

I. Edito

Les « mauvaises résolutions » de la Secrétaire d'État en matière d'accueil des demandeurs de protection internationale

Pour faire face à une saturation du réseau d'accueil des demandeurs de protection internationale, la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration a décidé le 7 janvier 2020 d'exclure de l'accueil deux catégories de demandeurs, présentés comme abusant de la procédure ou du système d'accueil, et cela, en violation claire des obligations nationales et internationales de la Belgique. Pourtant, la Belgique est tenue légalement d'accueillir dignement les demandeurs de protection internationale pendant toute la durée de leur procédure.

A l'heure des bonnes résolutions, il semble qu'en matière de migration les autorités compétentes doivent revoir les leurs, sauf à s'entêter à prendre des mesures contraires aux droits fondamentaux ou à souhaiter se faire taper sur les doigts par le Conseil d'État.

En effet, pour faire face à une « saturation du réseau d'accueil¹ » des demandeurs de protection internationale², la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration a décidé d'exclure de l'accueil deux catégories de demandeurs, présentés (sans la moindre preuve) comme abusant de la procédure ou du système d'accueil³, et cela, en violation claire des obligations nationales et internationales de la Belgique⁴. Pourtant, la Belgique est tenue légalement d'accueillir dignement les demandeurs de protection internationale pendant toute la durée de leur procédure⁵.

Petit retour sur le droit à l'accueil des demandeurs de protection internationale

L'article 2, 1° de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (ci-après « Loi accueil ») définit un demandeur d'asile de la manière suivante : « l'étranger qui a introduit une demande d'asile, ayant pour objectif soit la reconnaissance du statut de réfugié, soit l'octroi du statut de protection subsidiaire »⁶.

Mais que signifie « introduire » une demande d'asile ? Depuis le pic migratoire de 2015⁷, une demande de protection internationale (ci-après, DPI) s'effectue en 3 étapes successives : la présentation de la DPI, l'enregistrement de la DPI et l'introduction effective de la DPI⁸.

En vertu de l'article 6 de la Loi accueil, les requérants ont droit à l'aide matérielle de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (ci-après, Fedasil) dès la présentation de la DPI, durant toute la procédure

1 Situation auto-créée, selon nous, par un manque d'anticipation politique et des réductions budgétaires structurelles depuis plusieurs années.

2 Étrangers qui demandent à se voir reconnaître le statut de réfugié ou de protection subsidiaire en Belgique.

3 Voir l'article paru sur le site de la RTBF : https://www.rtb.be/info/belgique/detail_suppression-de-l-accueil-pour-les-demandeurs-d-asile-qui-contournent-certaines-regles?id=10399830.

4 Pour une première analyse, voir : Vluchtelingenwerk Vlaanderen et CIRÉ, « Refus illégal du droit d'accueil », janvier 2020 : https://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/note_fr_refus_daccueil_jan_2020.pdf.

5 Une procédure d'asile en Belgique se décline en plusieurs étapes : pré-enregistrement, entretien à l'Office des étrangers (ci-après, OE), entretien auprès du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après, CGRA) et, le cas échéant, recours devant le Conseil du contentieux des étrangers (ci-après, CCE).

6 Cette même définition est reprise à l'article 2, c de la directive 2013/32/UE, dite directive « Procédure ».

7 Pour plus d'information sur la situation des demandeurs d'asile en 2015 et le système mis en place à cette époque, voir CIRÉ : « *Le pré-accueil de personnes demandeuses d'asile et autres pratiques hors du droit* », disponible sur : <https://www.cire.be/wp-content/uploads/2016/08/20160823-preaccueil.pdf>.

8 Art. 50 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. **1. Présentation de la DPI** : le demandeur doit se présenter le plus vite possible (endéans les 8 jours de son arrivée sur le territoire) pour demander la protection internationale à l'État belge ou, plus précisément, montrer son intention de demander cette protection. Il se voit remettre une « attestation de déclaration » sur laquelle figure une date à laquelle il doit se rendre à l'Office des étrangers pour introduire effectivement sa demande. Cette étape ouvre des droits et des obligations pour le demandeur. Actuellement, la présentation s'effectue au centre d'accueil « Petit-Château » à Bruxelles. **2. Enregistrement de la DPI** : l'office des étrangers dispose de 3 jours ouvrables à dater de la présentation de la DPI pour procéder à son enregistrement. A l'heure actuelle, il se fait directement après la présentation. L'enregistrement est donc une étape purement administrative. **3. Introduction effective de la DPI** : la loi prévoit que la DPI peut être introduite soit immédiatement, soit dans les meilleurs délais à une date programmée et, au plus tard, dans les 30 jours à dater de la présentation. Pour l'instant, le demandeur est convoqué pour un entretien à l'OE quelques jours après la présentation de sa demande. C'est à cette étape qu'il explique pour la première fois son parcours et les raisons pour lesquelles il souhaite obtenir une protection).

