

Le barreau de l'immigration et ses clients pendant l'épidémie
Une quantité négligeable ? En tous cas négligée.
Note d'AVOCATS.BE à la Commission de l'intérieur de la Chambre.

Négligés par le pouvoir politique et les institutions migratoires, les avocats pratiquant le droit des étrangers et leurs clients se sont retrouvés pris en tenaille entre les risques et exigences sanitaires, les décisions des administrations, la rigueur des délais, qui n'ont pas été suspendus, et les obligations procédurales imposant le recours aux services postaux pour l'envoi et la réception des actes de procédures. Les appels et initiatives des Ordres ont été ignorés. Et cela continue...

C'est peu dire que les avocats qui pratiquent le droit des étrangers ont connu de fortes perturbations et entraves à leur pratique lors de la « crise sanitaire ». S'agissant d'un « secteur crucial » offrant des « services essentiels »,¹ ils étaient pourtant tenus de poursuivre leur activité.

Ces avocats se sont sentis ignorés pour ne pas dire méprisés par le pouvoir politique.

Des mesures ont certes très vite été prises à l'Office des étrangers, au Commissariat général aux réfugiés et apatrides et au Conseil du contentieux des étrangers pour éviter tout contact entre les fonctionnaires et les étrangers et leurs avocats. Mais il a, par contre, fallu attendre près de deux mois pour que soit prise la première mesure qui protège les avocats et leurs clients.

Le fonctionnement d'un cabinet pratiquant le droit de l'asile et de l'immigration s'accommode difficilement d'une gestion par Zoom, Teams ou autres outils virtuels, notamment parce que la loi impose l'utilisation du courrier recommandé à la poste pour les communications avec les autorités et juridictions, parce que les contacts avec les clients nécessitent souvent la présence d'un interprète, parfois le déplacement en centre fermé ou en prison, parce que les délais de recours sont brefs², et que les requêtes doivent être exhaustives dès leur introduction.

Pour bien saisir les enjeux, et l'impact de la crise, il est important de savoir que si le recours est introduit avec un jour de retard ou autrement que par courrier recommandé (comportant quatre copies du recours), il sera inmanquablement rejeté par le Conseil du contentieux des étrangers. Il en ira de même si l'avocat a manqué de répondre à une demande du Conseil du contentieux des étrangers dans les huit jours, toujours par courrier recommandé, ou s'il n'est pas présent à l'audience dont la date est fixée par le Conseil et communiquée... par la poste. Et la liste des « chausse-trappes » procéduraux est longue.

Ces multiples courriers que l'avocat doit envoyer nécessitent un déplacement au bureau de poste ou au point poste. Nous avons écrit au Gouvernement que, faute d'aménagement des délais, et pour ne pas introduire de recours tardifs, des avocats fiévreux et manifestement atteints du coronavirus ont dû se déplacer à la poste, gantés et masqués.

¹ Art. 2, 3 et annexe de l'arrêté ministériel du 18/03/2020 portant des mesures d'urgences pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ;

² De 30 jours à 5 jours selon la procédure ;



AVOCATS.BE

A partir du 10 mars 2020, les premières mesures sanitaires fédérales drastiques sont prises : télétravail, limitation des déplacements, fermeture de magasins, annulation des activités « récréatives », ...

Le 13 mars 2020, le Conseil du contentieux des étrangers communique pour la première fois sur les mesures qu'il prend d'initiative et sans concertation.³ Il informe sur son site qu'il suspendra les audiences ordinaires, à partir du 18 mars 2020.

Jusqu'au 17 mars 2020, des audiences sans urgence particulière ont donc été tenues. Elles nécessitaient, que l'avocat et le client se rencontrent, au cabinet de l'avocat, qui dispose rarement d'une salle permettant de respecter les distances sanitaires lorsqu'il reçoit son/ses clients, et l'interprète au besoin. Ces audiences nécessitaient, comme pour toute audience, de se déplacer à travers le Royaume, et de comparaître avec tous les autres justiciables, avocats, représentants des autorités, et membres du Conseil. Et aucune mesure particulière n'était de mise : dix ou vingt étrangers étaient convoqués, avec leur avocat, tous à la *première* heure, et chacun attendait son tour pour *plaider* son cas, dans les mêmes circonstances que celles qui prévalent en temps normal.

