

UNE NOUVELLE CRISE DE

Tous les intervenants dans le secteur des demandeurs d'asile le confirment : depuis le début 2020, la Belgique connaît une nouvelle crise de l'asile. Les centres d'hébergement sont débordés, et la situation des demandeurs d'asile est plus difficile que jamais. La crise sanitaire a jeté un voile pudique sur ces drames humains. Pas pour longtemps...

Isabelle Philippon (CSCE)

« Pour être affecté aux chambres qui s'occupent des dossiers d'aide sociale, il faut avoir la fibre sociale, témoigne une magistrate. Sinon, au mieux on ne tient pas le coup ; au pire on participe à la détresse du monde. » Le tribunal du travail est en effet organisé en plusieurs « chambres ». A chaque chambre, les matières qui y sont associées. Dans la plupart des tribunaux francophones, les dossiers traitant des litiges en matière d'aide sociale (CPAS et Fedasil) sont du

Durant toute la période du confinement, la crise de l'asile s'est fait plus discrète, voire invisible. Mais la détresse des candidats à l'asile n'est pas près de s'estomper.

ressort de plusieurs chambres, ce qui prouve l'importance du contentieux dans ces matières. Les différentes chambres et les matières qui y sont associées sont réparties par les présidents des juridictions, mais les magistrats peuvent néanmoins exprimer leurs préférences. Les juges qui siègent en matière d'aide sociale sont donc, généralement, ceux qui sont sensibles à ce genre de contentieux. La plupart d'entre eux ont à cœur de se sentir utiles à travers les décisions qu'ils rendent, de « se mettre à l'écoute des plus fragilisés et de tenter, à l'intérieur d'un cadre de plus en plus restrictif, de leur venir en aide ».

Baucoup d'émotions et de feeling

Ils sont aussi de bons techniciens, car la matière est complexe, et les jugements doivent s'appuyer sur une motivation sérieuse. Il n'empêche, en matière d'aide sociale, le droit est lacunaire et les réglementations souvent nébuleuses : plus encore qu'ailleurs peut-être,



□ □ □

NOURA : CANCÉREUSE, PRIVÉE D'AIDE SOCIALE

Noura, Marocaine de 42 ans, vit depuis dix ans en Belgique. Elle n'a pas de « papiers ». En 2015, elle est atteinte d'un cancer du sein, et fait une demande de régularisation sur la base médicale. Elle reçoit l'autorisation de séjour pour se soigner. Mais en novembre 2018, l'Office des étrangers lui refuse la prolongation de séjour parce que, dit-il, son état de santé serait désormais stabilisé. Noura introduit alors un recours contre cette décision auprès du conseil du contentieux des étrangers : elle n'est pas gué-

rie, le risque de récurrence est important, son état exige toujours une surveillance médicale étroite, suivi dont elle ne pourrait pas bénéficier au Maroc où le système de soins de santé est dysfonctionnel et très coûteux. Mais, en juillet 2019, le CPAS de Molenbeek-Saint-Jean, considérant que Noura est désormais en séjour illégal en Belgique, lui retire l'aide sociale à laquelle elle avait eu droit jusqu'ici, tout en lui maintenant l'aide médicale urgente (c'est une obligation). Noura, depuis, vit de la charité de sa famille

L'ASILE

Les conditions de l'accueil des demandeurs d'asile sont de plus en plus restrictives : quelle image la Belgique renvoie-t-elle d'elle-même ?



et de quelques amis, et se nourrit grâce à la Banque alimentaire. Elle conteste cette décision du CPAS devant le tribunal. « *Un retour au Maroc est impossible, argumente-t-elle par la voix de son avocate, et ce pour raison médicale. Sans l'aide sociale du CPAS, il lui est impossible de se soigner et de mener une vie conforme à la dignité humaine.* » L'avocate du CPAS invoque, de son côté, que c'est au Conseil du contentieux des étrangers qu'il appartiendra de statuer sur l'impossibilité médicale de retour de Noura. Et que, pendant la durée de la procédure, il ne peut octroyer l'aide

sociale. Quinze jours plus tard, le juge du travail Claude Dedoyard rend son jugement, dont la teneur est en substance la suivante : « *L'impossibilité médicale de retour est établie, et Madame X est bien en état de besoin. Elle peut donc prétendre à l'aide sociale. Le CPAS de Molenbeek est condamné à lui accorder une aide équivalente au revenu d'intégration sociale.* » Noura respire. En se serrant la ceinture, elle pourra se soigner, manger, payer son loyer. Jusqu'à ce que la décision du Conseil du contentieux des étrangers tombe : elle croise les doigts.

