



évaluation de la loi accueil



recommandations

Introduction

La loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (appelée par la suite loi sur l'accueil) est entrée en vigueur le 7 mai 2007¹. Cette loi transpose dans le droit belge la directive de l'Union européenne (2003/9/EC) relative à l'accueil des demandeurs d'asile.

La loi, d'application depuis presque deux ans, prévoit, en son article 67, que le gouvernement effectue, un an après son entrée en vigueur, une évaluation de son application et présente un rapport au Parlement.

Au cours des deux années écoulées, le CIRÉ et Vluchtelingenwerk Vlaanderen ont suivi l'exécution de la loi et les évolutions au sein de l'accueil des demandeurs d'asile avec attention et ont rassemblé des informations en la matière. Les deux associations jouent également un rôle dans le cadre de l'accueil des demandeurs d'asile actif en proposant 1350 places d'accueil en coopération avec des organisations partenaires.

Une évaluation de la loi accueil nous semble donc particulièrement importante et nous coopérons activement au travail relatif à une évaluation permanente mené par Fedasil.

Nous souhaitons d'autre part déjà effectuer une première évaluation concernant certains points particulièrement pertinents de la loi accueil, soit parce qu'ils introduisent d'importantes nouveautés, soit parce qu'ils sont problématiques et entravent l'application de la loi.

Nous avons donc décidé de limiter notre examen à 6 points: la durée de l'aide matérielle, le système de l'accueil en deux phases, la fin de l'accueil et la sortie suite à une décision positive, l'évaluation individuelle des besoins du demandeur d'asile, le système des sanctions et des plaintes et le fonctionnement du service dispatching de Fedasil.

Avant de commenter ces points, nous voudrions tracer d'abord un bref état actuel de l'exécution de la loi sur l'accueil, qui démontre clairement qu'un certain nombre de dispositions importantes de la loi restent lettre morte. Nous étudierons également la situation de la crise qui est née dès le début 2008 dans l'accueil des demandeurs d'asile et qui est devenue ingérable à la fin de l'année. Cette analyse est nécessaire à une évaluation complète de l'application de la loi accueil.

Les informations utilisées pour rédiger cette note proviennent de diverses sources. La première est celle formée par les réunions de concertation entre tous les partenaires de l'accueil organisées par Fedasil sous forme d'une TRAC (Table Ronde Accueil). Lors de ces réunions, les partenaires discutent des différents aspects du travail qui a trait à l'accueil et évaluent ceux-ci. En 2008, des groupes de travail se sont également penchés sur différents thèmes

et ont adressé des propositions à la direction de Fedasil et au ministre. Ces réunions de concertation sont nécessaires en termes d'échanges de pratiques et de recherche de solutions communes et cohérentes, mais il est difficile de dire dans quelle mesure il est tenu compte de ce qui s'y propose pour déterminer la politique d'accueil.

D'autres sources importantes sont un premier rapport d'évaluation de la loi accueil que Fedasil a partagé avec les partenaires de l'accueil en juillet 2008 et d'autres études et statistiques de Fedasil, telles que l'étude consacrée à la fin du séjour en centre d'accueil et le passage à l'aide financière fournie par les CPAS. Au cours des mois de septembre et d'octobre 2008, Fedasil a en outre organisé quelques journées d'échanges entre les travailleurs sociaux des différentes structures d'accueil, consacrées aux différents thèmes qui ont de l'importance au niveau de l'évaluation de la loi sur l'accueil. Des représentants du CIRÉ et de Vluchtelingenwerk Vlaanderen et de leurs organisations partenaires ont participé à ces journées d'échanges.

Enfin, le CIRÉ et Vluchtelingenwerk Vlaanderen ont également mené une enquête auprès des organisations partenaires de leur projet d'accueil et d'un certain nombre d'ILA en Flandre et en Wallonie². Des discussions directes avec les accompagnateurs sociaux furent organisées là où c'était possible.

Comme indiqué ci-dessus, la présente note se focalise uniquement sur un nombre restreint de points de la loi sur l'accueil. Elle n'évalue pas d'autres aspects importants de l'accueil. Nous n'abordons par exemple pas l'accompagnement médical, psychologique et social. Pour une évaluation des aspects médicaux de la loi sur l'accueil, nous renvoyons à celle effectuée par Medimmigrant, organisation plus experte en la matière³. Les deux autres aspects doivent quant à nous faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Enfin, au cours de l'année 2008, Vluchtelingenwerk a lancé un projet ayant trait à l'assistance juridique des demandeurs d'asile. Ce thème va plus loin que les dispositions de la loi sur l'accueil et implique d'autres institutions que Fedasil. Les recommandations en la matière ont donc été transmises au ministère de la Justice et aux instances compétentes.

1 Les titres III du Livre Ier, le Livre II et les articles 28,68,69,72 et 73 de la loi sur l'accueil sont entrés en vigueur le 1er juillet 2007. Il s'agit e.a. des définitions concernant le système de l'accueil en deux phases, tel qu'il est expliqué dans la suite du texte.

2 L'enquête auprès des ILA a été menée essentiellement par courriel. Nous avons aussi pu poser nos questions au cours d'une réunion régionale des ILA de la région Flandre Occidentale et Orientale tenue le 12-02-09 et nous sommes rendu dans les ILA de Tournai et de Mons. Nous avons jusqu'à présent pu interroger au total 15 ILA: Ingelmunster, Wevelgem, Mol, Arendonk, Ruiselde, Dilbeek, Sint-Pieters-Leeuw, Kortrijk, Beveren, Kruibeke, Sint-Gillis-Waas, Temse et Waasmunster en Flandre et Tournai et Mons en Wallonie. Il ne s'agit là en fait que d'un petit groupe de l'ensemble des CPAS et une étude ultérieure serait indiscutablement nécessaire. Fait marquant : les réponses fournies par ces ILA concordent en règle générale entre elles.

3 Le texte de Medimmigrant « Évaluation des aspects médicaux de la loi sur l'accueil » peut être consulté sur le site <http://www.medimmigrant.be/Evaluatie%20van%20de%20medische%20aspecten%20van%20de%20opvangwet.pdf>

Objectifs et principes de la loi sur l'accueil

La loi accueil avait, comme déjà dit, comme objectifs, d'une part, de transposer dans le droit belge la directive relative à l'accueil et, d'autre part, de créer un cadre légal complet et cohérent en réunissant dans un seul texte les pratiques et dispositions légales existantes relatives à l'accueil.

Le premier principe de la loi accueil est que chaque demandeur d'asile a droit à un accueil « devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine » (art. 3).

La loi accueil établit ensuite un lien étroit entre le système d'accueil et la procédure d'asile réformée. L'élaboration d'un volet important de la loi sur l'accueil – le système de l'accueil en deux phases – a en effet débuté parallèlement à celle de la procédure d'asile réformée. La loi met en outre fin à l'aide financière et prévoit pour les demandeurs d'asile un droit à l'aide matérielle valable pendant toute la durée de la procédure d'asile.

La loi établit ensuite la distinction entre le droit de séjour et le droit à une aide matérielle. Cela signifie que le « non-respect par le demandeur d'asile de ses obligations procédurales dans le cadre de sa procédure d'asile » ne peut pas avoir d'influence sur l'octroi de l'aide matérielle (art. 4)

Selon la loi, l'aide matérielle ne peut en aucun cas faire l'objet d'une suppression en conséquence de mesures d'ordre ou de sanctions.

État actuel de l'exécution de la loi accueil

La loi accueil prévoit pour un certain nombre de thèmes un développement ultérieur par Arrêté Royal ou ministériel. Seulement 5 des 27 arrêtés d'exécution ont été publiés depuis l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit de l'AR relatif à l'argent de poche, l'AR déterminant la date d'entrée en vigueur de la loi sur l'accueil, l'AR définissant l'aide et les soins médicaux, l'AR déterminant le système et les règles de fonctionnement des centres d'observation et d'orientation des MENA, et l'AR précisant les règles de l'évaluation de la situation individuelle des personnes bénéficiant d'un accueil. L'AR relatif à l'octroi de l'aide matérielle aux mineurs d'âge résidant illégalement en Belgique avec leurs parents a déjà été publié avant la loi sur l'accueil (AR du 24 juin 2004).

