



Secourir et puis construire.
Noodhulp en heropbouw.

L'accueil des demandeurs d'asile sous procédure Dublin en Belgique

ADDE 6 février 2014

Mathieu BEYS, juriste Caritas international (m.beys@caritasint.be)



Secourir et puis construire.
Noodhulp en heropbouw.

Plan de l'exposé

- Introduction: l'accueil, un droit fondamental
- Le contenu de l'accueil sous procédure Dublin
- Durée de l'accueil des DA « Dublinés »
- La notion de “transfert effectif”
- Prolongation exceptionnelle de l'accueil
- Recours en matière d'accueil
- Conclusion

1. Introduction: droit fondamental et dignité humaine

Droit fondamental lié à la dignité humaine

- directive 2003/9/CE « vise en particulier à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles 1er et 18 de la Charte » (dignité humaine et droit d'asile). CJUE, Cimade et Gisti 27/09/2012, § 42
- CEDH, MSS. c. Grèce et Belgique § 249-264: « l'article 3 ne saurait être interprété comme obligeant les (autorités) à garantir un droit au logement à toute personne relevant de leur juridiction » MAIS « l'obligation de fournir un logement et des conditions matérielles décentes aux demandeurs d'asile démunis fait à ce jour partie du droit positif et pèse sur les autorités (...) en vertu (de) la directive 2003/9 du 27 janvier 2003 »
- CC Allemande 18/7/2012: « Also, migration-policy considerations of keeping benefits paid to asylum seekers and refugees low to avoid incentives for migration, if benefits were high compared to international standards, may generally not justify any reduction of benefits below the physical and socio-cultural existential minimum. Human dignity may not be relativised by migration-policy considerations. »

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg12-056en.html>

1. Introduction: droit fondamental et dignité humaine

Aperçu des sources du droit à l'accueil des demandeurs d'asile

- Droit international: PIDESC 1966; CIDE
- CEDH (art. 3, 8) - Charte sociale européenne révisée
- directive 2003/9/CE; directive 2013/33/UE (transposition 20/07/2015)
- Constitution, art. 22, 22bis, 23
- Loi accueil (12 janvier 2007)
- Différents AR d'application ; bcp jamais adoptés
- Instructions de Fedasil

2.

Contenu de l'accueil Dublin

2. Contenu de l'accueil

- PAS de régime spécifique pour les « DA Dublin »
- PAS un droit absolu: ressources insuffisantes et obligation de collaboration (loi accueil art. 15/1, 35/1, 35/2)
- 3 institutions débitrices du droit: Fedasil, CPAS et OE
loi accueil art. 3, art. 4/1
- Non-désignation possible si « *circonstances particulières* » :
CPAS du lieu d'inscription RA loi accueil art 11 §3
- Principe: Code 207 lieu obligatoire d'inscription, seul endroit où l'accueil est fourni, sauf aide médicale « no show » art 9 et 25 §4
- En pratique : accueil en centre communautaire sauf circonstances exceptionnelles (nécessité d'un logement adapté aux besoins spécifiques) loi accueil art. 11

2. Contenu de l'accueil

L'aide matérielle comprend notamment : art 2,6° loi accueil

- l'hébergement (art 16 à 21; normes et modalités contrôle à déf. par AR), les repas, l'habillement;
- l'accompagnement médical, social (art 18: limité si hébergement d'urgence pdt 10 j. max) et psychologique;
- l'octroi d'une allocation journalière
- l'accès à l'aide juridique (art 33 + accès conseils art 21);
- l'accès à des services tels que l'interprétariat (art 15);
- l'accès à des formations (art. 35);
- l'accès à un programme de retour volontaire (art 54)
- Prise en charge des besoins spécifiques des personnes vulnérables (art 36). RD III, art. 6, 16, 31, 32

Principe de continuité de l'accueil

2. Contenu de l'accueil

L'accueil dans le règlement Dublin III

- Directive et loi accueil applicables RDIII, 11è consid
- “défaillances systémiques dans la procédure d’asile et les conditions d’accueil”
- Détection et prise en compte des personnes vulnérables, ex. mineurs, personnes à charge DA 17; AR 09/04/2007 évaluation; RD III, art. 6, 16
- Transmission obligatoire des informations pertinentes y compris sur la santé à EM responsable pour “s’assurer que (...) l’État membre responsable (soit) en mesure d’apporter une assistance suffisante à cette personne, y compris les soins de santé urgents indispensables à la sauvegarde de ses intérêts essentiels, et de **garantir la continuité de la protection et des droits** conférés par le présent règlement et par d’autres instruments juridiques pertinents en matière d’asile”. RD III, 31

3.