les juges peuvent donc faire preuve d'une certaine créativité. Enfin, et c'est particulièrement vrai dans les dossiers d'aide sociale concernant des demandeurs de protection internationale (demandeurs d'asile) ou des étrangers en séjour illégal, les situations présentées au tribunal sont souvent urgentes, et les pièces versées au dossier, parfois « légères » : « *Les personnes extrêmement précarisées – et cela concerne donc aussi les bénéficiaires de l'aide du CPAS, qui représente le dernier filet de protection -, et a fortiori les demandeurs d'asile et les personnes en situation illégale, éprouvent souvent beaucoup de difficulté à produire des documents "probants" et n'ont parfois que la parole pour exprimer leur vécu.* » Plus que dans toutes les autres matières traitées par les juridictions du travail, les magistrats versés à l'aide sociale doivent donc composer avec les émotions - les leurs et celles des personnes vulnérables qui se présentent devant eux -, et leur *feeling*.

De nouvelles instructions politiques

Entre janvier et mars de cette année, la situation des demandeurs d'asile a encore évolué, et pas en bien : Maggie De Block, la ministre (Open-VLD) en charge, notamment (eh oui, on a tendance à l'oublier puisque durant la crise sanitaire on ne l'a plus vue « que » comme ministre de la Santé publique...), de l'Asile et de la Migration, a donné de nouvelles instructions à

⇒ l'Agence fédérale des demandeurs d'asile (Fedasil). Deux nouvelles catégories de demandeurs d'asile sont désormais exclues du droit à l'accueil. Un : les personnes qui ont obtenu le statut de réfugié dans un autre Etat membre de l'Union européenne, mais sans bénéficier pour autant du moindre droit (notamment une aide sociale) attaché à ce statut, et qui décident donc de tenter leur chance en Belgique, où elles introduisent une nouvelle demande d'asile. Deux : les demandeurs d'asile entrés en Europe par un autre Etat membre, mais que la Belgique n'a pas renvoyés vers cet autre Etat endéans les six mois (dans le cadre de la procédure dite « Dublin »), et dont la demande d'asile devra donc être examinée chez nous.

Les magistrats en première ligne

« Au début de cette année, au tribunal du travail, nous étions en première ligne dans cette nouvelle crise de l'asile, témoigne Fabienne Douxchamps, la présidente du tribunal du travail francophone de Bruxelles. Nous étions confrontés à une explosion des procédures en extrême urgence urgentes, ce qui témoigne d'une grande détresse humaine. » Car ces « procédures » ont des visages : Qaed, Tamin, Yasmina, et tant d'autres, qui ont fui leur pays dans des conditions effroyables, et se retrouvent ici dans une situation à peine plus enviable.

Au bord du gouffre, dans la détresse la plus sombre, certains ont la chance de bénéficier d'un soutien de la part du réseau associatif, d'être conseillés et épaulés par des avocats spécialisés dans cette matière, qui portent leur dossier devant le tribunal. Aux magistrats, ensuite, de débusquer, dans le droit belge et souvent interna-



Fabienne Douxchamps, présidente du tribunal francophone du travail de Bruxelles : « Au tribunal du travail, nous sommes en première ligne de cette nouvelle crise de l'asile. »

tional, de quoi alléger quelque peu leurs souffrances tout en restant dans les clous du droit. « Le contentieux autour de l'aide à apporter aux étrangers en séjour illégal et aux demandeurs d'asile est relativement nouveau et très complexe », souligne Jean-François Neven (ULB), magistrat du travail et spécialiste du droit de la protection sociale (1).