de protection internationale, et ce, en vue de leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine⁹. Ce droit consiste en une aide matérielle et comprend l'hébergement, la nourriture, des vêtements, un accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière¹⁰. Cette aide peut être délivrée par Fedasil-même ou un de ses partenaires dans un centre d'accueil ou encore par un CPAS dans une initiative locale d'accueil (ILA)¹¹.

En pratique, pourtant, Fedasil ne désigne une place d'accueil qu'à partir de l'introduction effective de la demande de protection (soit à la 3^e étape¹²). Entre la phase de présentation/enregistrement (même moment) et l'introduction effective, les demandeurs sont actuellement accueillis au centre d'arrivée (le Petit-Château)¹³.

Nouvelles instructions de Fedasil : limitations des personnes pouvant obtenir le droit à l'accueil

Par le biais d'instructions communiquées le 7 janvier 2020 à ses partenaires¹⁴, Fedasil exclut désormais du droit à l'accueil (hormis l'accompagnement médical) deux catégories de candidats :

- Ceux qui ont reçu une décision dite « Dublin » (annexe 26^{quater}) mais qui n'ont pas été transférés dans l'État membre compétent dans un délai six mois - pour lesquels la Belgique est donc devenue compétente - et qui n'avaient précédemment pas intégré le réseau d'accueil ou l'avaient expressément quitté avant l'expiration de ce délai¹⁵ ;
- Ceux qui introduisent une première demande de protection internationale en Belgique mais bénéficient déjà d'un statut de réfugié ou de protection subsidiaire dans un autre État membre de l'UE.

Pourtant, comme l'indique le Ciré « *Contrairement aux affirmations de la Secrétaire d'État, ces demandeurs de protection ne sont ni des fraudeurs, ni des abuseurs* »¹⁶. En application du Règlement Dublin, les premiers ont le droit de demander l'asile en Belgique et d'y bénéficier de l'accueil jusqu'à un éventuel transfert effectif¹⁷. Quant aux seconds, ils sollicitent en général une demande de protection internationale en Belgique parce qu'ils ne sont pas en sécurité dans le pays européen dans lequel ils ont obtenu une protection ou parce qu'ils y font l'objet de fortes discriminations. La loi prévoit qu'un nouveau statut de protection peut leur être octroyé dans notre pays s'ils démontrent que les conditions de vie dans le premier État membre constituent un traitement inhumain et dégradant dans leur situation¹⁸. L'introduction de leur DPI n'est donc en rien frauduleuse.

Des instructions sans base légale et contraires à la loi accueil

A la lecture des instructions communiquées par Fedasil¹⁹, force est de constater qu'aucune base légale n'est mentionnée. Nous partageons l'avis de Vluchtelingenwerk Vlaanderen et du Ciré qui ont récemment affirmé que ces instructions ont été prises en contradiction avec la loi accueil et la directive 2013/33/UE (ci-après, directive accueil)²⁰.

9 Art. 3, al. 1 de la loi accueil.

10 Il comprend également l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations, ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire (art. 2, 6^o de la loi accueil).

11 Art. 3, al. 2 et art. 9 de la loi accueil.

12 Lors de l'introduction effective de la DPI (3^e étape), il est procédé à l'inscription du demandeur dans le registre d'attente, à la délivrance d'une annexe 26 comme preuve de la demande de protection internationale (ou 26^{quinquies} comme preuve d'une demande ultérieure), ainsi qu'à la désignation d'un lieu obligatoire d'inscription par l'instauration d'un « code 207 » dans le registre d'attente.

