

I. Edito

« Reconfinement » ? Apprenons du passé

A l'heure où le gouvernement belge renforce les mesures sanitaires pour lutter contre le coronavirus, il est indispensable de revenir sur les actes des derniers mois ayant eu un impact en droit des étrangers afin d'améliorer la réaction possible en temps de crise. Dans le choix des mesures qui relèvent du pouvoir autonome de l'Etat belge, celui-ci se doit d'adopter une politique préventive visant à garantir à tous, et en particulier aux plus vulnérables, une protection de la dignité humaine.

A l'heure où le gouvernement belge choisit de renforcer les mesures sanitaires dans le cadre de la lutte contre le coronavirus, il nous semble indispensable de revenir sur les dispositions prises ces derniers mois qui ont eu un impact en droit des étrangers, et de tirer les leçons qui s'imposent, afin d'améliorer la réaction possible en temps de crise. Certains étrangers ont été particulièrement touchés dans l'exercice de leurs droits durant le confinement imposé à la population en Belgique de mars à mai 2020. A défaut d'être exhaustif¹, revenons en particulier sur l'impact en matière de protection internationale, d'accueil, de fin de séjour, de détention et d'hébergement d'urgence.

Protection internationale

Le 17 mars 2020, jour où la Belgique se voit confinée en raison de l'épidémie de Covid-19, l'Etat belge ferme l'accès au centre d'arrivée « Petit-Château » à Bruxelles, lieu où doivent se rendre les étrangers présents sur le territoire belge pour pouvoir introduire une demande de protection internationale², au motif que le nombre de personnes se présentant chaque jour au centre ne permet pas de respecter les mesures sanitaires imposées par le gouvernement. Conséquence : plus aucune demande de protection internationale ne peut être enregistrée³. Le 3 avril 2020, l'Office des étrangers annonce que l'enregistrement des demandes peut reprendre moyennant une prise de rendez-vous par internet. Concrètement, l'étranger qui souhaite obtenir une protection internationale en Belgique ne peut plus se présenter spontanément au centre d'arrivée mais doit remplir un formulaire de demande en ligne⁴. Après un temps donné⁵, un rendez-vous lui est fixé pour la présentation en personne et l'enregistrement de sa demande.

Outre les difficultés de maîtrise de la langue⁶ et de l'outil informatique⁷ ou d'accès à un ordinateur et à internet⁸, qui retardent considérablement la possibilité pour les personnes de présenter leur demande de protection, ce formulaire pose question quant à l'ambiguïté de son intitulé : « *formulaire de demande de rendez-vous au centre d'arrivée* ». Il laisse à penser que son envoi ne constitue pas en tant que tel une demande visant à obtenir le statut de réfugié ou de protection subsidiaire mais seulement une étape préalable à l'introduction d'une telle

1 Nous ne pourrions aborder ici l'impact en matière de droit de séjour (faible prise en considération de la situation socioéconomique particulière dans l'évaluation de conditions de séjour), de procédures de séjour (difficultés d'accès aux services publics tels que les administrations communales, les ambassades et Visa Application Center), de recours en justice (absence de prolongation générale des délais de recours au CCE), de violences intrafamiliales, d'exposition à des contrôles de police ciblés, etc.

2 L'enregistrement des demandes de protection internationale pour les étrangers présents sur le territoire belge auprès d'un centre d'arrivée unique ne repose sur aucun texte de loi. Ce lieu a été désigné par l'Etat Belge en décembre 2018 (comme mesure temporaire).

3 A l'exception des rares demandes encore introduites à la frontière ou en détention.

4 Le « formulaire de demande de rendez-vous au centre d'arrivée », anciennement disponible sur le site internet <https://arrivalcenter.appointment.ibz.be/>, n'est aujourd'hui plus accessible.

5 Durant ce délai, l'Office des étrangers vérifie l'identité de l'intéressé et l'existence éventuelle d'une procédure en cours auprès du CGRA ou du CCE. L'Office des étrangers établit également un ordre de passage en fonction du profil du demandeur (MENA, famille avec enfants mineurs, personne âgée, profil vulnérable, autre), de son lieu d'hébergement et de la disponibilité des interprètes. Myria, *Compte-rendu Protection internationale*, Réunion du 16 septembre 2020, https://www.myria.be/files/20200916_CR_r%C3%A9union_de_contact.pdf.

6 Bien qu'il existe une traduction du formulaire en 15 langues étrangères, celui-ci doit nécessairement être complété en néerlandais ou en français.