Durée de l'accueil Dublin

3. Durée de l'accueil

Principe:

droit à l'accueil “à tout demandeur d'asile dès l'introduction de sa demande d'asile et (...) pendant toute la procédure d'asile”

art. 6 loi accueil

- Exclusion de l'accueil possible pour DA multiples (sauf accompagnement médical) art. 4 loi accueil
- Si Belgique responsable après délai de transfert (6-18 mois), OE enregistre 2ème demande d'asile
>< droit de l'UE : interdiction de considérer la demande comme une demande multiple si la précédente n'a pas été examinée au fond RD III, art. 29 et 18 § 2 al 2

3. Durée de l'accueil

“pendant toute la procédure d'asile” selon Luxembourg

- Obligation d'accueil s'impose “également à l'égard des demandeurs d'asile dans l'attente de la détermination de l'État membre responsable de cette demande” CJUE, Cimade et Gisti, § 43
- “Le demandeur conserve ainsi son statut de demandeur d'asile au sens de cette directive (accueil) tant qu'une décision définitive n'a pas été adoptée” CJUE, Cimade et Gisti, § 53
- « seul le transfert effectif du demandeur d'asile par l'État membre requérant met fin à l'examen de la demande d'asile par ce dernier ainsi qu'à sa responsabilité afférente à l'octroi des conditions minimales d'accueil » SAUF hypothèses limitées d'exclusion de l'accueil (art. 16 DA)

CJUE, Cimade et Gisti, § 55

3. Durée de l'accueil

“pendant toute la procédure d'asile”

“En cas de décision négative rendue à l'issue de la procédure d'asile, l'aide matérielle prend fin lorsque le délai d'exécution de l'ordre de quitter le territoire notifié au demandeur d'asile a expiré”.
art. 6 loi accueil

- Instr. Fedasil: fin à l'expiration du délai OQT
- **MAIS** Annexe 26quater ne clôture PAS la procédure d'asile
 - 1) tant qu'il n'y a pas de “transfert effectif”
 - 2) parce qu'un recours suspensif doit être possible

La seule expiration du délai pour quitter le territoire mentionné sur l'annexe 26 quater ne peut pas mettre fin à l'accueil

3. Durée de l'accueil

Pendant le recours en suspension au CCE contre transfert

- Obligation de suspendre le transfert en attendant la décision sur la demande de suspension de l'Annexe 26 quater

RD III, art.

27 § 3

- Obligation de laisser au demandeur d'asile un « délai raisonnable » pour introduire la demande de suspension

RD III, art. 27 § 3

- Maintien de l'accueil pdt délai de recours 30 j., même si pas introduit (fin accueil = « transfert effectif »)
- Maintien de l'accueil après introduction du recours en suspension jusqu'à arrêt CCE sur la suspension
- Instruction Fedasil, fin d'aide, 15 octobre 2013, p. 17 caduques !!!

3. Durée de l'accueil

Après arrêt CCE

- Si suspension ou annulation : maintien de l'accueil
- Si rejet suspension ou annulation: maintien de l'accueil jusqu'au “transfert effectif”
- “L'introduction d'un recours en cassation au Conseil d'Etat, n'engendre pas de droit à une aide matérielle. Lors de l'examen du recours en cassation un droit à l'aide matérielle est garanti uniquement si le recours en cassation est déclaré admissible”
art. 6 §1er al. 3 loi accueil
- Rule 39 Mesure provisoire accordée par la CEDH

4.

Vous avez dit “ transfert effectif ” ?



4. Notion de transfert effectif

Quand a lieu le “transfert effectif” ?

- Pas défini par la CJUE
- Après expiration délai de recours 30 j. ou après arrêt rejet CCE
- “lorsque l'intéressé est mis en possession des laissez-passer et des titres de transport” et accueil prolongé si les docs “ne peuvent être délivrés endéans le délai d'exécution (de l'OQT) pour une raison indépendante de la volonté des intéressés”
Instr. fin d'aide Fedasil, p. 15
- Divergences en jurisprudence

4. Notion de transfert effectif

Définition du “transfert effectif” ?

