « les personnes qui, par manque de ressources suffisantes, n'ont pas ou n'ont plus de résidence et qui, à défaut d'inscription dans les registres (...), se voient privées (...) de l'aide sociale (...) ou de tout autre avantage social, sont inscrites » en adresse de référence au CPAS « de la commune où elles sont habituellement présentes »<sup>135</sup>. Toutefois, cette solution est souvent refusée en pratique à ces étrangers, au motif qu'ils n'ont jamais eu auparavant d'inscription dans une commune à titre de résidence principale<sup>136</sup>. Or, c'est précisément en raison de la faute des autorités pour défaut d'accueil que cette inscription préalable n'a pu avoir lieu. Pour ce public fragilisé, ce refus d'inscription en adresse de référence retarde l'intégration et constitue une nouvelle violation de leurs droits. Alors que la crise actuelle de l'accueil s'observe depuis 2021, cette réglementation n'a été assouplie ni pour les bénéficiaires, ni pour les demandeurs de protection internationale. Au moment de la rédaction de ce rapport, un assouplissement de la pratique (sans modification législative) était recherché pour les bénéficiaires de protection (mais pas pour les demandeurs d'asile, exclus par la loi de la possibilité d'obtenir une adresse de référence).

## **L'aide alternative des CPAS, prévue par la loi belge et le droit européen, est refusée**

Le 18 juillet 2023, la Cour européenne des droits de l'homme condamnait la Belgique dans l'affaire Camara<sup>137</sup> pour violation du droit au procès équitable (article 6 de la CEDH). La Cour a constaté « un problème systémique (...) concernant la capacité des autorités à se conformer à sa propre législation (...) sur le droit à l'hébergement des demandeurs d'asile ». Elle a aussi exigé que l'État belge prenne « les mesures adéquates » en vue de « mettre un

terme » à cette pratique « incompatible avec le principe de l'État de droit » sur la base des obligations prévues par l'article 46 de la CEDH<sup>138</sup>.

Le 13 septembre 2023, le Conseil d'État a suspendu la décision de la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration de ne plus accueillir les hommes seuls dans le réseau d'accueil de Fedasil<sup>139</sup>. Le Conseil a rappelé que la loi accueil du 12 janvier 2007 ne permet pas à Fedasil de priver du droit à l'accueil une catégorie de demandeurs d'asile, constituée par les hommes seuls, pour résoudre les difficultés liées à la crise. En décembre 2023, la secrétaire d'État a confirmé au parlement que cette pratique illégale demeurerait en place<sup>140</sup>, ce qui est toujours le cas au moment de la rédaction de ce rapport (juillet 2024).

En juin 2024, Fedasil avait été condamnée à plus de 11.000 reprises à fournir une place d'accueil par le tribunal du travail<sup>141</sup>. En mars 2024, l'État belge avait reçu un total de 2.028 mesures provisoires de la Cour européenne des droits de l'homme, dont 157 mesures provisoires encore actives<sup>142</sup>.

## **L'aide alternative des CPAS, prévue par la loi belge et le droit européen, est refusée**

Dans son arrêt du 13 septembre 2023, le Conseil d'État a aussi rappelé que la loi accueil prévoit que « tout » demandeur de protection internationale a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine et que par « accueil », on entend l'aide matérielle octroyée par Fedasil ou ses partenaires « ou l'aide sociale octroyée par » les CPAS. La loi accueil prévoit une priorité pour l'aide matérielle : Fedasil désigne un « lieu obligatoire d'inscription » (code 207 dans le registre d'attente) à l'adresse d'une structure d'accueil<sup>143</sup>. Si la personne ne se rend pas dans cette structure d'accueil, par exemple parce qu'elle choisit de loger chez des connaissances, un code 207 « no-show » est inscrit<sup>144</sup>. L'inscription d'un code 207 (soit d'une structure d'accueil, soit « no-show ») a pour

135 Art. 1<sup>er</sup> § 2, al. 5 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour.

136 L'article 1<sup>er</sup> § 2 al. 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 19 juillet 1991 prévoit que l'inscription à une adresse de référence est possible pour « les personnes visées au § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> » de la même loi, à savoir les Belges et étrangers inscrits dans un registre « au lieu où ils ont établi leur résidence principale », à l'exception du registre d'attente.