La majeure partie des arrêtés d'exécution n'est donc pas encore prête. Ceci a bien sûr des conséquences sérieuses sur le fonctionnement de la loi accueil et sur la qualité de cet accueil.

Voici la liste des AR ou AM manquants :

- L'AR délibéré en conseil des ministres déterminant les catégories de personnes auxquelles est désigné un lieu d'inscription obligatoire dans le cadre des mesures spéciales visant à assurer la protection temporaire des personnes,

- L'AR délibéré en conseil des ministres déterminant une durée maximum de l'aide matérielle – cet AR doit être publié à l'issue d'une évaluation de la procédure d'asile, qui n'a pas encore été effectuée par le ministère de l'Asile et de la Migration,
- L'AR relatif à la répartition égale des lieux d'accueil entre les différentes communes,
- L'AR relatif à la procédure pour la modification du lieu obligatoire d'inscription (code 207),
- L'AR relatif à la procédure de suppression du code 207,
- L'AR relatif aux normes auxquelles les structures d'accueil doivent répondre (qualité de l'infrastructure, contrôle par l'Agence du respect de ces normes,
- L'AR déterminant le régime et les règles de fonctionnement des structures d'accueil,
- L'AR réglant les modalités d'établissement de conventions avec des dispensateurs de soins médicaux,
- L'AR réglant les modalités d'établissement de conventions avec des dispensateurs d'aide psychologique,
- L'AR relatif aux qualifications de l'assistant social,
- L'AR relatif aux services communautaires,
- L'AR déterminant les modalités du passage de l'aide matérielle à l'aide financière octroyée aux réfugiés reconnus, aux personnes bénéficiant du statut de protection subsidiaire et aux personnes régularisées,
- L'AR déterminant la procédure relative aux mesures d'ordre,
- L'AR déterminant la procédure relative aux sanctions,
- L'AR déterminant la procédure relative aux plaintes,
- L'AR relatif au retour volontaire,
- L'AR délibéré en conseil des ministres déterminant la structure, l'organisation et le fonctionnement de Fedasil,
- L'AR déterminant les modalités de création et d'octroi de subventions aux initiatives locales d'accueil,
- L'AM déterminant le règlement d'ordre intérieur des structures d'accueil,
- L'AM déterminant le code de déontologie applicable au personnel des structures d'accueil et
- L'AM relatif aux subventions annuelles octroyées aux communes sur le territoire desquelles est implantée une structure d'accueil communautaire,
- La loi prévoit en outre la publication d'instructions concernant le secret professionnel et le devoir de secret.

En dehors des arrêtés d'exécution qui n'ont pas encore été pris, d'autres dispositions de la loi n'ont pas encore été exécutées. C'est le cas de l'art. 35, qui prévoit que des formations et des cours soient proposés aux personnes qui bénéficient d'un accueil. Ceux-ci sont organisés par la structure d'accueil et par des tiers. Les travaux concernant ces formations dans les structures d'accueil ont été momentanément arrêtés par Fedasil pour des raisons budgétaires dues à la crise de l'accueil.

L'article 33 relatif au fait que le bénéficiaire de l'accueil doit avoir un accès effectif à l'aide juridique et à la possibilité pour Fedasil de conclure des accords avec des bureaux d'assistance juridique ou des associations qui défendent les droits des étrangers reste provisoirement lettre morte.

Signalons en outre que la loi sur l'accueil ne transpose pas intégralement la directive européenne. Celle-ci prévoit en effet que le demandeur d'asile bénéficie aussi d'un droit au travail au terme d'une période déterminée par les états membres, mais qui ne peut en aucun cas excéder 1 an. À l'heure actuelle, les demandeurs d'asile n'ont en Belgique aucun droit au travail. La possibilité d'un emploi ne pourrait être créée qu'après la publication d'un AR déterminant les modalités selon lesquelles l'accueil est octroyé à un bénéficiaire de l'accueil qui dispose de revenus professionnels. Les partenaires de l'accueil ont trouvé un accord concernant un projet de cet AR, mais celui-ci n'a provisoirement pas été publié, suite à des problèmes de base légale.

La directive européenne est, de plus, applicable à tous les étrangers qui introduisent une demande d'asile à la frontière ou sur le territoire du pays. La directive est donc également applicable aux demandeurs d'asile en centre fermé. Cette disposition n'a pas été transposée dans le droit belge : la loi sur l'accueil est uniquement applicable aux centres collectifs ouverts et aux structures d'accueil individuelles, et l'AR qui détermine les règles qui régissent les centres fermés ne tient pas compte de la directive européenne.

Enfin, il faut également signaler qu'en attendant la publication des AR, Fedasil a envoyé aux partenaires de l'accueil des instructions relatives à différents thèmes, qui pourront certainement servir de base aux AR. Le problème de ces instructions est qu'elles restent un moyen interne et qu'elles n'ont été publiées nulle part. Cela rend le système particulièrement opaque et empêche non seulement aux partenaires eux-mêmes, mais par exemple aussi aux avocats de suivre tous les changements.

Il est donc nécessaire de faire progresser les travaux qui ont trait à l'exécution de la loi accueil. Et ceci, en concertation étroite avec les partenaires.

Nous avons également constaté que Fedasil a publié ces instructions sur son site web et que tout le monde peut donc les consulter.

En ce qui concerne le droit au travail, la base légale doit être adaptée dans les plus brefs délais afin que l'AR qui est déjà prêt puisse être publié. La ministre du Travail doit adapter dans les plus brefs délais la législation en matière de permis de travail afin que les demandeurs d'asile puissent bénéficier le plus vite possible du droit au travail prévu dans la directive européenne.

Saturation du réseau d'accueil

L'objectif premier de la loi accueil est de créer un système d'accueil qui puisse offrir à tout demandeur d'asile un lieu d'accueil à part entière adapté à ses besoins et garantissant l'accompagnement social, juridique, médical et psychologique nécessaire. Au cours de ces derniers mois, cet objectif n'a pas toujours été atteint à cause d'un manque de place dans le réseau d'accueil. Si l'on souhaite pouvoir évaluer la loi sur l'accueil dans sa totalité, il est important d'effectuer aussi une analyse de la saturation actuelle du réseau d'accueil.

Développement de la crise

La crise actuelle du manque de place dans l'accueil des demandeurs d'asile date en fait de bien avant le mois d'août 2008. Moins d'un an après l'entrée en vigueur de la loi accueil, le réseau d'accueil émit déjà des signaux de saturation. Suite à ce manque de places, Fedasil avait déjà supprimé temporairement en janvier 2008 le système en deux phases – sur lequel nous reviendrons plus en détail dans la suite du texte – et avait envoyé directement les demandeurs d'asile vers structures individuelles.

En février 2008, Fedasil annonça que le centre de transit de Woluwé-Saint-Pierre était petit à petit submergé par des familles en situation illégale pour lesquelles on ne trouvait pas de place dans l'ensemble du réseau. Ce centre de transit accueille normalement les demandeurs d'asile pour lesquels il est trop tard de se rendre directement du dispatching au centre qui leur a été désigné, et qui peuvent y passer la nuit, et pour les personnes pour lesquelles on n'a momentanément pas trouvé de place.

En situation normale, tous ces gens ne résident que temporairement dans le centre de transit et sont envoyés vers un véritable centre aussitôt qu'une place adaptée se libère. Le taux d'occupation du centre de transit n'a depuis lors plus baissé et le centre a même été utilisé au cours des derniers mois de 2008 comme accueil d'urgence, avec des personnes qui y résidèrent aussi pendant des périodes plus longues.

Au cours de l'été, un centre d'accueil fut temporairement ouvert à Lombardzijde, puis refermé peu de temps après parce qu'il n'était pas adapté à l'accueil des demandeurs d'asile.

À partir du mois d'août, la crise commença à prendre des proportions plus grandes et empêcha à certains moments Fedasil de trouver de la place pour jusque cent demandeurs d'asile par jour.

Au cours des derniers mois, le travail de Fedasil et des autres partenaires de l'accueil s'est presque exclusivement focalisé sur la création d'une surcapacité et de places d'accueil d'urgence et sur la recherche d'éventuelles solutions permettant de proposer à nouveau à tous les demandeurs d'asile un accueil à part entière. Ces préoccupations ont nettement ralenti le travail d'exécution de la loi. La surcapacité dans les centres et les différentes mesures prises pour libérer des places ont exercé une forte pression sur le personnel des structures d'accueil et la tension n'a cessé de croître, ne

manquant pas de produire des effets néfastes au niveau de la qualité de l'accueil.