7 Le formulaire ne peut pas être imprimé et complété manuellement.

8 Si l'accès au formulaire via un smartphone est possible, il faut nécessairement que la carte SIM du téléphone soit celle d'un opérateur belge – carte qui ne peut être obtenue que sur présentation d'une carte d'identité ou de séjour électronique belge – ce que ne possède généralement pas le demandeur de protection internationale. Sur la question plus générale de l'exclusion par le numérique, accentuée durant le confinement, voyez : Fédération des Services Sociaux, Numéro vert bruxellois – Bilan des Appels entre le 30 mars et le 17 mai 2020, Dossier de presse du 28 mai 2020, https://www.fdss.be/wp-content/uploads/Numerovert_dossier_juillet2020.pdf, p. 14. Enfin, notons que l'obligation de passer par un formulaire numérique pour être autorisé à présenter une demande de protection internationale ne permet pas de prendre en considération les personnes vulnérables ayant un besoin d'assistance au stade de l'envoi du formulaire numérique. Dans une récente recommandation sur l'enregistrement à distance, le bureau européen d'appui en matière d'asile invite les Etats à conserver une souplesse pour les personnes ayant des besoins particuliers : EASO, « Practical recommendations on conducting remote/online registration (lodging) », Juin 2020, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-practical-recommendations-conducting-remote-online-registration-lodging-EN.pdf>, p. 16.

demande. Or, le choix des mots est important car ce n'est qu'à la *présentation*⁹ d'une demande de protection internationale qu'un étranger se voit reconnaître la qualité de « demandeur d'asile » et ouvrir tout un panel de droits (dont le droit à l'accueil, nous le verrons plus loin). Notons également que, dans les faits, le délai pour obtenir un rendez-vous au centre d'arrivée après envoi du formulaire est indéterminé et varie de quelques jours à plusieurs semaines, voire plusieurs mois pour certains¹⁰. Un telle période d'attente est beaucoup trop longue pour des personnes qui cherchent une protection et semble contraire tant au droit belge¹¹ qu'au droit européen¹².

Dans une ordonnance du 5 octobre 2020, le tribunal de première instance de Bruxelles fait valoir que l'envoi dudit formulaire doit être réputé de prime abord comme valant *présentation* d'une demande de protection internationale¹³. Suite à ce jugement, l'Etat belge abandonne la prise de rendez-vous par internet et le centre d'arrivée « Petit-Château » ouvre à nouveau ses portes ce 30 octobre 2020. Si le site internet de l'Office des étrangers ne fait mention d'aucune limitation journalière du nombre d'enregistrements prévu¹⁴, *Vluchtelingenwerk Vlaanderen* fait état de « 40 personnes par heure chaque jour jusque 13h30 »¹⁵.

Aussi, espérons-nous que l'ensemble des étrangers qui se rendront au centre d'arrivée pour présenter leur demande de protection internationale seront concrètement en mesure de le faire sans être refoulés pour revenir un jour suivant. Rappelons qu'en décembre 2018, la pratique de l'Office des étrangers limitant systématiquement le nombre de demandes d'asile à 50 par jour a été sanctionnée par le Conseil d'Etat, celui-ci soulignant le fait qu'une limitation « rend exagérément difficile l'accès au statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire »¹⁶. Par ailleurs, dès lors que la loi n'impose pas un lieu unique de présentation des demandes de protection internationale, il serait souhaitable que l'Etat belge ouvre temporairement plusieurs bureaux, à différents endroits de la capitale, afin que tous ne se retrouvent pas au même endroit, au même moment.

Accueil

Le droit à l'accueil est garanti dès la présentation d'une demande d'asile et produit ses effets durant toute la procédure¹⁷. Outre un hébergement, ce droit prévoit un accompagnement médical, psychologique, social et juridique. En pleine crise sanitaire, l'accès à un tel suivi est évidemment plus que nécessaire. Or, depuis le 17 mars 2020, les étrangers qui fuient leur pays en recherche d'une protection dans le nôtre sont formellement privés de ce droit et livrés à eux-mêmes jusqu'à la date d'enregistrement de leur demande, correspondant au rendez-vous discrétionnairement fixé par l'Office des étrangers.

Cette pratique a été condamnée par le tribunal de première instance de Bruxelles dans l'ordonnance que nous avons déjà mentionnée. Le tribunal estime que l'envoi du formulaire électronique vaut présentation d'une demande de protection internationale ouvrant à lui seul un droit à l'accueil et ordonne à l'Etat belge de prendre les mesures appropriées pour mettre fin à l'apparente illégalité de la procédure¹⁸.

Avec la réouverture récente du centre d'arrivée « Petit-Château », les demandeurs de protection internationale devraient être en mesure de présenter et faire enregistrer leur demande le jour-même. Espérons qu'ils seront

9 Article 50 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.* 31/12/1980.

Sur cette question particulière, voyez également l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne, *VL*, du 20 juin 2020, C-36/20, § 92.