Les délais de procédure quant à eux, n'ont pas été suspendus, et les autorités (Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et Office des étrangers notamment) ont continué à envoyer des décisions aux justiciables par la poste, présumant que ceux-ci les recevaient dans les trois jours⁴, malgré les dysfonctionnements et retards notoires des services postaux, ainsi que les files interminables lorsqu'il s'agissait d'y accéder pour y recevoir ou déposer un courrier recommandé. A charge pour l'étranger concerné de trouver un avocat à même de le recevoir à son bureau et d'intervenir dans les temps pour le conseiller et, le cas échéant, préparer un recours exhaustif dans les délais.

Car de même, si le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et l'Office des étrangers ont rapidement limité les contacts physiques entre leur personnel et les justiciables, ils n'en ont pas pour autant suspendu la prise de décisions. Cela impliquait naturellement que les acteurs du contentieux (avocats, justiciables, interprètes, travailleurs sociaux, ...) devaient poursuivre leur travail, sans pouvoir assurer des conditions sanitaires décentes.

Parmi les décisions reçues et cas traités par les administrations et le Conseil du contentieux des étrangers, les avocats ont pu constater, et déplorer, que très peu concernaient des cas urgents. Des ordres de quitter le territoire et décisions de fin de séjour intervenaient alors que les frontières internationales étaient fermées, sans qu'il en soit tenu compte. Des décisions de refus du statut de réfugié, ou de retrait, étaient prises, alors que les dossiers étaient en cours depuis plusieurs mois, voire années, et sans qu'il s'agisse même de procédures censées être « accélérées ». L'urgence ne découlait pas davantage de la situation liée à « l'accueil », les entrées et sorties des centres étaient de toute façon extrêmement limitées. Une quantité non négligeable de recours aux juridictions du travail a été nécessaire pour faire valoir le droit de certains étrangers de ne pas être mis, ou laissés, « à la rue » durant la crise.

³ <https://www.rvv-cce.be/fr/actua/nouvelles-mesures-visant-eviter-une-ulterieure-propagation-covid-19>

⁴ https://www.rtb.be/info/regions/bruxelles/detail_coronavirus-du-retard-pour-le-courrier-a-bruxelles?id=10463239, 20/03/2020 ;



AVOCATS.BE

Aucune urgence ne justifiait la poursuite des activités à ce rythme. Au contraire, la seule urgence aurait dû être de protéger la population, toute la population. Cela n'a pas été le cas.

Alors que la crise battait son plein, et pendant six semaines (!), rien n'a été fait dans le contentieux des étrangers qui aurait permis de protéger les avocats et les justiciables concernés.

Ce ne sont pourtant pas les demandes des barreaux qui ont manqué. Outre les initiatives individuelles et premiers contacts informels, AVOCATS.BE avait écrit dès le 24 mars à l'Office des étrangers, au CGRA et au CCE pour faire part des difficultés rencontrées par les avocats qui, faute de report des délais, devaient rencontrer leurs clients puis poster les recours par courrier recommandé. AVOCATS.BE ouvrait le dialogue et avait formulé des propositions.⁵

Il n'a même pas été accusé réception de ce courrier...

Le 14 avril 2020, dans un courrier au gouvernement, l'OVV et AVOCATS.BE rappelaient notamment que « les avocats sont des citoyens comme les autres, ils ont époux ou épouse, enfants, voisins et (vieux) parents qui méritent tous d'être protégés ».⁶

Les Ordres y demandaient que la situation sanitaire soit reconnue comme force majeure qui permette d'allonger les délais de recours devant le CCE et assuraient rester à la disposition du gouvernement pour participer à l'établissement d'autres mesures (par exemple, rédiger en concertation avec le CCE un avant-projet d'arrêté royal de pouvoirs spéciaux). Ce courrier n'a pas non plus suscité la moindre réaction, pas même un accusé réception...