137 Cour eur. D.H., Camara c. Belgique, 18 juillet 2023, n° 49255/22, § 145.

138 Selon l'art. 46 de la CEDH, les États parties s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties. Cette disposition règle également la procédure de surveillance de l'exécution des arrêts devant le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

139 CE n° 257 300 du 13 septembre 2023.

140 Chambre, CRIV 55 PLEN n°278, 19 décembre 2023 (soir), p. 91.

141 Chiffres communiqués par Fedasil.

142 Myria, Réunion de contact protection internationale, mars 2024, p. 62.

143 Art. 11 de la loi accueil.

144 Fedasil, Instructions relatives à la désignation, la modification et la suppression du lieu obligatoire d'inscription, 24 octobre 2007, p. 3. Depuis 2007, l'arrêté royal qui doit fixer la procédure relative à la modification et à la suppression du code 207 prévu aux articles 12 §2 al. 3 et 13 al. 2 de la loi accueil n'a pas été adopté.

effet qu'aucune aide sociale ne peut être perçue du CPAS<sup>145</sup>. Cependant, en cas de « circonstances particulières » comme la saturation du réseau d'accueil<sup>146</sup>, la loi permet à Fedasil de ne pas désigner de code 207 (ou de le supprimer après désignation), pour permettre aux demandeurs d'asile d'obtenir une aide sociale du CPAS. Cette possibilité a été confirmée par la Cour de cassation<sup>147</sup> et par la Cour de justice de l'UE<sup>148</sup>. Même si cette solution n'offre pas directement un hébergement, elle peut constituer une réelle alternative pour certains demandeurs de protection internationale en temps de crise. Pourtant, les autorités refusent, de manière générale, de faire usage de cette solution<sup>149</sup>. Les demandeurs de protection internationale à qui l'accueil est refusé reçoivent un code 207 « no-show » qui les empêche d'obtenir l'aide alternative du CPAS.

Vu que pour une majorité d'hommes isolés, Fedasil refuse l'accueil mais désigne tout de même un lieu obligatoire d'inscription les empêchant de percevoir une aide sociale, certaines décisions du tribunal du travail condamnent Fedasil à octroyer un accueil et, à titre subsidiaire, à supprimer le code 207 pour que les personnes puissent bénéficier d'une aide sociale à défaut d'accueil<sup>150</sup>. Selon l'État belge, seulement 126 demandes de suppression du lieu obligatoire d'inscription ont reçu une décision favorable de Fedasil entre 2022 et 2024. 270 suppressions de code 207 supplémentaires ont été effectuées par Fedasil entre octobre 2022 et juin 2024, en exécution d'une décision de justice<sup>151</sup>. Ces chiffres sont toutefois très faibles eu égard au nombre de personnes sans accueil figurant sur la liste d'attente pendant cette même période. Par ailleurs, ces demandes de suppression peuvent émaner de personnes bénéficiant déjà d'une place d'accueil et souhaitant la quitter pour un logement individuel. Ces chiffres témoignent de la sous-utilisation de la suppression du code 207 pour apporter une réponse à la crise.

## Pas de mesures facilitant l'hébergement privé comparable aux personnes déplacées d'Ukraine

Par ailleurs, les personnes privées souhaitant héberger temporairement des demandeurs de protection internationale par solidarité sont exposées au risque de diminution de leurs allocations sociales en cas d'inscription de ceux-ci à la commune. Pour l'hébergement des personnes fuyant l'Ukraine, ce risque avait été fortement limité dès le 9 mars 2022, soit quelques jours après l'entrée en vigueur du statut de protection temporaire<sup>152</sup>. Les deux ménages belges et ukrainiens sont « *enregistrés à la même adresse tout en étant séparés* ». Cette mesure limite le risque que la personne hébergeuse isolée soit considérée comme "cohabitante" et subisse une baisse du montant des éventuelles allocations sociales (chômage, revenu d'intégration etc.)<sup>153</sup>. Un dispositif similaire a été prévu pour l'hébergement solidaire des autres demandeurs de protection internationale en novembre 2022<sup>154</sup> mais a pris fin au 1<sup>er</sup> avril 2023<sup>155</sup>. Cette différence de traitement n'est pas justifiée et est donc source de potentielle discrimination.