13 C'est ce que l'on nomme le système de « pré-accueil ».

14 Instructions FEDASIL du 7 janvier 2020 : [Modalités relatives au droit à l'aide matérielle des demandeurs de protection internationale titulaires d'une annexe 26quater ou d'une protection dans un autre État membre.](#)

15 Les migrants concernés par la procédure 'Dublin' sont ceux généralement entrés dans l'Union européenne par un autre État membre qui sollicitent une protection en Belgique. Le Règlement Dublin prévoit dans ces cas que l'État membre qui n'est pas responsable (ici la Belgique) transfère les personnes vers l'État responsable, selon des critères définis, dans un délai de six mois. Une fois ce délai de 6 mois expiré (18 mois lorsqu'il y a risque de fuite), la Belgique devient responsable de l'examen de sa demande de protection. En pratique, le fait de signaler l'adresse de résidence du demandeur à l'OE durant ce délai de 6 mois est une manière de démontrer l'absence de volonté de fuite.

16 Voir l'article paru sur le site de la RTBF : https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_suppression-de-l-accueil-pour-les-demandeurs-d-asile-qui-contournent-certaines-regles?id=10399830

17 CJUE, *Cimade et Gisti*, 27 septembre 2012, C-179/11.

18 Art. 57/6, §3, al. 1, 3^o de la loi du 15 décembre 1980 et art. 3 CEDH. Voir en ce sens : RvW, n^o 228 238 du 30 octobre 2019.

19 *Op. cit* (note 14).

20 Vluchtelingenwerk Vlaanderen et CIRÉ, « Refus illégal du droit d'accueil », *op. cit.* (note 3).

En effet, la limitation ou le retrait de l'accueil ne peuvent se faire que dans un certain nombre de situations légalement déterminées, parmi lesquelles ne figurent pas les deux nouvelles catégories exclues par les instructions du 7 janvier 2020.

Selon les articles 4, § 1 et 45, al. 2, 8° et 9° de la loi accueil, Fedasil peut limiter ou retirer le droit à l'accueil lorsque le demandeur :

- refuse le lieu obligatoire d'inscription désigné par l'Agence, ne l'utilise pas ou l'abandonne sans en avoir informé l'Agence ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue ; ou
- ne respecte pas l'obligation de se présenter, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable ; ou
- présente une demande ultérieure, jusqu'à ce qu'une décision de recevabilité soit prise en application de l'article 57/6/2, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ; ou
- dispose de ressources financières suffisantes pour subvenir à ses besoins essentiels (art. 35/2) ; ou
- est temporairement ou définitivement exclu sur base d'une sanction prise à son encontre en raison d'une violation grave du règlement d'ordre intérieur du centre d'accueil.

La décision de limitation ou de retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil doit également²¹ : être motivée individuellement ; tenir compte du principe de proportionnalité ; prendre en considération la situation particulière de la personne concernée, en particulier des personnes visées à l'article 36 de la même loi ; garantir le droit à un niveau de vie digne.

En outre, de telles sanctions doivent, conformément à l'article 20, § 5 de la directive accueil, être objectives, impartiales, motivées et proportionnées à la situation particulière du demandeur, et elles doivent, en toutes circonstances, préserver un niveau de vie digne.

Des instructions contraires aux droits fondamentaux

L'accueil des demandeurs de protection internationale est une obligation internationale. En l'absence d'une prise en charge structurelle, les candidats à l'asile sont contraints de dormir à la rue ou dans des centres d'urgence inadaptés (à défaut de trouver un hébergement chez des citoyens solidaires), ce qui les place dans une situation d'extrême précarité, néfaste pour leur santé tant physique que psychologique, mais également contraire à la dignité humaine. Il s'agit d'une violation flagrante des droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale²².

Rappelons que les deux catégories visées par les nouvelles instructions sont des personnes qui soit ont déjà obtenu un statut de réfugié dans un autre État européen – c'est-à-dire qu'ils ont été considérés comme pouvant craindre des persécutions en cas de retour dans leur pays d'origine –, soit sont arrivés depuis parfois plusieurs années en Europe sans qu'aucune autorité n'ait encore statué sur leur demande de protection. La grande vulnérabilité dans laquelle se trouvent ces demandeurs, souvent polytraumatisés par une route migratoire périlleuse, renforce la nécessité d'une assistance et d'une protection adéquate, à tout le moins le temps que leur demande de protection internationale soit examinée par les autorités compétentes.

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé à plusieurs reprises que le fait de vivre dans la rue en tant que demandeur d'asile pouvait constituer un traitement inhumain et dégradant²³. En prenant de telles instructions, la Belgique s'expose donc à une nouvelle condamnation.