Les urgences pendant le confinement : un toit pour tous, et pas d'expulsions

Au début de la crise sanitaire, les tribunaux du travail ont été inondés de dossiers urgents, confrontant les juges à l'« absolue nécessité d'agir » : « Un grand nombre de personnes étaient privées d'hébergement sous prétexte du confinement, témoigne l'auditeur Claude Dedyard. Le tribunal du travail a dû prendre beaucoup de décisions judiciaires imposant à Fedasil d'offrir un héberge-

□ □ □

SAMI : LA RUE POUR TOUT « ASILE »

Sami est Irakien. Il ne fait pas ses 36 ans. Il maîtrise peu le français et tout, dans son attitude, montre qu'il ne comprend rien aux échanges entre le juge, son avocate et l'avocate de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil). On le sent juste inquiet, très inquiet. Arrivé en Belgique en 2014, il a d'abord trouvé refuge au centre Fedasil de Gouvvy, qui l'héberge en attendant qu'il soit fixé sur sa demande d'asile, introduite sur la base du fait que les activités politiques de son frère, en Irak, le mettaient en danger. Mais sa demande est rejetée, et Sami est donc contraint de quitter le centre. Après un court

passage dans une maison sociale, il échoue finalement à la rue, où il tente de survivre depuis un an. En juin 2019, Sami introduit une nouvelle demande d'asile, cette fois sur la base de son homosexualité, qui constitue un délit punissable de mort en Irak et le rend donc particulièrement vulnérable. Le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) doit l'entendre, car c'est lui qui statuera sur la recevabilité de sa demande d'asile. Mais cela fait trois fois que le Sami se rend au rendez-vous, et trois fois qu'on s'excuse, « Il y a trop de monde et pas suffisamment de personnel, on va vous fixer un rendez-vous

dans un mois. » Pendant ce temps, Sami dort en rue ou, mieux, dans le hall de la gare de Liège, « d'où on n'est pas chassé, qui est relativement sûre, mais qui est glaciale », nous expliquera-t-il dans un anglais approximatif à la sortie du tribunal. A l'audience, l'avocate de Sami plaide le fait que Fedasil doit héberger Sami dans l'un de ses centres. La loi ne prévoit-elle pas, en effet, que dès que la demande d'asile a été enregistrée, « le demandeur peut s'adresser à Fedasil pour se voir attribuer une place d'accueil, une aide matérielle et un accompagnement social, juridique et médical » ?

Le hic : lorsqu'une nouvelle demande d'asile est introduite après qu'une autre ait été refusée, Fedasil a effectivement la possibilité de ne pas octroyer l'accueil en attendant la décision du CGRA sur la dernière demande. Cette disposition, datant de 2007, a clairement pour but de décourager les personnes d'introduire une nouvelle demande d'asile à la seule fin de prolonger l'accueil et l'aide matérielle dont elles bénéficient. Certes. Mais la législation prévoit également que le retrait du bénéfice des conditions matérielles de l'accueil (hébergement, logement, nourriture, etc.) ne peut être décidée

ment aux demandeurs d'asile. Au fil des semaines, ce type de dossiers a cependant diminué. » Faut-il en déduire que Fedasil a modifié sa politique en la matière ? « C'est l'interprétation que je fais, en fonction de ce que j'ai observé, hasarde Dedoyard. J'ai l'impression que Fedasil a gelé la situation, a opéré une sorte d'autorégulation pour permettre aux demandeurs d'asile de dormir à l'abri pendant le confinement et éviter les condamnations en justice. Mais quelle est réellement la situation sur le terrain ? En réalité, nous n'en savons trop rien : c'est un peu la caverne de Platon : nous ne voyons que le reflet de la réalité. »

Il en va de même pour les mesures de transfert d'un centre à un autre, notamment en vue de faciliter les expulsions : « Ces mouvements de personnes étaient évidemment à proscrire pendant le confinement, souligne Dedoyard : nous les avons donc fait interdire, et geler les expulsions elles-mêmes. » Pour un temps...

Une situation de plus en plus inhumaine

Durant toute la période du confinement, donc, la crise de l'asile s'est fait plus discrète, voire invisible. Mais le retour à la vie « normale » (?) rend à nouveau ces détresses plus visibles, mais pas davantage audibles. Confrontée à un choc économique sans précédent, la Belgique aura sûrement mieux à faire, à court terme, que de s'atteler à rendre la politique migratoire plus humaine. Avant cela déjà, le droit et les réglementations qui en découlent étaient de plus en

plus restrictives à l'égard des candidats à l'asile : cela ne risque pas de s'arranger demain. « Comment peut-on refuser d'héberger des familles entières, comptant parfois de jeunes enfants, qui sont en procédure de demande d'asile, ou ont introduit un recours contre le rejet opposé à leur demande ?!, s'interroge Fabienne Douxchamps. Comment peut-on leur refuser l'accès à un toit lorsqu'ils sont seuls, malades, portent un enfant,... et sont donc vulnérables ?! Et ceux qui sont en séjour illégal, mais qui sont toujours sur notre territoire car ils n'ont nulle part où aller ! Tous ces gens ont droit à un minimum de dignité humaine, et pourtant ils ne reçoivent pas toujours d'accueil pendant la durée de leur séjour en Belgique. De plus en plus, dans notre travail quotidien, nous devons invoquer le respect de la convention européenne des droits humains pour compléter les vides laissés par la législation belge. »