## Les autorités belges sont responsables des violations des droits des demandeurs de protection et de l'État de droit

Le 12 février 2024, la Cour de cassation a confirmé un arrêt de la Cour du travail qui a décidé que Fedasil « a manifestement violé la loi du 12 janvier 2007, qui lui impose d'agir d'une manière déterminée », et que, dans

145 Art. 57ter de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale.

146 Art. 11 §3, al. 4 et 13 de la loi accueil.

147 La Cour de cassation a confirmé que la saturation du réseau constituait bien une telle circonstance particulière permettant le renvoi vers l'aide sociale des CPAS, tant dans une situation de non-désignation que de suppression du code 207 (Cass. 26/11/2012, S:11.0126.N; Cass.7/1/2013, S:11.0111.F; Cass. 30/03/2015, S:14.0017.F).

148 Selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), « *en cas de saturation des structures d'hébergement dédiées aux demandeurs d'asile, les États membres peuvent renvoyer ces derniers vers des organismes relevant du système d'assistance publique générale, pour autant que ce système assure aux demandeurs d'asile le respect des normes minimales prévues par [la directive accueil]* ». Voir CJUE, *Saciri c. Fedasil*, C-79/13, 27 février 2014, § 51.

149 Voir à ce sujet, Human rights centre, UGent, *Communication au Comité des Ministres sur l'affaire Camara c. Belgique*, 9 janvier 2024, p. 6, DH-DD(2024)161.

150 C.T. Bruxelles, 28 septembre 2022, rôle n° 2022/KB/14.

151 Communication de la Belgique au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Plan d'action pour l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Camara c. Belgique*, DH-DD(2024)742, 1507<sup>th</sup> meeting, 26 juin 2024, p. 20.

152 Un nouveau code logement (LOG) 06 « protection temporaire » a été créé temporairement dans le Registre national pour « distinguer les accueillants des ressortissants ukrainiens accueillis au sein du logement et au niveau du ménage » (SPF Intérieur, DG population et affaires citoyennes, *L'inscription de la population ukrainienne sous statut de protection temporaire dans les registres de la population*, 9 mars 2022).

153 Safe.Brussels, plateforme 'Brussels Helps Ukraine, *FAQ hébergeurs*, consultée le 24 mai 2024. Voir IFDH, Myria, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Unia, KRC et DGDE, *De la bonne pratique aux mesures politiques structurelles. Propositions politiques à partir de l'exemple de l'accueil des Ukrainiens fuyant leur pays*, op. cit., p. 8.

154 Un code « Log 07 » a été créé dans un but similaire. Circulaire du 29 novembre 2022, Registre national des personnes physiques, T1140-141 - Composition du ménage Accueil temporaire d'une famille de résidents qui quittent un centre d'accueil et cherchent un logement propre.

155 Instruction du Registre national du 31 mars 2023, « T1 140/141 : composition de ménage : accueil provisoire dans une famille d'accueil des résidents quittant un centre d'accueil et recherchant leur propre logement - arrêt de la mesure ».

cette affaire, « il n'est pas question de force majeure ou d'une autre cause de justification »<sup>156</sup>. La faute de Fedasil est d'avoir fait appel d'une condamnation du tribunal du travail à accueillir des demandeurs d'asile et d'avoir obligé ceux-ci à introduire une action en justice « alors que la tenue d'un procès n'était manifestement justifiée par aucun motif sérieux ni raisonnable » puisque Fedasil ne contestait pas le droit à l'accueil. Pour la Cour du travail, « cette attitude est particulièrement grave », compte tenu notamment de la vulnérabilité des demandeurs concernés et de « la perturbation du fonctionnement du service public de la justice » causée par les milliers de demandes que des « demandeurs de protection internationale ont été contraints d'introduire devant les tribunaux ».