Par ailleurs, la loi prévoit que lorsque l'aide matérielle est exceptionnellement limitée ou retirée, un accompagnement médical et un niveau de vie digne doivent toujours être garantis²⁴. La Cour de justice de l'Union européenne a récemment précisé que cette garantie d'un niveau de vie digne interdit aux États membres de

²¹ Article 4§3 et § 4 de la loi accueil.

²² Voir, en ce sens, le communiqué de presse du Ciré : <https://www.cire.be/quand-letat-resout-la-saturation-du-reseau-daccueil-par-lexclusion-de-certains-beneficiaires-presentes-a-tort-comme-des-abuseurs/>.

²³ Voir, notamment, CEDH, arrêt *M.S.S. contre Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, § 263 - § 264.

²⁴ Art. 4, § 4 de la loi accueil et article 20, § 5 de la directive accueil.

prendre une sanction disciplinaire qui aurait pour effet de retirer, même de manière temporaire, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil ayant trait au logement, à la nourriture ou à l'habillement, dès lors qu'elle aurait pour effet de priver ce demandeur de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires²⁵. *A fortiori*, une disposition générale retirant le bénéfice de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil à plusieurs catégories de demandeurs de protection internationale, sans examen individuel cadré et systématique, est clairement inconciliable avec l'obligation de garantir audits demandeurs un niveau de vie digne.

Enfin, ces instructions sont contraires au principe de non-refoulement des demandeurs d'asile²⁶ en vertu du principe déclaratif du statut de réfugié. Nous partageons les conclusions du Haut-commissariat aux réfugiés et aux apatrides et la doctrine internationale qui considèrent que le fait de refuser le droit à un logement et à des moyens de subsistance à des demandeurs d'asile puisse être considéré comme une manière de refouler ces demandeurs et dès lors constituer un *constructive refoulement* ²⁷.

Une tentative de détournement de compétence

Critiquable sur le fond, ces instructions le sont également sur la forme car dénouées de tout débat démocratique. En décidant, par le biais d'une simple instruction, un tel durcissement du droit à l'accueil, qui plus est en période d'affaires courantes, la Secrétaire d'État ne respecte pas le fonctionnement démocratique normal.

Il n'appartient pas à Fedasil de décider qui, parmi les étrangers qui introduisent une DPI, sont de *vrais* demandeurs d'asile et qui ne le sont pas. En effet, seul le CGRA, après un examen individuel (le cas échéant, sous le contrôle du CCE), peut déterminer si une personne doit ou non se voir reconnaître le statut de réfugié ou la protection subsidiaire.

Dans un État démocratique, fort heureusement, des garde-fous existent ; la procédure et la répartition des compétences des administrations en font partie.

Il appartient à la Secrétaire d'État d'assumer ses responsabilités et de trouver de réelles solutions à cette « crise de l'accueil » au lieu de faire porter la responsabilité sur certaines catégories de demandeurs, stigmatisés sans aucune preuve comme abusant du système.

Si elle tenait à trouver des responsables, peut-être faudrait-il considérer la présente situation comme une conséquence d'une non-anticipation par les décideurs politiques et remercier, notamment, son prédécesseur qui n'a cessé depuis 2015 de diminuer substantiellement le nombre de places disponibles dans le réseau d'accueil de Fedasil et de réduire le personnel pour traiter ces demandes.

En attendant, la crise de l'accueil existe bel et bien. Il est donc urgent de trouver des solutions pour accueillir les demandeurs de protection internationale dignement, conformément aux obligations nationales et internationales de la Belgique.

Clémentine Ebert, juriste ADDE a.s.b.l., clementine.ebert@adde.be

25 CJUE, arrêt du 12 novembre 2019, C-233/18, §56.

26 Art. 33 de la Convention sur le statut de réfugié, art.19 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 7 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques.

27 UNHCR, Representations to the Social Security Advisory Committee on the "Social Security (Persons from Abroad) Miscellaneous Amendment Regulations 1995", 10 November 1995 ; HATHAWAY, James C., "The right of refugees under international law", Cambridge University Press, 2005, p. 460 et s; CHOLEWINSKI R., "Overview of Social and Economic Rights of Refugees and Asylum Seekers in Europe: International Obligations – Education and Employment", ECRE conference, 18-19 novembre 2004, Odessa, Ukraine, p. 3.