Il faut pourtant ne pas du tout se préoccuper du droit des étrangers, pour croire qu'une demanderesse ou un demandeur d'asile qui a quitté son pays pour violences, viols et pillages, et a traversé la moitié de l'Afrique ou de l'Asie dans des conditions inhumaines, peut raconter cela à son avocat en « vidéoconférence » en s'en remettant à un interprète et à un avocat qu'elle/il ne voit que sur l'écran d'un *smartphone*, depuis sa chambre partagée avec d'autres résidents du centre, ou depuis un des rares ordinateurs disponibles dans les locaux communs.

Mais faute de prolongation des délais de recours, des avocats ont dû recevoir leurs clients dans des cabinets ou la distanciation sociale n'est pas possible, voire leur rendre visite dans des centres fermés dont les conditions d'hygiène ne rencontraient pas les standards minima, comme l'ont constaté de nombreuses décisions des Cours et Tribunaux.⁷

⁵ Voy. la copie du courrier, annexe 1 ;

⁶ Voy. la copie du courrier, annexe 2 ;

⁷ Rapport de Madame la députée SCHILTZ, 25 mars 2020, <https://sarahschlitz.be/coronavirus-loffice-des-etrangers-refuse-une-visite-parlementaire-au-centre-ferme-de-vottem/>; https://www.rtb.be/info/belgique/detail_nourriture-avariee-cachot-pour-les-malades-distanciation-pas-respectee-le-quotidien-dans-un-centre-ferme-au-temps-du-coronavirus?id=10479522 ; Parmi les nombreuses décisions de Justice constatant ce manque de mesure sanitaire dans les centres fermés durant cette crise : Chambre des mises en accusation de Liège, 19 mars 2020 ; Chambre des Mises en accusation de Bruxelles, 21 avril 2020 ;



AVOCATS.BE

Il aura fallu attendre le 6 mai 2020, pour que soit publié un arrêté royal du 5 mai 2020 de pouvoirs spéciaux n° 19 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers et la procédure écrite.

Le 6 mai 2020, cela faisait *déjà un mois* que les délais avaient été aménagés dans les autres domaines de la Justice⁸, et *trois semaines* pour les procédures à introduire devant le Conseil d'Etat⁹. Cela faisait aussi près de deux mois que les premières mesures générales avaient été prises pour lutter contre l'épidémie.

Plus frappant encore, deux jours avant la publication de l'arrêté royal, le Conseil du contentieux des étrangers avait déjà annoncé qu'il reprendrait ses audiences à partir du 19 mai 2020.¹⁰ Le Conseil d'Etat ne le fera qu'un mois plus tard, communiquant le 5 juin qu'il reprendra « un nombre minimum d'audiences à partir du 8 juin ».¹¹

En d'autres termes, ce n'est qu'au moment où on commençait à évoquer le *déconfinement* pour tout un chacun que les mesures ont été prises pour *confiner* le contentieux des étrangers ... tout en annonçant la reprise prochaine des audiences.

En outre, le Conseil du contentieux des étrangers semble se *déconfiner* plus rapidement que le Conseil d'Etat, sans qu'on puisse y trouver de justification objective, et *a fortiori* sanitaire.

La lecture de l'arrêté royal du 5 mai ne manque par ailleurs pas de surprendre, et décevoir, lorsqu'on lit que la prolongation des délais ne valait que pour ceux qui arrivaient à échéance avant la date du 3 mai !

Durant tout le « *confinement* », les avocats et justiciables ont donc dû, en l'absence de réglementation, poursuivre les procédures comme s'il n'y avait ni *crise sanitaire*, ni risque pour eux et leurs proches, sans le moindre égard des autorités. Dire « après coup » que le délai aurait pu être prolongé, est méprisant : « vous avez pris tous ces risques, mais en fait, cela n'était pas nécessaire ».