Causes

Différentes causes sont à l'origine de la crise de l'accueil. Nous les décrivons brièvement.

Nous pouvons à coup sûr constater que les changements de la procédure d'asile et du système d'accueil ont produit à partir de juillet 2007 différents effets sur la population du réseau d'accueil.

Suite à la modification de la procédure d'asile, la phase de recevabilité dans le traitement des demandes d'asile a disparu et une procédure de filtrage pour les recours devant le Conseil d'État a été instaurée. L'objectif de ces changements était de permettre un traitement plus rapide des demandes d'asile et d'éviter que ce traitement ne dure des années, comme ce fut jadis le cas, surtout pour les procédures entamées devant le Conseil d'État.

La loi accueil a mis fin à l'aide financière jadis octroyée aux demandeurs d'asile dont la demande d'asile avait été déclarée recevable. Ceci a pour conséquence que les demandeurs d'asile passent maintenant la totalité de leur procédure d'asile dans une structure d'accueil.

Suite à ces changements, on aurait, depuis le début, pu prédire qu'une augmentation du nombre de places serait nécessaire, mais cela n'a pas été fait. On pensa en effet que, grâce au raccourcissement de la procédure d'asile, les résidents des structures d'accueil quitteraient celles-ci plus rapidement.

Cela n'a cependant pas eu lieu, pour plusieurs raisons. Premièrement, il n'est en pas tout à fait clair que la durée de traitement des demandes d'asile est en effet devenue plus courte. Selon la ministre de l'Asile et de la Migration, un tel traitement prend en moyenne 158 jours entre l'introduction de la demande auprès de l'OÉ (Office des Étrangers) et la décision prise par le Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA). Dans 48,3 % des dossiers, le CGRA prend une décision dans les trois mois. Dans 75,6 % des cas, dans les six mois. Le Conseil du Contentieux des Étrangers prendrait dans la plupart des cas une décision dans les deux ou trois mois. On ne dispose pas de données en provenance du Conseil d'État. La ministre de l'Asile et la Migration a néanmoins reconnu qu'il existe toujours un retard dans le traitement des dossiers par le CGRA. Des chiffres clairs relatifs aux délais de traitement n'ont pourtant été publiés nulle part. Nous constatons la nécessité d'une évaluation de la procédure d'asile qui puisse clarifier ce problème.

La transition difficile des personnes disposant d'un statut de séjour vers l'aide d'un CPAS et un logement autonome est lui aussi une cause importante du manque de places dans le réseau d'accueil. Ce problème sera abordé plus loin dans le texte.

Signalons également que le retard pris par le Conseil d'État au niveau de vieux dossiers introduits avant juin 2007 reste important et est toujours une des causes de la saturation : à l'heure actuelle, 24 % des personnes bénéficiant du réseau

d'accueil attendent toujours une décision du Conseil d'État selon l'ancienne procédure.

L'incertitude politique en matière de régularisation a elle aussi joué un rôle considérable : de nombreuses personnes résidant dans l'accueil (familles illégales ou personnes ayant entamé une procédure auprès du Conseil d'État) pourraient en effet répondre aux critères de l'accord gouvernemental du 18 mars 2008. Ces personnes attendent toujours la circulaire relative à la régularisation qui avait été promise pour le mois de mai. Il va de soi que cette situation ne les a pas stimulés à envisager un retour volontaire.

Les statistiques du CGRA et les remarques des partenaires de l'accueil agissant sur le terrain signalent également que le nombre de demandes d'asile multiples a augmenté au cours de l'année dernière⁴. De ce fait, moins de gens quittent l'accueil. Il y a selon nous à cela deux raisons éventuelles. Le phénomène peut d'une part être dû à la qualité du traitement des dossiers dans la nouvelle procédure d'asile. Il se pourrait que des personnes réintroduisent une demande d'asile parce que leur besoin de protection n'a pas été détecté en premier examen. Ce point devrait indiscutablement faire partie d'une évaluation de la procédure d'asile. Il est d'autre part également probable que cette tendance soit partiellement imputable au flou qui enveloppe la politique de régularisation. Les personnes qui introduisent une seconde demande d'asile essaient de prolonger par cette voie la légalité de leur séjour en Belgique en attendant la circulaire.

Remarquons pour terminer qu'en 2008 les demandes d'asile simples ont elles aussi augmenté légèrement en Belgique : 8 921 en 2008 contre 8 312 en 2007.

Mesures prises

Le Ministère de l'Intégration sociale et Fedasil ont pris depuis le mois d'août différentes mesures afin de maîtriser à nouveau la crise.

Mesures prises pour libérer des places

Des instructions furent en première instance envoyées aux structures d'accueil afin qu'elles laissent partir les gens bénéficiant d'un statut de séjour (réfugiés reconnus, personnes bénéficiant de la protection subsidiaire et personnes régularisées) dans un délai déterminé à compter à partir de la réception de la décision. Ce délai a été fixé à deux mois pour les personnes qui résident dans des centres collectifs ou chez des partenaires de Vluchtelingenwerk Vlaanderen et du CIRÉ et à quarante-cinq jours pour celles qui résident dans une ILA.

Le temps prévu pour le transfert d'un centre collectif (première phase de l'accueil) à une structure individuelle (deuxième phase de l'accueil) a ensuite été raccourci de sept à trois jours. Ceci pour éviter qu'une seule et même famille ou personne n'occupe pendant une semaine deux lieux différents.

⁴ Les demandes d'asile multiples représentaient en 2008 27 % des demandes, soit 3.331 sur un total de 12.252. En 2007, les demandes d'asile multiples étaient de 2.800 sur un total de 11.115.

La ministre a, pour terminer, décidé de transférer, par une opération unique, un certain nombre de demandeurs d'asile de l'accueil matériel à l'aide financière d'un CPAS. Il s'agit de demandeurs d'asile isolés en procédure d'asile depuis 5 ans et des familles avec enfants en âge scolaire dont la procédure d'asile court depuis 4 ans. Ces catégories devraient normalement entrer en ligne de compte pour une régularisation basée sur les critères de l'accord gouvernemental et devraient alors de toute façon quitter l'accueil.

Les demandeurs d'asile qui répondaient à ces critères avant le 21 novembre 2008 ont eu deux mois (quarante-cinq jours pour les ILA) pour se trouver un logement et quitter la structure d'accueil. Il faut remarquer dans le contexte de cette mesure qu'il est particulièrement difficile pour ce groupe de demandeurs d'asile de trouver un logement dans un délai aussi court. Outre les difficultés que rencontrent les personnes ayant un droit de séjour, les personnes concernées par ces instructions font face à des obstacles supplémentaires résultant de l'illégalité de leur séjour, le recours devant le Conseil d'État n'étant pas suspensif. Il est en effet évident qu'il est très difficile pour un illégal de trouver un contrat de bail légal. Toutes ces mesures ont eu des conséquences sur le travail dans les structures d'accueil car les accompagnateurs doivent fournir des efforts supplémentaires pour régler dans un délai aussi bref le départ des habitants.

Surcapacité et accueil d'urgence

En dehors de ces mesures, Fedasil a également créé une surcapacité dans différents centres. Des lits supplémentaires furent placés dans les chambres, les couloirs et les salles de sport et l'on utilisa des conteneurs. Plus de 500 places furent ainsi créées. Beaucoup de centres doivent donc accueillir plus de gens dans une structure inchangée et avec le même personnel. Cela influence bien sûr la qualité de l'accueil et dans ces centres surpeuplés la tension augmente.

Depuis novembre, environ 400 autres places furent créées dans l'accueil d'urgence, où les gens ne bénéficient que d'un toit et de nourriture et doivent se passer de quelque forme d'accompagnement social ou juridique que ce soit. Selon la loi, les gens ne peuvent séjourner que pendant maximum 10 jours dans les accueils d'urgence, mais compte tenu du manque de place dans le réseau d'accueil, cette durée a été rapidement dépassée et le transfert des gens vers des centres normaux se fit très difficile dès le mois de décembre. Début janvier 2009, l'accueil d'urgence était lui aussi complètement saturé.