## Peu ou pas de réparation pour les victimes d'un traitement dégradant interdit par l'article 3 de la CEDH

Sur le fond, il ne fait aucun doute que de très nombreux hommes isolés subissent un tel traitement dont les autorités belges sont responsables. En effet, selon la Cour européenne des droits de l'homme, un séjour forcé dans la rue de 133 jours ou plus, faute de place d'accueil, « sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à leurs besoins essentiels et dans l'angoisse permanente d'être attaqués et volés »<sup>157</sup> constitue bien un traitement dégradant pour de « jeunes majeurs isolés, en bonne santé et sans charge de famille » d'un âge entre 26 et 40 ans. Dans une affaire concernant la France, la Cour a estimé que ces personnes « ont été victimes d'un traitement dégradant témoignant d'un manque de respect pour leur dignité et que cette situation a, sans aucun doute, suscité chez eux des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à conduire au désespoir » et a accordé un dommage moral entre 10.000 et 12.000 euros, en plus du dommage matériel équivalent aux allocations sociales dues<sup>158</sup>.

Selon Myria, il paraît important de rappeler quelques principes dégagés par la Cour : l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants consacrée par l'article 3

précité « est une valeur de civilisation étroitement liée au respect de la dignité humaine » et, vu son « caractère absolu », les « facteurs liés à un afflux croissant de migrants ne peuvent pas exonérer les États contractants de leurs obligations »<sup>159</sup>. La Cour a également rappelé que « les demandeurs d'asile peuvent être considérés comme vulnérables du fait de leur parcours migratoire et des expériences traumatiques qu'ils peuvent avoir vécues en amont »<sup>160</sup>.

Toutefois, dans l'arrêt *Camara* précité, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas condamné la Belgique pour traitement dégradant sur la base de l'article 3 de la CEDH, estimant que les requérants devaient d'abord introduire une procédure en responsabilité civile contre l'État belge devant les tribunaux<sup>161</sup>. Myria note que, même si ce recours semble effectif en théorie, une réparation paraît particulièrement difficile à obtenir en pratique par une procédure judiciaire en responsabilité civile contre l'État belge dans ces situations. Pendant leur séjour dans la rue, ces personnes doivent prioritairement satisfaire leurs besoins essentiels en dépendant exclusivement de la solidarité citoyenne et des acteurs humanitaires. Les contacts avec un avocat sont par conséquent limités et rendent compliquée l'introduction d'une procédure supplémentaire en responsabilité civile. Ensuite, lorsqu'une place d'accueil est enfin obtenue, la priorité est de répondre aux besoins qui n'ont pas pu être satisfaits (accompagnement médical, psychologique...) et de préparer la procédure d'asile. À leur arrivée dans une structure d'accueil et dans la suite de leur parcours, les personnes reçoivent peu ou pas d'informations sur la possibilité d'introduire une procédure en responsabilité civile contre l'État belge pour réparer les dommages subis pendant leur séjour en rue. Par ailleurs, même si elles recevaient l'information, la confiance dans le système judiciaire belge pourrait être amoindrie, vu l'ineffectivité du recours pour obtenir une place d'accueil. Dans ce contexte, Myria craint que, hormis quelques personnes particulièrement bien conseillées, un très grand nombre de victimes ayant subi un traitement dégradant ne soient jamais dédommagées par la voie d'une procédure en responsabilité civile.

En juillet 2024, Myria a, en collaboration avec l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH), envoyé une communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre de

156 Cass. 12 février 2024, S.23.0046.F, <https://juportal.be>

157 Cour eur. D.H., N.H. et autres c. France, 2 juillet 2020, § 184 et 176.

158 Cour eur. D.H., N.H. et autres c. France, 2 juillet 2020, § 198-206.

159 Cour eur. D.H., N.H. et autres c. France, 2 juillet 2020, § 156-157.

160 Cour eur. D.H., N.H. et autres c. France, 2 juillet 2020, § 162 ; M.S.S. c. Belgique et Grèce, 20 janvier 2011, § 232 ; Ilias et Ahmed c. Hongrie [GC], 21 novembre 2019, § 192.