10 Pour la période d'avril à septembre 2020, la *moyenne* serait de 10 jours pour les mineurs étrangers non-accompagnés, 17 jours pour les familles et 23 jours pour les adultes isolés, Myria, *Compte-rendu Protection internationale*, Réunion du 16 septembre 2020, https://www.myria.be/files/20200916_CR_r%C3%A9union_de_contact.pdf. Voyez également le communiqué de presse du 6 octobre 2020 publié par le Ciré asbl, « Accueil des demandeurs d'asile: la justice condamne l'État belge ! », <https://www.cire.be/communiqu%C3%A9-de-presse/accueil-des-demandeurs-dasile-la-justice-condamne-letat-belge/>.

11 L'article 50, §3 de la loi du 15 décembre 1980 stipule que : « L'étranger qui a présenté une demande de protection internationale conformément au §1er, bénéficie de la possibilité d'introduire effectivement cette demande soit immédiatement, soit dans les meilleurs délais à une date programmée et au plus tard dans les trente jours à compter de la date à laquelle la demande a été présentée. Lorsqu'un grand nombre d'étrangers présentent simultanément une demande de protection internationale, rendant de ce fait ce délai de trente jours particulièrement difficile à respecter dans la pratique, ce délai peut être prolongé par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Cet arrêté cesse d'être en vigueur trois mois après son entrée en vigueur » (nous soulignons).

12 Lequel exige des Etats membres qu'ils veillent à ce que les personnes ayant présenté une demande de protection internationale aient la « possibilité concrète de l'introduire dans les meilleurs délais », CJUE, arrêt *VL* du 20 juin 2020, *op.cit.*, § 63.

13 Civ. Bruxelles (réf.), 5 octobre 2020, 2020/115/C, publié dans la présente lettre d'information juridique (octobre 2020).

14 <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Pages/Demande-de-protection-internationale.aspx>.

15 https://www.vluchtelingenwerk.be/startpunt?fbclid=IwAR1WCG9a7xIFpQ2y1TcnwKB5_FRAOJZIRwfxXWXgkDG6VOJvSXFkV-UoOpY.

16 CE, n° 243.306 du 20 décembre 2018, *RDE* n° 200, p. 559.

17 Article 17 de la directive 2013/33/CE du 26 juin 2013 (dite, « directive accueil ») ; article 6, §1 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.* 7/05/07.

18 Civ. Bruxelles (réf.), 5 octobre 2020, 2020/115/C, *op.cit.*

reçus dans la foulée par Fedasil pour se voir désigner une place d'accueil si nécessaire. Sur le site internet de l'Agence, on peut lire qu'une place est proposée aux personnes qui y ont droit, « *une fois que la demande d'asile est enregistrée* »¹⁹. Gageons que Fedasil n'a pas encore adapté sa terminologie et assurera bien l'accueil des demandeurs de protection internationale dès la présentation de leur demande si, à l'avenir, l'Office des étrangers n'était pas en mesure d'assurer les deux étapes (présentation – enregistrement) au même moment.

La présence de milliers de personnes à la rue n'est pas un fait acceptable, d'autant moins lorsqu'il s'agit de personnes vulnérables en recherche de protection.

Fin de séjour et ordre de quitter le territoire

Contrairement à d'autres pays européens²⁰, la Belgique ne fait pas le choix, en mars 2020, de prolonger de manière systématique les titres de séjour venant à expiration durant le confinement. Tout au plus, voit-on apparaître la possibilité d'obtenir un court séjour consécutif ou une prolongation exceptionnelle du titre de séjour pour raisons de force majeure²¹. Mais les obstacles à une telle prolongation sont nombreux : difficultés de joindre l'administration communale pour déposer la demande avant l'expiration du titre, obligation de justifier la force majeure, nécessité de contracter une assurance voyage, etc. En parallèle, l'Etat belge continue de prendre des décisions d'éloignement décontextualisées ne faisant état ni de la situation sanitaire préoccupante, ni de l'impossibilité concrète de voyage en raison de la fermeture des frontières.

En raison de l'illégalité du séjour, nombre de personnes se retrouvent sans ressources et tombent rapidement dans une spirale d'extrême pauvreté.

Vu l'actuel reconfinement, ne serait-il pas justifié d'adopter une politique de retour modérée et non déterminée²² ?

Détention

Face à la fermeture générale des frontières en mars, la Belgique se voit dans l'incapacité d'exécuter les décisions d'éloignement. Très vite, les centres fermés sont surchargés, et les mesures sanitaires, impossibles à mettre en œuvre dans ces conditions. De nombreuses personnes sont libérées par le juge en raison de l'interdiction faite à l'Etat de détenir une personne pour laquelle il n'existe pas de perspective réaliste et raisonnable d'éloignement²³ ou du risque encouru pour la santé ou l'intégrité physique de l'intéressé placé en rétention²⁴. Fraîchement libéré, l'étranger se retrouve à la rue, avec un ordre de quitter le territoire en poche et aucune proposition concrète d'hébergement.