Le 6 février 2009, le Conseil des ministres a alloué un budget spécial à la ministre de l'Intégration sociale pour créer 850 places à part entière supplémentaires. Le CIRÉ et Vluchtelingenwerk estiment que ces places seront insuffisantes pour résoudre entièrement la crise. Selon une évaluation faite par la Fedasil elle-même, il faudrait en effet environ 1700 nouvelles places avant de pouvoir résoudre le problème de la surcapacité et fermer les accueils d'urgence. Il faudrait en outre prévoir encore un certain nombre d'autres places afin d'avoir une marge suffisante pour bien maîtriser le réseau.

Il est, dans ces conditions, clair que différentes dispositions de la loi sur l'accueil ne peuvent pas être appliquées de façon optimale. Nous constatons néanmoins que certains des

problèmes d'exécution de la loi accueil datent d'avant la crise et qu'il est quand même possible d'évaluer ces points de façon objective sur base de l'expérience acquise par les partenaires de l'accueil au cours de la période qui précède le mois d'août 2008.

Durée de l'aide matérielle

Que prévoit la loi?

Les art. 6 et 11 prévoient que tout demandeur d'asile a droit à une aide matérielle dès l'introduction de sa demande d'asile et que celle-ci produit ses effets pendant toute la procédure d'asile, y compris pendant les recours introduits devant le Conseil du Contentieux des Étrangers et le Conseil d'État. L'accueil est octroyé par une structure d'accueil soit collective, soit individuelle. Fedasil désigne une structure d'accueil comme lieu obligatoire d'inscription au demandeur d'asile.

L'aide matérielle limite évidemment dans une plus large mesure l'autonomie des demandeurs d'asile que l'aide financière. Voilà pourquoi le projet originel de loi accueil avait défini une durée maximale d'un an. Cette précision fut toutefois rayée du texte parce que la mise en place du nouveau système d'accueil allait coïncider avec celle de la procédure d'asile réformée et que celle-ci avait pour but de limiter les délais de traitement d'une procédure d'asile. On pensait donc que les demandeurs d'asile ne séjourneraient pas plus d'un an dans l'accueil.

La loi sur l'accueil ne prévoit donc pas de délai maximum pour l'aide matérielle. La possibilité de fixer un délai à l'issue duquel le bénéficiaire de l'accueil pourrait recevoir une aide financière d'un CPAS est prévue si une évaluation de la nouvelle procédure d'asile devait révéler que les délais de traitement ne sont pas respectés. Le Roi pourrait fixer ce délai par un AR délibéré en conseil des ministres.

Dans la pratique

Comme nous l'avons signalé ci-dessus, les conséquences de la nouvelle procédure d'asiles restent floues. Des signaux émanant du terrain et un retard croissant au sein du CGRA confirmé par le ministre de l'Asile et de la Migration semblent toutefois indiquer que la durée des traitements est à nouveau en train d'augmenter. Nous constatons une fois de plus qu'une évaluation de la procédure d'asile est d'urgence nécessaire. Le Conseil d'État est quant à lui également confronté à un retard relativement important dans le traitement des anciens dossiers. Cela signifie que certains demandeurs d'asile résident depuis déjà des années dans le réseau d'accueil.

Nous constatons qu'un séjour aussi long dans un accueil matériel, même dans une structure individuelle, peut avoir des conséquences très graves pour le demandeur d'asile.

La question concernant les effets d'un séjour de longue durée dans l'accueil matériel fut posée aux partenaires de Vluchtelingenwerk Vlaanderen et du CIRÉ et à un certain nombre d'ILA. Toutes sont des structures d'accueil individuelles qui accueillent donc, du fait du système en deux

phases, des personnes qui ont passé au moins quatre mois dans une structure collective et qui vont y rester jusqu'à la fin de leur procédure. Avant la mise en œuvre de l'accueil en deux phases, Fedasil avait en outre transféré en priorité vers des structures individuelles les demandeurs d'asile qui séjournèrent le plus longtemps dans les centres collectifs. On retrouve donc dans des structures de ce type les demandeurs d'asile qui résident le plus longtemps dans l'accueil.

Toutes les réponses recueillies jusqu'à présent indiquent qu'un séjour de longue durée en accueil matériel pèse lourdement sur les demandeurs d'asile. Les gens deviennent à la longue dépressifs, agressifs et perdent l'envie de faire quoi que ce soit. Cela est certainement dû en grande partie à l'incertitude de l'avenir et à l'attente d'une décision, souvent du Conseil d'État, dont on sait qu'elle a peu de chances d'être positive.

Le système de l'accueil matériel proprement dit est d'autre part à la longue lui aussi nuisible. On y perd son autonomie. Et le fait de dépendre pour tout d'autres personnes a pour conséquence qu'on demande également de l'aide pour tout. Si l'accueil individuel garantit une forme plus grande d'autonomie, il n'en reste pas moins éloigné de la vie réelle : on ne doit pas se faire de soucis pour le paiement des factures et du loyer, parce qu'il est réglé par la structure d'accueil. On désapprend la manière normale de gérer un budget et on ne peut pas vraiment épargner de l'argent. Les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler. C'est surtout très lourd à supporter pour les hommes, qui gagnent dans de nombreuses cultures à eux seuls de quoi entretenir toute leur famille et qui perdent ici leur rôle.

Le CIRÉ et Vluchtelingenwerk Vlaanderen ont toujours défendu le principe d'une limitation de la durée de l'aide matérielle. Une durée limitée dans l'accueil matériel présente également des avantages : on y bénéficie d'un accompagnement intensif et a le temps d'apprendre comment fonctionner dans une nouvelle société. On a également la possibilité d'apprendre la langue du pays, ce qui est très important si l'on veut mener une vie autonome. Les deux associations considèrent qu'un an suffit pour profiter pleinement de ces aspects positifs et pour être prêt à vivre de façon autonome dans la société. Ce qui est évidemment plus avantageux pour la société elle-même lorsqu'une personne obtient éventuellement un permis de séjour.

Un accueil matériel dont la durée serait limitée à maximum un an pourrait également résoudre en partie le problème actuel de la saturation du réseau d'accueil. Il faudrait dans pareil cas évidemment aussi tenir compte du fait que la charge des demandeurs d'asile dont la procédure dure plus d'un an serait transférée aux CPAS et qu'il faudrait alors prévoir des mesures pour venir en aide à ceux-ci. On pourrait par exemple faire à nouveau appel à un plan de répartition et octroyer des formes d'aide supplémentaire aux CPAS qui soutiennent un nombre plus important de demandeurs d'asile.

Accueil en deux phases

Que prévoit la loi?

L'art. 12 stipule que tout demandeur d'asile qui a résidé pendant quatre mois dans une structure d'accueil communautaire peut demander d'être transféré vers une structure d'accueil individuelle. Le demandeur d'asile a uniquement le droit de demander un transfert, mais il n'existe pas de droit de transfert : celui-ci s'effectue dans la limite des places disponibles.

Ce système en deux phases veut éviter que les demandeurs d'asile séjournent trop longtemps dans les centres collectifs. L'on tient dans ce contexte compte de l'avis du HCR, selon lequel un séjour de plus de six mois en centre collectif ne peut plus garantir la dignité humaine et le respect de la vie privée.

Pour l'entrée en vigueur du modèle en deux phases, Fedasil a établi une échelle des valeurs afin de déterminer quelle structure d'accueil était collective, quelle autre individuelle. Cette échelle des valeurs tient compte du degré d'autonomie dans une structure déterminée, et cela par rapport à l'infrastructure, au degré d'autonomie et à la liberté de mouvement. Un logement qui n'est habité que par une seule famille qui dispose de sa propre salle de bain et de sa propre cuisine est par exemple considéré comme étant une structure d'accueil individuelle.

Dans la pratique

Comme le système d'accueil en deux phases devait concorder avec la nouvelle procédure d'asile, ce nouveau modèle a uniquement été appliqué aux personnes qui avaient introduit une demande d'asile à partir du 1er juin 2007. Les premières demandes de transfert dans le cadre du modèle à deux phases ont donc pu être effectuées à partir du 1er octobre 2007.

Pour préparer l'accueil en deux phases, Fedasil avait déjà commencé à transférer graduellement à partir du mois d'août 2006 les demandeurs d'asile de longue durée qui résidaient depuis déjà des années dans les structures collectives. Il s'agissait généralement de gens en recours devant le Conseil d'État.