AVOCATS.BE dénonce l'inertie dangereuse qui a marqué le lent processus d'adoption de la réglementation, et la prise de mesures dans le contentieux des étrangers. D'autant que le Conseil du contentieux des étrangers est l'une des très rares juridictions qui ne disposent d'aucune *procédure électronique*, permettant à tout le moins d'éviter d'être tributaire des services postaux, des impressions multiples, et des déplacements et présences au cabinet qu'ils requièrent.

Ce contentieux, pourtant réformé en profondeur en 2006 et maintes fois depuis, semble en réalité être marqué par une procédure fonctionnant sur les modes les plus archaïques.¹²

⁸ Voy. notamment l'arrêté royal du 9 avril 2020 concernant la prorogation des délais de prescription et les autres délais pour ester en justice ainsi que la prorogation des délais de procédure et la procédure écrite devant les cours et tribunaux ;

⁹ Arrêté royal du 21 avril 2020 concernant la prorogation des délais de procédure devant le Conseil d'Etat et la procédure écrite ;

¹⁰ <https://www.rvv-ccce.be/fr/actua/prolongation-des-mesures-liees-au-coronavirus-jusquau-18-mai-2020>

¹¹ <http://www.raadvst-consetat.be/?page=news&lang=fr&newsitem=597>

¹² Force est de constater que l'essentiel des réformes procédurales s'est concentré sur la diminution des délais de recours (pourtant déjà fort courts), sans réelle recherche de modernisation ou de simplification ;



AVOCATS.BE

Le sentiment des avocats est que le Conseil du contentieux des étrangers a cherché à fonctionner aussi longtemps que possible, afin de ne pas voir renaître un *arriéré* qu'il tente de résorber depuis sa création, sans prise de conscience des implications pour les droits de la défense, et des conséquences pratiques pour les justiciables et avocats. Il ne s'agit pourtant pas de la seule juridiction du Royaume qui est confrontée à un arriéré.

AVOCATS.BE est particulièrement choqué par le manque d'égard pour les justiciables, les avocats, et leur entourage, qui auront eu à traverser cette crise comme aucun autre contentieux n'a eu à le faire.

Nous constatons en outre, avec énormément de regret, que ce manque d'égard continue de se manifester : bien qu'au C.C.E, l'accent soit mis sur la distanciation entre les personnes, les avocats et requérants sont toujours tous appelés à la même heure pour leurs affaires, et non « à heure fixe » comme devant les autres juridictions, ce qui implique que le Conseil du contentieux des étrangers se transforme en une immense salle d'attente, où avocats et justiciables sont amenés à « attendre leur tour » en tentant de respecter les mesures de distanciation ; ces mesures semblent prises dans le seul but d'éviter au magistrat d'avoir éventuellement un temps mort entre deux affaires, mais dénote d'une vision très unilatérale des besoins et impératifs sanitaires pour chacun ; les délais de recours ne sont plus prolongés, mais le Conseil du contentieux des étrangers peut imposer de traiter les affaires par écrit, sans audience, selon la procédure « d'exception » mise en place en raison de « l'urgence sanitaire », comme si le virus continuait de menacer les membres du Conseil, mais plus les avocats et justiciables qui sont, eux, tenus de s'organiser pour se rencontrer puis de présenter leurs arguments et nouveaux éléments non à l'audience, mais dans une note écrite.

Malgré des réalités objectives qui requéraient davantage d'attention, pour les intéressés comme pour la santé publique, le contentieux des étrangers a dû se poursuivre, comme si de rien était.

Le personnel des institutions a été protégé. Et c'est très bien. Par contre, on n'a que très tardivement, et peu, pensé aux avocats, en ne voulant pas entendre leurs demandes et en relançant les procédures le plus rapidement, quasi comme avant.

L'appel au dialogue a été rejeté lorsqu'il aurait vraiment été nécessaire, tant par les institutions de la *migration* que par le gouvernement. Nous le regrettons.

Annexes :

1. Courrier d'AVOCATS.BE du 24 mars 2020 ;
2. Courrier d'AVOCATS.BE du 14 avril 2020 (un courrier similaire a été envoyé par l'O.V.B.).