- Littérale TT Bxl 24/01/2013 (réf.); CT Bxl 15/07/2013
- “ne peut pas dépendre du bon vouloir des demandeurs d'asile”
CT Liège (Namur), 14 mai 2013, 28 mai 2013
- A examiner au cas par cas en fonction des motifs sérieux de s'opposer au transfert (TT Bxl, 17/09/2013)
- Responsabilité du transfert: demandeur ou Etat ?
- Limite dans le temps pour sanctionner passivité des demandeurs pas prévu par le dt européen (DA 16)
- Affaire à suivre...

5.

Prolongation de l'accueil

5. Prolongation de l'accueil

3 conditions: proc. asile clôturée, OQT délivré mais délai pas expiré, résider dans la structure d'accueil

Un motif de plein droit: l'unité familiale art 7 §1

un membre de sa famille ou une personne exerçant sur lui l'autorité parentale ou la tutelle « entre dans le champ d'application de la présente loi ».

!! lecture littérale: famille en séjour illégal art. 60 aussi !!

Cinq motifs sur demande motivée pas applicables au DA

Dublin

art. 7 §2

1) **Scolarité en cours** (max. 3 mois avant fin année scolaire, y compris 2ème session septembre C. const. 135/11)

Dem. prolongation OQT introduite à l'OE.

2) **Impossibilité de retour pour raisons indépendantes de la volonté du DA débouté (apatridie, refus ambassade...)**

Dem. prolongation OQT introduite à l'OE

3. Durée de l'accueil

motifs sur demande motivée (suite) art. 7 §2

3) Grossesse (entre 7ème mois et 2 mois après accouchement)

4) Parents d'enfants belges

Demande 9 bis ou RF (annexe 19 ou 19 ter) introduite à l'OE.

Attention !! Fin de l'accueil 2 mois après délivrance carte F (art. 40ter L 15/12/80) mais PAS avant expiration délai d'attente 3 mois aide sociale (instr. Fedasil)

5) Impossibilité médicale de quitter la structure d'accueil

9 ter introduit à l'OE + certificat médical justifiant l'impossibilité de quitter la structure d'accueil. Si impossibilité de quitter le pays mais pas l'accueil: CPAS doit intervenir (C. Const. 135/11)

Et le retour volontaire? Accueil prolongé (art. 6) si OQT prolongé par OE qui DOIT prolonger sur demande motivée si « preuve que le RV ne peut se réaliser endéans le délai imparti » (art. 74/14 §1er al. 3 L. 15/12/80)

3. Durée de l'accueil

Procédure de demande de prolongation

- Demande motivée à introduire au siège de Fedasil
Par la structure d'accueil ou par le DA ou son avocat (fax 02/213.44.22)
- Dans le délai de l'OQT sinon irrecevabilité

Circonstances particulières liées à la dignité humaine

- Fedasil peut déroger aux dispositions de l'art. 7 (délai, recevabilité, circonstances non prévues par les 5 motifs)
- Seule possibilité pour prolonger l'accueil des Da en procédure Dublin

art. 7 § 3

Recours en matière d'accueil

8. Plaintes et Recours

8.1. Petit rappel: primauté du droit de l'UE

“**le juge national** chargé d’appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l’Union a l’obligation d’assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, **de sa propre autorité**, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu’il ait à demander ou à attendre l’élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel” (CJUE, Melki et Abdeli, C- 188/10 et C-189/10, 22 juin 2010, § 43; Simmenthal, C-106/77, 9 mars 1978, § 21 et 24 ; Berlusconi e.a., C-387/02, 3 mai 2005, § 72).

En attendant chgt de lois, application directe et prioritaire de RD III et directive accueil (+ Cimade et Gisti) par priorité aux lois nationales (la loi sur les étrangers et la loi accueil).