En octobre 2007, le dispatching de Fedasil – le service compétent en matière de désignation des lieux d'accueil – fut confronté à une très grande demande de transferts. Selon les données de Fedasil, 2 518 dossiers de demande ont été introduits entre octobre 2007 et mai 2008. Au cours de cette même période, Fedasil n'effectua qu'environ 900 transferts. Fin novembre 2008, la liste d'attente comportait 1 303 dossiers de demande de transferts de la seconde phase.

Début 2008, le système à deux phases fut temporairement suspendu. Certains nouveaux arrivés furent par manque de place directement envoyés vers un lieu d'accueil de la seconde phase. Cela créa des tensions dans les centres collectifs, où d'autres demandeurs d'asile étaient en attente de transfert.

Cette situation perdura jusqu'en été, après quoi Fedasil décida de ne plus envoyer de nouveaux arrivés dans des structures individuelles et d'appliquer le modèle à deux phases de manière plus rigoureuse. Nous constatons néanmoins que des structures individuelles sont encore sporadiquement désignées à des nouveaux venus. Cela a été récemment le cas début février lorsque Fedasil voulut transférer les demandeurs d'asile séjournant dans des accueils d'urgence vers de réelles places d'accueil.

Pour effectuer ces transferts dans les plus brefs délais, Fedasil demanda à ses partenaires de l'accueil de transférer les demandeurs d'asile dans les trois jours ouvrables et non pas dans les sept jours ouvrables habituels. Par manque de place, le transfert des demandeurs d'asile devint de plus en plus difficile à partir du mois de septembre.

On peut constater que le système d'accueil en deux phases n'a, dès le début, pas fonctionné comme il le fallait. Le nombre de demandes a toujours été beaucoup plus élevé que le nombre de transferts effectués et il est rare que des demandeurs d'asile soient déjà transférés après quatre mois.

Dès le début, le manque de places d'accueil individuel pour hommes seuls est un problème évident. Il est en effet plus difficile pour les partenaires d'accueil de régler le problème du logement individuel et de l'accompagnement nécessaire pour des hommes seuls que pour des familles. Vu que le nombre de demandes de transfert est nettement supérieur à celui des logements individuels disponibles, Fedasil a évidemment plus de difficultés à garantir que les lieux d'accueil soient adaptés aux exigences.

À quoi il faut ajouter que si les places dans les centres d'accueil collectifs sont réparties de façon relativement équilibrée entre la Flandre et la Wallonie, la plupart de celles proposées par les ILA se trouvent en Flandre. Cela non plus ne facilite évidemment pas les transferts parce des demandeurs d'asile qui fréquentaient par exemple des écoles francophones sont tout à coup transférés en Flandre et doivent se mettre à apprendre le néerlandais.

Lors des journées d'échanges consacrées à la loi accueil et organisées en septembre et octobre 2008 par Fedasil, les partenaires d'accueil ont encore relevé d'autres points problématiques dans le système en deux phases tel qu'il est appliqué en ce moment.

Ils signalèrent entre autres que des demandeurs d'asile qui étaient depuis longtemps inscrits sur la liste d'attente acceptaient instantanément un logement individuel au moment où on le leur proposait et cela même si celui-ci n'était pas adapté à leurs besoins. On cita l'exemple d'une femme et de son enfant handicapé qui finit par accepter un logement qui n'était pas du tout adapté à la situation de son enfant. Cela est parfois dû au fait que le dispatching ne fournit tout simplement pas d'informations réelles aux demandeurs d'asile concernant le logement qui leur est proposé, parfois également au fait que les demandeurs d'asile craignent devoir attendre encore très longtemps avant qu'on ne leur fasse une nouvelle proposition à cause du fait qu'ils auront perdu leur place sur la liste d'attente.

Les demandeurs d'asile peuvent également être envoyés à l'autre bout du pays. Ce qui peut être très difficile pour des familles qui ont des enfants qui sont en âge d'aller à l'école, parce que ceux-ci seront obligés de changer d'établissement scolaire.

Le transfert s'effectue en outre parfois aussi au mauvais moment, par exemple pendant la période des examens des enfants.

Les adultes sont parfois confrontés à un problème du même ordre lorsqu'on leur assigne un logement qui est très éloigné de leur premier domicile : certains d'entre eux ont déjà entamé des cours de langue ou une formation, qu'ils doivent arrêter.

Un autre point chaud du système à deux phases concerne la communication entre le Service de dispatching et les partenaires de l'accueil de la seconde phase : les informations nécessaires concernant les dossiers ne sont pas toujours complètes et des informations importantes (p.e. par rapport à la situation médicale des demandeurs d'asile ou à la composition exacte de la famille) manquent parfois.

Nous constatons qu'un certain nombre de ces problèmes relèvent plutôt de l'organisation interne, plus spécifiquement au sein du Service de dispatching de Fedasil. Les problèmes qui ont trait au fonctionnement du Service de dispatching seront abordés séparément ci-dessous.

Les partenaires rencontrent également des problèmes très pratiques pour respecter le délai de trois jours pour les transferts.

Les partenaires de l'accueil estiment que le principe qui sous-tend l'accueil en deux phases est bon, mais se demandent s'il est réalisable, compte tenu du fait que le délai de quatre mois est rarement appliqué correctement. Plus longtemps le demandeur d'asile réside dans un centre collectif, plus il perd d'une part de son autonomie et plus il s'attache d'autre part à ce domicile à cause des formations, de l'école, du réseau, et plus il lui est difficile de déménager.

Nous constatons que le système d'accueil en deux phases doit être rendu réalisable afin qu'il puisse fonctionner comme prévu par la loi. Les transferts doivent être effectués au bout de quatre mois. Cela implique qu'il faudra augmenter le nombre de structures de la phase deux (ILA et des places au sein d'ONG), en tenant compte des besoins signalés par les gens qui travaillent sur le terrain, par exemple un manque de place pour des personnes seules ou pour des familles nombreuses.

Fonctionnement du Service de dispatching de Fedasil

Que prévoit la loi?

Selon l'art 56§2 (3), Fedasil est chargée de la désignation, de la modification et de la suppression du lieu obligatoire d'inscription. Ce lieu obligatoire d'inscription est le lieu d'accueil dans lequel le demandeur d'asile peut obtenir une aide matérielle. Un demandeur d'asile peut évidemment décider de s'installer à un autre endroit, mais dans pareil cas il ne bénéficiera pas de l'aide matérielle. Le Service de dispatching indique le lieu obligatoire d'inscription à l'aide d'un code, le code 207, qui désigne une structure d'accueil déterminée.

Lors de la désignation d'un lieu obligatoire d'inscription, Fedasil veille à ce que ce lieu soit, conformément à l'art. 11§3 de la loi, adapté au bénéficiaire de l'accueil.

Une modification de structure d'accueil peut intervenir :

- si la décision concernant la demande d'asile n'est pas prise dans un délai déterminé par arrêté royal établi après délibération en conseil des ministres et à l'issue d'une évaluation de la procédure d'asile (art. 11§1)
- dans le cadre de l'accueil en deux phases (art. 12)
- dans le cadre de raisons médicales (art. 28)
- suite à une sanction (art. 45)

La suppression du lieu obligatoire d'inscription peut intervenir, conformément à l'art. 13 dans des circonstances particulières et en respectant une procédure qui sera déterminée par un arrêté royal. Cet AR n'a pas encore été publié, mais Fedasil a, en attendant cette publication, envoyé des instructions aux partenaires.

L'art. 14 stipule aussi que lors de la désignation du lieu obligatoire d'inscription Fedasil délivrera au demandeur d'asile une brochure d'information rédigée, dans la mesure du possible, dans une langue qu'il peut comprendre.

Dans la pratique

La désignation, la modification et la suppression du lieu obligatoire d'inscription sont effectuées par le Service de dispatching de Fedasil.

Tous les partenaires communiquent chaque matin au dispatching les places qui sont disponibles dans leur structure. Le dispatching effectue ensuite un matching entre les demandeurs d'asile qui se sont présentés ce jour-là et les places disponibles et répartit les demandeurs d'asile sur les différents centres.