Les magistrats amenés à dénouer des situations aussi complexes que dramatiques doivent épilucher les textes du droit européen et international pour tenter d'y dénicher des leviers permettant d'aborder les situations

« Il est légitime pour les juges de chercher à orienter la jurisprudence dans le sens d'une meilleure protection des droits sociaux fondamentaux. »

nouvelles suscitées par la crise de l'asile et alléger des souffrances.

Où seront-ils ce soir ?

Parfois aussi, ils doivent consulter d'autres juridictions – Cour constitutionnelle, Cour de justice de l'Union européenne, etc. – pour nourrir leur compréhension et faire avancer la jurisprudence. « En tant que magistrat, j'ai fait du mieux que je pouvais, vu la situation, abonde Jean-François Neven. Je veillais à octroyer à ces personnes particulièrement vulnérables l'aide à laquelle ils avaient droit dans le cadre légal, en essayant de ne pas passer à côté de la possibilité d'améliorer leur quotidien dans la mesure des possibilités du droit. Comme d'autres, j'ai parfois fait preuve d'un peu d'imagination. C'est dans cette perspective que j'ai, à différentes reprises, soumis des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle et à la Cour de Justice de l'Union européenne, avec parfois des résultats positifs. Ce sont des matières dans lesquelles, - je n'ai pas honte de dire -, il est légitime pour les juges de chercher à orienter la jurisprudence dans le sens d'une meilleure protection des droits sociaux fondamentaux. »

Mais, sur le plan personnel, la situation de ces personnes particulièrement vulnérables questionne beaucoup ces magistrats : « Où seront-ils ce soir ? Quel est leur avenir ? Quelle image la Belgique leur renvoie-t-elle d'eux-mêmes, et de nous? » □

qu'au cas par cas, de manière « objective et impartiale », et qu'elle doit être « adéquatement motivée » (1).

Ce jour-là, le juge décide ou, plutôt, ne décide pas : l'affaire est remise à trois mois (!), pour « permettre au demandeur d'apporter des éléments à l'appui de sa thèse, principalement en ce qui concerne l'existence éventuelle d'éléments nouveaux à l'appui de sa nouvelle demande d'asile, et en ce qui concerne la situation de vulnérabilité qu'il invoque. »

Trois mois plus tard, Sami revient. Il produit des documents qui attestent de sa grande fragilité, des risques qu'il court en tant qu'homosexuel en Irak, et des conséquences tragiques que la vie dans la rue ont déjà eues sur lui : en quelques mois, il a perdu 13 kilos, et il est psychologiquement mal en point. Quelques semaines plus tard, le juge tranche. Il constate que le refus de Fedasil d'héberger Sami n'est pas adéquatement motivé, et que l'agence ne tient pas compte de l'existence d'éléments nouveaux dans la dernière demande d'asile de Sami. Il condamne Fedasil à héberger Sami et à lui fournir l'aide matérielle prévue par la loi. Un peu de répit pour Sami... jusqu'à la décision du CGRA.

sexuel en Irak, et des conséquences tragiques que la vie dans la rue ont déjà eues sur lui : en quelques mois, il a perdu 13 kilos, et il est psychologiquement mal en point. Quelques semaines plus tard, le juge tranche. Il constate que le refus de Fedasil d'héberger Sami n'est pas adéquatement motivé, et que l'agence ne tient pas compte de l'existence d'éléments nouveaux dans la dernière demande d'asile de Sami. Il condamne Fedasil à héberger Sami et à lui fournir l'aide matérielle prévue par la loi. Un peu de répit pour Sami... jusqu'à la décision du CGRA.

(1) Loi du 12 janvier 2007, article 4, §1 et 3.

(1) Jean-François Neven a consacré sa thèse de doctorat à « la référence à la vulnérabilité dans le droit de la protection sociale : des sciences humaines et sociales au droit positif » (décembre 2018).