8. Plaintes et Recours

6.2. Recours administratifs (médical, sanctions) art. 47 loi accueil

6.3. Recours au Tribunal du travail

art 47; art 21 dir. 2003/9/CE; C.J. 580, 8°, f)

- « les contestations concernant toute violation des droits garantis aux bénéficiaires de l'accueil par les livres II (code 207) et III (aide matérielle) de la loi (accueil) » (Code judiciaire, art 580, 8°, f, introduit par L.. 21/4/2007). En règle générale, possible sans décision formelle (éventuellement après mise en demeure ou plainte art 46)
- Objets variés: hébergement, accès effectif aux services (médical, social, psy, juridique, interprètes, formations...); modalités pratiques (respect des convictions, utilisation des moyens de communication, frais de transport...); prévenir ou mettre fin à une situation de violation des droits fondamentaux (ex: délai réaliste avant expulsion, places retour)

8. Plaintes et Recours

6.2. Recours administratifs (médical, sanctions) art. 47 loi accueil

6.3. Recours au Tribunal du travail

art 47; art 21 dir. 2003/9/CE; C.J. 580, 8°, f)

- « les contestations concernant toute violation des droits garantis aux bénéficiaires de l'accueil par les livres II (code 207) et III (aide matérielle) de la loi (accueil) » (Code judiciaire, art 580, 8°, f, introduit par L.. 21/4/2007). En règle générale, possible sans décision formelle (éventuellement après mise en demeure ou plainte art 46)
- Objets variés: hébergement, accès effectif aux services (médical, social, psy, juridique, interprètes, formations...); modalités pratiques (respect des convictions, utilisation des moyens de communication, frais de transport...); prévenir ou mettre fin à une situation de violation des droits fondamentaux (ex: délai réaliste avant expulsion, places retour)

8. Plaintes et Recours

6.3. Recours au Tribunal du travail (suite) art 47

- Délai: 3 mois a p d notification de la décision du DG Fedasil (ou personne agréée) ou de la fin du délai de 30 jours si absence de décision
- « B.7.1. (...) rien ne permet de justifier que ce délai de trois mois puisse commencer à courir au terme du délai d'un mois dans lequel le CPAS aurait dû prendre une décision, dans l'hypothèse où le demandeur d'aide sociale n'est, en l'absence de toute décision prise par le CPAS, nullement informé de la possibilité qu'il aurait d'introduire un recours et du délai dont il dispose pour ce faire ». (C. Const n° 35/2008 du 4/3/2008) *Nouvel art 71 L. 8/7/1976: « dans les trois mois de la constatation de cette absence de décision. »*
- « *un recours n'est pas en soi abusif lorsqu'il a pour effet le maintien d'une aide sociale, d'un droit au logement ou la possibilité pour un enfant de terminer une année de scolarité.* » (A. Risopoulos, OBF, Doc. Parl. 2478/008, 4 juillet 2006)

8. Plaintes et Recours

6.4. Président du TT en référé

CJ 584

- Situation d'urgence et violation de droits subjectifs
- Souvent seul recours effectif
CEDH 13 + 8 ou 3; Charte DFUE 47 + 18, 34 al.2
- Si extrême urgence documentée, au besoin sur requête unilatérale (dénier du droit à l'accueil, sans abris, transfert dommageable...) ou procédure contradictoire avec requête en abréviation de délai de citation et assistance judiciaire
- Note CIRE / VwV pour les avocats avec modèles:
cire.be/thematiques/accueil-demandeurs-dasile-et-retour-volontaire/accueil-des-demandeurs-dasile/589-crise-de-laccueil-et-recours-en-justice-une-note-pratique-a-lattention-des-avocats

8. Plaintes et Recours

6.5. Responsabilité des pouvoirs publics

- Traitement inhumain et dégradant : responsabilité pénale des personnes physiques (CP 417quater, 417quinquies).

CEDH: absence d'accueil pdt plusieurs mois (MSS c. Grèce et Belgique, 21/01/2011)

- Responsabilité civile des pouvoirs publics: absence d'aide à ceux qui y ont droit = faute et obligation de réparation en nature ou en dommages-intérêts (Code civil, art. 1382; Cass. 17/12/2012, S. 11.0099.F); prescription 5 ans à p d connaissance dommage et identité responsable (Code civil, art. 2262 bis)

8. Plaintes et Recours

6.6. Recours internationaux

- CEDH: absence d'accueil = traitement inhumain et dégradant (MSS c. Grèce et Belgique)
Mesures provisoires!! (ex: absence d'exécution décision TT)
- Comité européen des droits sociaux EX: DEI c. Belgique, 23/10/2012, n° 69/2011 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_fr.asp
- CJUE, question préjudicielle (Charte UE; directive accueil).
- Commission européenne, « gardienne des Traités »: violation directive accueil (non juridictionnel TUE 17)

Conclusion

Abonnement gratuit à « Parole à l'exil »

m.beys@caritasint.be

Tel.: 02 / 229.36.15