Cette situation ne peut pas se reproduire. La responsabilité de l'Etat en matière de santé publique lui impose aussi d'éviter une surpopulation dans les centres fermés. Avant d'envisager un éloignement avec mesure de détention, d'autres mesures visant à éviter un risque de fuite doivent être envisagées²⁵.

Hébergement d'urgence

Nous venons de le voir, la politique mise en place est créatrice de sans-abrisme²⁶ : qu'il s'agisse du demandeur de protection internationale à qui l'accueil est refusé en raison de l'impossibilité d'enregistrer immédiatement sa demande, de l'étranger dont le titre de séjour expire qui ne peut plus travailler ni percevoir d'allocations et perd son logement pour défaut de paiement des loyers ou de la personne libérée d'un centre fermé livrée à elle-même.

Or, s'il est une chose qu'il faut absolument éviter en temps de crise sanitaire, c'est bien l'accumulation de personnes à la rue et dans les centres d'hébergement d'urgence, où il est particulièrement difficile de mettre en place les mesures d'hygiène recommandées pour l'extinction du virus.

19 <https://www.fedasil.be/fr/actualites/accueil-des-demandeurs-dasile/asile-adaptation-du-systeme-denregistrement>.

20 Par exemple en France, voyez l'ordonnance n° 2020-328 du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour.

21 Communication GEMCOM de la Direction Générale de l'Office des Étrangers du 23 mars 2020 – Mesures contre le coronavirus – Influence sur le dossier des étrangers (non publiée) et sur le site internet de l'Office des étrangers : <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Pages/Le-s%c3%a9jour.aspx>.

22 Voyez la note de formation du gouvernement belge « [Pour une Belgique prospère, solidaire et durable](#) » du 30 septembre 2020, où le gouvernement annonce vouloir mener « *une politique de retour déterminée* », p. 8.

23 CJUE, *Kadzoev*, C-357/09, 30/11/2009 ; CEDH, *Al Husin v. Bosnie*, 25/06/19.

24 Voyez par exemple, *Civ. Bruxelles (Ch. cons.)*, 3 avril 2020, *Req. 2020/114*, *Newsletter ADDE*, Edition spéciale Covid-19, avril 2020.

25 Art. 7, al. 3 de la loi du 15 décembre 1980, *op. cit.*

26 Ces propos sont également corroborés par *Avocats sans frontières* dans une récente étude : « La crise sanitaire en Belgique : un terrain fertile pour les discriminations indirectes? », octobre 2020, <https://www.asf.be/wp-content/uploads/2020/10/La-crise-sanitaire-en-Belgique.pdf>, p. 9 et s.

Nous avons reçu, de mars à mai 2020, le témoignage de personnes désœuvrées, n'ayant plus accès aux services de soutien traditionnels (fortement diminués durant le confinement), dormant en rue, chez de vagues connaissances ou dans des centres d'hébergement d'urgence surpeuplés avec l'espérance de n'accéder à un repas qu'une seule fois par jour.

Certes, les autorités ne sont pas restées sans rien faire. Des fonds ont été débloqués pour l'accueil des sans-abris, le soutien des banques alimentaires et l'aide alimentaire fournie par les CPAS²⁷. Certaines communes ont spontanément mis divers lieux à disposition²⁸. Différentes « Task Force vulnérables » ont vu le jour au niveau fédéral et régional²⁹.

Mais aujourd'hui, il n'est plus question d'urgence et il est nécessaire d'adopter une stratégie structurelle. Cette deuxième vague épidémique est annoncée depuis plusieurs mois déjà, et l'hiver, sans étonnement, revient comme chaque année... Afin de ne pas alourdir un système d'aide aux personnes sans-abris, déjà traditionnellement surchargé en période hivernale, il est indispensable que l'Etat belge prenne du recul et adapte sa politique migratoire pour éviter, en amont, de faire tomber le premier domino.

Gaëlle AUSSEMS, juriste ADDE a.s.b.l., gaelle.aussems@adde.be

27 Voyez le tableau récapitulatif des différentes mesures : SPP Intégration sociale, « Récapitulatif des différentes mesures 2020 », <https://www.mi-is.be/fr/outils-cpas/recapitulatif-des-differentes-mesures>.

28 A titre d'exemple, la réquisition d'un hôtel par le Bourgmestre d'Anderlecht pour l'accueil des sans-abris durant le confinement, https://www.rtb.be/info/societe/detail_coronavirus-en-belgique-le-bourgmestre-d-anderlecht-requisitionne-un-hotel-pour-les-sans-abri?id=10476083.

29 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, « Aperçu des mesures COVID-19, en soutien aux situations de pauvreté et de précarité », <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/07/200703-aper%C3%A7u-covid-19-FR-def.pdf>, p. 3