161 Cour eur. D.H., *Camara* c. Belgique, 18 juillet 2024, § 131-135.

l'exécution de l'arrêt Camara de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>162</sup>. Nous reproduisons ici les recommandations formulées, contenant des mesures d'urgence et structurelles, afin d'éviter des condamnations similaires à l'avenir.

## RECOMMANDATIONS

Afin d'assurer l'exécution de l'arrêt Camara, Myria et l'IFDH ont fait les recommandations suivantes :

1. L'autorité fédérale devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à la crise humanitaire persistante, au besoin en collaborant avec d'autres niveaux de pouvoir (entités fédérées, Union européenne, etc.). La résolution de la crise doit passer par la mise en place d'un accueil d'urgence organisé par Fedasil ou un partenaire, conformément à l'article 18 de la loi accueil et au droit de l'UE, pour toute personne ayant présenté une demande de protection internationale.
2. Tant que cet accueil d'urgence n'est pas opérationnel, chaque personne privée d'accueil devrait :
  - bénéficier d'un hébergement d'urgence dans toute structure disponible, y compris un hôtel si nécessaire ou, à défaut, bénéficier de l'aide sociale d'un CPAS (voir points suivants) ;
  - être inscrite sur la liste d'attente de manière automatique par Fedasil au moment de la présentation de la demande de protection internationale ;
  - bénéficier gratuitement d'un examen médical ;
  - bénéficier d'une détection des vulnérabilités (santé physique et mentale, handicap...) par Fedasil (en vue d'une intégration prioritaire dans le réseau d'accueil) ;
  - pouvoir s'inscrire à une adresse de référence et bénéficier d'une attestation d'immatriculation pour exercer ses droits, notamment au travail, après 4 mois de procédure.
3. L'autorité fédérale devrait effectuer un monitoring de l'ensemble des personnes privées d'accueil.
4. Fedasil devrait accorder automatiquement une non-désignation de code 207 (structure d'accueil) à tout demandeur de protection internationale privé d'aide matérielle.
5. Fedasil devrait accorder une suppression de code 207 aux demandeurs bénéficiant d'un hébergement privé par des connaissances ou d'un hébergement solidaire, afin de libérer des places du réseau d'accueil pour les personnes sans possibilité d'hébergement.
6. L'autorité fédérale devrait permettre à Fedasil de désigner aux demandeurs d'asile un CPAS sur la base d'une répartition harmonieuse entre communes, conformément à l'article 11§4 de la loi accueil et à l'article 57ter/1 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.
7. En l'absence d'accueil d'urgence conforme à la loi accueil, l'autorité fédérale devrait faciliter l'hébergement solidaire des demandeurs d'asile par des mesures permettant d'éviter des répercussions financières négatives pour les personnes hébergeuses bénéficiaires de certaines prestations sociales.

8. L'autorité fédérale devrait veiller à la coordination entre les niveaux de pouvoir concernés pour mettre en œuvre tout ou partie des recommandations décrites ci-dessus et ci-dessous.
9. L'autorité fédérale devrait également procéder à une évaluation continue des effets de ces mesures et aux adaptations nécessaires. Les résultats de cette évaluation devraient être rendus publics.
10. La Belgique devrait s'engager à respecter le droit à l'accueil de tous les demandeurs de protection internationale. Elle devrait également cesser de contraindre les demandeurs de protection internationale à introduire des actions en justice pour voir reconnu et sanctionné leur droit à l'accueil, lorsque celui-ci n'est pas contesté par l'autorité fédérale.
11. La Belgique devrait intégrer à son prochain plan d'action des mesures structurelles destinées à empêcher la répétition d'une crise de la non-exécution des jugements. Les mesures à prévoir sont laissées à la discrétion de l'État.
12. Toutefois, Myria et l'IFDH soulignent particulièrement la nécessité de prévoir des voies de recours efficaces en cas de non-exécutions multiples de condamnations judiciaires.
13. La Belgique devrait fournir des informations concernant la non-exécution des jugements des juridictions du travail depuis l'arrêt Camara. La Belgique pourrait en particulier fournir des statistiques ventilées par catégories de personnes (mineurs/majeurs, hommes/femmes, familles/personnes isolées) indiquant notamment : la liste de l'ensemble des décisions prononcées depuis le 19 juillet 2023 ; la date de prononcé de chacune des décisions et sa date d'exécution ; l'utilisation d'un recours vis-à-vis de ces décisions ; le prononcé, le montant et la date de paiement de l'astreinte ordonnée.