Le dispatching est également responsable de la désignation des lieux d'accueil dans la deuxième phase.

Première désignation

À cause de la saturation du réseau d'accueil, le Service de dispatching eut en 2008 de plus en plus de difficultés à proposer à tout le monde un lieu d'accueil et encore plus de problèmes pour garantir que ces lieux d'accueil soient adaptés.

Nous ne pouvons en ce moment pas nous faire la moindre idée de la coopération entre les centres collectifs et le dispatching et ne disposons pas de données pour savoir dans quelle mesure le dispatching parvient à désigner des lieux d'accueil adaptés dans la première phase de l'accueil. Il est nécessaire d'examiner ce problème.

Remarquons toutefois que les partenaires de l'accueil des centres collectifs ont un représentant au sein du dispatching et que cela facilite évidemment la communication.

Désignation en deuxième phase

Nous avons effectué, dans le cadre du projet d'accueil de Vluchtelingenwerk, un monitoring des relations avec le dispatching et des problèmes rencontrés depuis que le système d'accueil en deux phases a commencé à être appliqué.

Ce qui ressort en premier lieu, c'est le manque de personnel qui suit au dispatching les transferts. Deux personnes seulement y traitent les transferts, un pour les dossiers francophones, un autre pour les dossiers néerlandophones. Au cours de l'année dernière, cela a eu pour conséquence que lorsqu'une de ces deux personnes était malade ou en congé, l'autre était confrontée à l'ensemble des dossiers, ce qui ralentissait bien sûr le travail.

Un autre problème abordé au cours de ces journées d'échanges est celui de la communication entre le dispatching et les partenaires de l'accueil en deuxième phase. Il s'agit essentiellement de fausses informations concernant la composition des familles ou la situation médicale des demandeurs d'asile, et qui aboutissent à la désignation de logements inappropriés.

Dans plusieurs dossiers, la communication de l'information relative à l'état des choses de la procédure d'asile est fautive ou incomplète. Les partenaires des structures individuelles n'ont pas accès au registre d'attente, qui indique pourtant clairement où l'on en est dans la procédure d'un demandeur d'asile déterminé. C'est le dispatching qui assume la responsabilité de fournir aux partenaires les extraits du registre d'attente. Obtenir ces informations est régulièrement problématique soit parce que le dispatching est parfois inaccessible, soit parce qu'il y a des problèmes techniques.

Suppression du code 207

La suppression du code 207 intervient dans un nombre limité de situations. Par exemple lorsqu'un membre de la famille du demandeur d'asile possède un statut plus favorable que le sien et peut bénéficier de l'aide financière d'un CPAS, lorsque le demandeur d'asile est gravement malade et doit séjourner en permanence à l'hôpital, ou lorsque le

demandeur d'asile épouse une personne qui possède un statut de séjour et a droit à une aide financière du CPAS.

Ces cas ne sont pas fréquents, mais l'on a remarqué que lorsqu'une telle situation se présentait, il fallait souvent attendre assez longtemps avant que le dispatching ne supprime effectivement le code.

Le code 207 peut en principe également être supprimé lorsque le réseau est saturé. La suppression unique du code 207 fin novembre 2008 n'intervint pas sur base de l'art. 13, mais de l'art. 66 de la loi, parce que les demandeurs d'asile concernés avaient introduit leur demande avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'accueil et de la nouvelle procédure d'asile.

Quelques améliorations

Avant le mois d'août 2008, l'offre des places disponibles était communiquée au dispatching par fax. Le dispatching devait réunir toutes les places manuellement pour effectuer son matching. Cela demandait beaucoup de travail et était probablement également à l'origine d'un certain nombre de problèmes évoqués ci-dessus.

Depuis le mois d'août 2008, l'offre est communiquée par e-mail sur un modèle Excel de Fedasil. Le dispatching dispose ainsi d'un meilleur aperçu de l'ensemble du réseau.

Au mois de septembre 2008, Fedasil a également créé un extranet et a demandé à ses partenaires de décrire les places qu'ils mettent à sa disposition. Le dispatching pourra ainsi mieux savoir à l'avance si telle place convient ou ne convient pas à telle personne.

Depuis lors, le nombre d'erreurs semble diminuer, au sein du réseau du CIRÉ et de Vluchtelingenwerk, mais cela est en réalité dû au fait qu'il y a, à cause de la crise, moins de places disponibles et que les transferts sont également moins nombreux. Et comme les contacts avec le dispatching sont aussi plus souvent directs, il est plus aisé de lui transmettre oralement les caractéristiques des logements. Suite à la crise, le dispatching a apparemment aussi interrompu la mise à jour de son extranet.

Le fonctionnement du dispatching devra donc être à nouveau évalué lorsque la crise aura été résolue.

Pour ce qui concerne la communication relative aux différents dossiers, Fedasil est en train de développer un nouveau logiciel, Adabase, qui opère tel un extranet et dans lequel les différentes structures d'accueil peuvent introduire les dossiers de leurs résidents. Les dossiers sont uniquement accessibles par login et mot de passe, et chaque structure d'accueil peut décider de façon autonome à quels membres de son personnel elle donne l'autorisation d'y accéder. Chaque structure d'accompagnement ne peut accéder qu'aux dossiers des personnes qu'elle héberge. La Croix-Rouge, qui a développé ce système, l'utilise déjà dans ses propres structures. Si le système devait être appliqué à l'ensemble du réseau, le partenaire de la phase deux pourrait disposer du dossier complet au moment du transfert.

Cela exige évidemment des moyens supplémentaires et il n'est pas encore clair quand ce système pourrait être opérationnel.

Signalons aussi que si l'on communique des informations concernant des dossiers de demandeurs d'asile, il sera nécessaire de développer un code de déontologie pour les accompagnateurs sociaux et d'établir des règles claires en matière de secret professionnel. Ces deux thèmes doivent faire l'objet d'un arrêté ministériel et d'une instruction spécifique, qui n'existent pas encore.

Nous constatons que le Service de dispatching doit devenir plus efficace, transparent et structuré.

Le Service de dispatching doit disposer des moyens pour faire son travail : il faut lui donner plus de personnel et il faut mettre à sa disposition plus de moyens afin de toujours avoir un aperçu complet du réseau d'accueil. Les premiers pas dans cette direction, tels que l'extranet et Adabase, vont dans le bon sens. Il est important que ces initiatives ne soient pas mises au placard à cause de la crise. Un dispatching plus efficace contribuerait certainement de façon positive à résoudre la crise actuelle et à éviter de nouvelles crises.

Information

Le dispatching a également pour tâche de remettre une brochure d'information aux demandeurs d'asile qui viennent d'arriver sur notre territoire.

À en croire ce que nous avons entendu à ce sujet-là au cours des journées d'échanges, les demandeurs d'asile ne recevraient pas systématiquement cette brochure et celle-ci ne serait pas rédigée dans des langues telles que le dari ou l'allemand, deux langues qui sont pourtant parlées par de nombreux demandeurs d'asile.

On constata également que la brochure était plus axée sur les structures collectives que sur les structures individuelles.

Au cours de ces mêmes journées d'échanges, certains participants exprimèrent même leur doute quant à l'utilité de la brochure d'information : il n'est pas sûr que les demandeurs d'asile la lisent et les centres ne leur posent pas la question puisqu'ils organisent normalement leurs propres séances d'information.

Un point info fut ouvert pendant un certain temps au « Nouveau monde », une petite salle à deux pas de l'Office des Étrangers, dans laquelle les demandeurs d'asile pouvaient s'installer pendant la pause de midi de l'OÉ et boire un bol de soupe. Ce point info n'a finalement pas bien fonctionné à cause de problèmes d'organisation et d'un manque de bénévoles. L'initiative fut provisoirement arrêtée.

Il est important que tous les demandeurs d'asile reçoivent les informations nécessaires. La brochure d'information doit donc être distribuée systématiquement et être traduite dans les langues nécessaires.

Nous considérons qu'un point info à proximité de l'OÉ et du dispatching peut jouer un rôle important au niveau

de l'information fournie aux demandeurs d'asile et nous estimons que cette initiative doit être réalisée dans les plus brefs délais.

Dans une période de crise comme celle que nous traversons à l'heure actuelle, un tel point info peut également être très important pour les gens qui résident dans des structures d'accueil d'urgence et qui ne reçoivent donc pas l'accompagnement nécessaire.

Évaluation individuelle

Que prévoir la loi?

L'art. 22 de la loi accueil stipule que la situation du bénéficiaire de l'accueil doit être évaluée dans les trente jours qui suivent la désignation de son lieu obligatoire d'inscription. Cette évaluation individuelle sert à déterminer si cette structure d'accueil est adaptée aux besoins spécifiques du demandeur d'asile et à déceler des signes non immédiatement détectables de vulnérabilité. Ceci par exemple dans le cas de victimes de tortures ou d'autres formes graves de violence.

Ce même article stipule que ce type d'évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire doit se poursuivre tout au long de son séjour dans la structure d'accueil.

Les règles spécifiques qui régissent cette évaluation individuelle sont spécifiées dans un AR qui stipule que cette évaluation doit être effectuée par des accompagnateurs sociaux et que ceux-ci doivent en faire un rapport. Au moins une conversation doit avoir lieu dans les trente jours suivant l'arrivée du demandeur d'asile. L'accompagnateur social peut, si le besoin s'en fait sentir, demander conseil à d'autres personnes ou services, par exemple un médecin ou un psychologue.

Le rapport de l'évaluation individuelle doit être validé par le/la responsable du service social de la structure d'accueil. Il doit être complété au cours de l'évaluation permanente, qui a lieu au moins tous les six mois.

Le formulaire de rapport doit être établi par arrêté ministériel. En attendant la publication de celui-ci, Fedasil a rédigé et envoyé à ses partenaires un formulaire type.

L'évaluation individuelle fait partie du dossier social, qui doit être constitué, conformément à l'art. 32 de la loi, pour tout bénéficiaire de l'accueil.

Dans la pratique

L'évaluation individuelle est une des grandes nouveautés de la loi sur l'accueil, même si de telles évaluations existaient déjà en quelque sorte dans la pratique, sous différentes formes pour les différentes structures d'accueil.

L'objectif de la loi sur l'accueil est d'offrir aux différentes pratiques existantes un cadre légal clair et de les uniformiser.

Les partenaires de l'accueil n'ont absolument pas remis en question l'importance de l'évaluation, ni lors des journées d'échanges, ni au cours des discussions spécifiques avec les partenaires du CIRÉ et de Vluchtelingenwerk, ni dans les réponses des ILA, recueillies jusqu'à présent.

Ce qui est contesté, c'est l'utilité de la formalisation, de l'uniformisation et de la validation d'une telle évaluation.

Cette obligation est selon eux source de travail supplémentaire sans apporter, par rapport aux systèmes utilisés dans le passé, de nouvelles informations. Certains trouvent même que le contenu du formulaire est trop limité parce qu'il n'aborde que les problèmes et ne donne donc pas une évaluation complète de la situation de la personne. Ce formulaire ne tient en outre pas compte des différents types de structures d'accueil (collectifs et individuels), qui travaillent différemment et ont donc également des systèmes d'accompagnement différents.

Les réponses révèlent une certaine confusion quant aux modalités d'exécution de cette évaluation. Dans certaines situations le formulaire de rapport est rempli avec l'aide du demandeur d'asile. Cela crée des frustrations auprès du demandeur d'asile parce que le formulaire ne réserve pas de place aux critiques. On peut également se demander si un rapport doit être établi pour chaque membre de la famille ou uniquement pour la famille dans son ensemble.

D'autres questions concernent le secret professionnel et les personnes autorisées à lire ce rapport.

Un autre problème qui a été relevé est qu'il est souvent impossible de donner suite à certains besoins spécifiques.

Il arrive par exemple fréquemment qu'à l'issue d'une première période dans la structure d'accueil, le logement ou le lieu d'accueil ne s'avère pas adapté aux besoins du bénéficiaire parce que celui-ci tombe malade ou est handicapé. En cas de demande de transfert, il faut souvent attendre longtemps avant que le transfert ne se fasse et celui-ci n'arrive parfois jamais, surtout dans la situation actuelle de saturation du réseau.

On trouve également que le fonctionnement du Service de dispatching de Fedasil manque à ce niveau-là de transparence.

L'aide psychologique dont une personne a besoin ne peut elle non plus pas toujours être assurée à cause d'un manque de structures appropriées. Les institutions actuelles ont en effet de longues listes d'attente, même pour les Belges.

Certaines difficultés sont aussi liées aux besoins médicaux du demandeur d'asile. Les centres organisent normalement des réunions multidisciplinaires, réunissant les différents accompagnateurs. Ceci est impossible pour les structures individuelles qui n'ont pas de service médical et travaillent avec des particuliers. Il leur est donc plus difficile d'associer des médecins à leurs évaluations individuelles. Les partenaires d'accueil remarquent en outre que lorsque des marques médicales sont notées sur le rapport d'évaluation, celles-ci peuvent être lues par tous ceux qui ont accès au dossier social. Ce qui est en contradiction avec le secret professionnel lié aux informations médicales.

Disons qu'en règle générale, tous les partenaires disent effectuer des évaluations individuelles, mais que l'objectif d'uniformité visé par la loi n'est pas atteint. L'utilité et le rôle de la formalisation de l'évaluation sont remis en question, ce d'autant plus que, souvent, aucune suite ne peut être donnée à cette évaluation.

Plusieurs partenaires aussi sont d'avis qu'un bon dossier social forme déjà une évaluation des besoins du demandeur d'asile. Il faut donc définir clairement ce qui doit précisément être repris dans un tel dossier. Ce que la loi ne spécifie pas.

Nous constatons qu'il faut plus de clarté au niveau de ce qu'on entend dans la pratique par « l'évaluation individuelle ». Il est surtout important que celle-ci constitue un instrument utile et ne soit pas ressentie comme étant une formalité superflue. Une concertation plus large avec les partenaires de l'accueil s'impose donc.

Nous considérons qu'il est particulièrement important de respecter, pour une première évaluation individuelle, le délai d'un mois. Celle-ci permet de déceler les besoins et d'éventuellement transférer le demandeur d'asile vers une structure individuelle avant que ne se soient écoulés les quatre mois prévus par le système d'accueil en deux phases.

Les discussions concernant l'évaluation individuelle doivent également être liées aux travaux menés au niveau du contenu du dossier social, du code de déontologie et du secret professionnel. Tous ces éléments jouent un rôle important dans le transfert d'informations entre les partenaires.

Il faudra aussi s'occuper des conséquences de l'évaluation, ou, en d'autres mots, travailler à d'autres thèmes inscrits dans la loi sur l'accueil, tels que l'aide médicale et psychologique.

Fin de l'aide matérielle après l'attribution d'un statut de séjour

Que prévoit la loi?

Comme prévu par l'art. 8§1 de la loi sur l'accueil, l'accueil matériel prend fin au moment où le demandeur d'asile est reconnu en tant que réfugié ou qu'il obtient une protection subsidiaire. Si la procédure d'asile est conclue par un statut de séjour, le demandeur d'asile a droit à une aide financière du CPAS. Une décision positive à une demande de régularisation met elle aussi un terme à l'aide matérielle et octroie à la personne régularisée, et dans la mesure où elle est nécessaire, le droit à une aide financière.

Dès le moment où un statut de séjour est octroyé au demandeur d'asile, celui-ci doit quitter l'accueil matériel. Selon l'art. 43 de la loi sur l'accueil, la continuité de l'accueil doit être de toute façon assurée au cours de cette période de transition. En d'autres mots, il est en principe impossible qu'un réfugié reconnu et nécessaire se retrouve à la rue. La loi précise que, les conditions de la coopération entre la structure d'accueil et le CPAS au cours de cette période de transition doivent être fixées par un AR.

Comme celui-ci n'a pas encore été publié et qu'on était confronté à un manque de place, Fedasil a envoyé des instructions à ses partenaires de l'accueil. Ces instructions déterminent que les personnes qui bénéficient d'un statut de séjour disposent de maximum 2 mois (45 jours pour les ILA) pour quitter l'accueil.

Dans la pratique

On a pu constater, dès l'entrée en vigueur de la loi sur l'accueil, que la sortie des personnes bénéficiant d'un statut de séjour était problématique.