# Take aways



**Légère diminution** du nombre de premières demandes de protection internationale en **Belgique** : 29.589 en 2023 pour 32.219 en 2022 (-8%).



**Augmentation de 20%** des premières demandes de protection internationale dans l'**UE-27**.



**Syrienne, palestinienne et afghane** sont les trois principales nationalités des demandeurs de protection internationale en Belgique en 2023.



**Taux de protection stable** entre 2022 et 2023 en Belgique pour l'ensemble des nationalités (augmentation pour les Palestiniens et les Iraniens, diminution pour les Turcs).



**Hausse** du nombre de décisions prises par le Commissariat général aux réfugiés et apatrides (**CGRA**).



Plus d'un tiers des personnes qui ont reçu une **décision négative** à leur demande de protection internationale en Belgique en 2023 a la nationalité **afghane**.



**12.355 personnes reconnues réfugiées** en 2023 en Belgique dont **860 mineurs non accompagnés**.



**15.626 attestations de protection temporaire** ont été délivrées en Belgique en 2023 à des personnes fuyant le conflit en Ukraine (63.356 en 2022).



La crise de l'accueil s'aggrave. En juin 2024, il y avait plus de 4.000 hommes isolés en attente d'une place d'accueil à laquelle ils ont droit, soit un quasi-doublement en un an, et ce depuis la condamnation de la Belgique dans l'affaire Camara (juillet 2023). L'augmentation de la capacité est largement insuffisante et certaines solutions prévues par la loi accueil (suppression de code 207) restent insuffisamment ou pas appliquées.



14 ans après l'obligation posée par la Cour constitutionnelle, une nouvelle loi crée enfin un véritable droit de séjour pour les apatrides. Certaines conditions de forme et de fond sont toutefois disproportionnées. De nombreuses différences de traitement injustifiées demeurent entre apatrides et réfugiés reconnus.

## RECOMMANDATION

Myria recommande notamment :

- à l'autorité fédérale de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à la crise humanitaire persistante, au besoin en collaborant avec d'autres niveaux de pouvoir (entités fédérées, Union européenne, etc.) ;
- la mise en œuvre d'un accueil d'urgence par Fedasil, conformément à la loi accueil et, tant que celui-ci n'est pas opérationnel, chaque personne privée d'accueil devrait bénéficier d'un hébergement d'urgence dans toute structure disponible ou, à défaut, bénéficier de l'aide sociale d'un CPAS (par une utilisation plus large des non-désignations et suppressions du code 207).



Myria recommande notamment :

- la suppression des conditions disproportionnées pour l'obtention d'un séjour comme apatride (comme un séjour légal ou une demande de protection internationale préalable)
- d'harmoniser les statuts et garanties procédurales avec les réfugiés, en prévoyant notamment un droit à un entretien individuel et un recours suspensif et de plein contentieux.





Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante. Il analyse la migration, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria promeut une politique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits de l'homme.

Le rapport *La migration en chiffres et en droits* a pour vocation d'informer chaque année sur l'actualité des flux migratoires et le respect des droits fondamentaux des étrangers.

Myria  
Place Victor Horta 40 • 1060 Bruxelles  
T +32 (0)2 212 30 00  
myria@myria.be

[www.myria.be](http://www.myria.be)

 @MyriaBe

 [www.facebook.com/MyriaBe](https://www.facebook.com/MyriaBe)

 [www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre](https://www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre)

**MYRIA**

Centre fédéral Migration