Selon une étude effectuée par Fedasil et basée sur la situation dans les centres collectifs, il faut en moyenne 59 jours avant que les réfugiés reconnus et les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ne soient en mesure de quitter la structure d'accueil et de s'installer de façon autonome. Cette même étude révèle que cette période est plus longue (en moyenne 179 jours) pour les personnes régularisées. Ceci a bien sûr des répercussions sur le réseau d'accueil puisque les places qui auraient normalement dû être libérées restent occupées plus longtemps que prévu par des personnes qui ont en fait déjà droit à une aide financière et que ces places ne peuvent donc pas être utilisées pour les nouveaux arrivés qui ont uniquement droit à une aide matérielle.

À la recherche d'un logement (financièrement abordable)

La principale cause telle qu'elle fut constatée dans l'étude de Fedasil, au cours des journées d'échanges et suite à l'enquête menée auprès des partenaires du CIRÉ et de Vluchtelingenwerk et auprès de certaines ILA, est la difficulté de trouver un logement à prix abordable.

Ceci est d'une part dû à la situation difficile sur le marché du logement, qui est déjà difficile pour les Belges, et d'autre part à la situation spécifique des réfugiés : les propriétaires ne sont souvent pas disposés à louer un appartement à des étrangers qui dépendent du CPAS. Car il est, pour la plupart des réfugiés, impossible de trouver immédiatement après leur reconnaissance une autre source de revenus que l'aide du CPAS, vu qu'ils n'ont pas eu le droit de travailler au cours de leur procédure d'asile.

Des difficultés supplémentaires surgissent dans le cas de personnes seules ou de familles nombreuses : les studios sont trop chers pour les bénéficiaires d'une aide du CPAS et de grands appartements avec de nombreuses chambres sont difficiles à trouver et également trop chers. Et lorsqu'on tombe quand même sur un propriétaire qui consent à louer sa propriété à une famille nombreuse, l'agent de quartier constate souvent que trop de gens logent dans un espace trop restreint. Les autorités communales refusent alors d'inscrire ces gens dans le registre de la commune et les obligent à quitter les lieux.

Garantie locative et CPAS compétent

La coopération imparfaite entre les structures d'accueil et les CPAS forment la seconde cause du retard de l'écoulement. Cela est d'une part dû à une harmonisation insuffisante entre la loi sur l'accueil et les lois qui régissent le fonctionnement des CPAS, et d'autre part au fait que

certaines CPAS essaient de se débarrasser le plus possible de leur responsabilité en matière de garantie locative et d'autres formes d'aide. Cela génère des conflits entre CPAS qui peuvent eux aussi prendre beaucoup de temps. Une loi entrée en vigueur en janvier 2009 tranche le problème du paiement de la garantie locative par les CPAS. Cette loi stipule en effet clairement que le CPAS compétent pour la garantie locative est le CPAS de l'endroit où se trouve le logement et non plus les CPAS de la résidence actuelle du réfugié.

Le but de l'opération a été de réduire la pression qui pesait sur les CPAS des communes dans lesquelles sont implantées les grandes structures d'accueil.

Les partenaires de l'accueil signalent toutefois que ce changement ne suffira pas nécessairement à résoudre le problème de la garantie locative : on ne peut en effet pas savoir quel est le CPAS compétent aussi longtemps que le réfugié n'a pas signé de contrat de location. Il faut donc d'abord signer le contrat de location et ne demander qu'ensuite l'aide du CPAS. Cela peut constituer une nouvelle perte de temps et la personne concernée court le risque de perdre le logement qu'il vient de trouver. La situation des ILA, qui n'avaient jusqu'à présent que peu de problèmes parce qu'elles dépendaient elles-mêmes d'un CPAS, risque par contre de se compliquer légèrement si la personne concernée décide de s'installer dans une autre commune. Elle devra prendre contact avec ce nouveau CPAS, qui ne la connaît en principe pas, et cela aussi peut engendrer des retards.

Autre conséquence possible de la modification de la loi : certaines communes par exemple celles des grandes villes recevront plus de demandes de garanties locatives.

La modification de la loi clarifiera donc d'une part les compétences des CPAS, mais nécessitera d'autre part une surveillance des effets que celle-ci produira pour voir de quelle façon la loi sur l'accueil et celle sur les CPAS peuvent encore être mieux harmonisées.

La création d'un fonds de garanties locatives est une proposition qui a été formulée à plusieurs reprises par les partenaires. Il est important de bien examiner cette option.

Remise du Certificat d'Inscription dans le Registre des Étrangers (CIRÉ)

La troisième cause la plus fréquente du retard dans l'écoulement des personnes quittant l'accueil est la remise tardive d'un Certificat d'Inscription dans le Registre des Étrangers (CIRÉ).

Selon l'étude de Fedasil, l'on attend en moyenne 50 jours après la décision avant de recevoir le CIRÉ et nous constatons que dans les grandes villes cette attente peut encore être plus longue. Ceci forme un problème dans la mesure où les CPAS exigent un CIRÉ pour déterminer leur compétence. Selon le ministre de l'Intégration sociale, les instances officielles ont déjà signalé à plusieurs reprises aux CPAS que le droit à l'aide financière entre en vigueur le jour de la reconnaissance du statut et non pas à l'issue de la remise d'un CIRÉ, mais ce principe ne semble jusqu'à présent pas avoir été compris ni appliqué.

Le système des sanctions, des plaintes et des recours

Un autre nouvel élément de la loi accueil est la création d'un système uniformisé de sanctions, de plaintes et de recours valable pour toutes les structures d'accueil. Nous avons tenté de vérifier si, plus d'un an après son instauration, ce système était connu et utilisé par les différents lieux d'accueil.

Sanctions

Que prévoit la loi?

Le régime des sanctions est défini par l'art. 45 de la loi sur l'accueil. Six sanctions peuvent être prises à l'encontre d'un bénéficiaire d'accueil qui enfreindrait le règlement d'ordre interne. Les 6 sanctions sont énumérées en ordre croissant de gravité en allant de la sanction 1 (avertissement formel avec mention dans le dossier social) à la sanction 6 (transfert, sans délai, du bénéficiaire de l'accueil vers une autre structure d'accueil).

Entre ces deux extrêmes, nous trouvons la sanction 2 (exclusion temporaire de la participation aux activités organisées par la structure d'accueil), la sanction 3 (exclusion temporaire de la possibilité d'exécuter des prestations rémunérées de services communautaires), la sanction 4 (restriction de l'accès à certains services) et la sanction 5 (obligation d'effectuer des tâches d'intérêt général).

Chaque sanction doit être prise par écrit et être motivée. Le choix de la sanction doit respecter le principe de la proportionnalité.

L'art. 5 stipule que, peu importe ce qui a été prévu dans le cadre des sanctions, le droit à l'accueil ne peut en aucun cas faire l'objet d'une suppression. L'art. 45 précise en outre que contrairement à ce qui se passait avant la loi sur l'accueil, l'allocation journalière ne peut plus être retenue et l'exclusion temporaire de l'accueil ne peut plus être appliquée. Une sanction ne peut en aucun cas avoir pour effet une diminution de l'accès aux soins médicaux.

Selon la loi, un AR devrait préciser la procédure à suivre en matière de sanction. Cet AR n'a pas encore été publié.

Dans la pratique

Il y a, dans la pratique, une grande différence dans l'application de sanctions entre les structures d'accueil collectives et les structures individuelles ainsi qu'entre les structures collectives elles-mêmes en fonction des opérateurs de l'accueil.

- Dans les centres collectifs

Un premier rapport d'évaluation publié par Fedasil en juillet 2008 révèle que la majorité des sanctions lourdes, à savoir les sanctions 4, 5 et 6, étaient prises dans les centres d'accueil fédéraux. Ce rapport est basé sur des chiffres qui couvrent une période allant du 7 mai 2007 au 31 mars 2008. La sanction 5 (obligation d'effectuer des tâches d'intérêt général) est même prise dans 80 % des cas dans les centres

fédéraux. Cela représente 499 sanctions sur un total de 524 sanctions prises dans les centres collectifs.

Le rapport n'analyse pas en profondeur les raisons d'une telle différence, mais propose un certain nombre de facteurs qui pourraient avoir un impact. Par exemple le fait que les centres fédéraux ont une capacité plus élevée que les centres de la Croix-Rouge/Rode Kruis. D'autres facteurs sont la saturation du réseau et la suspension temporaire de l'accueil en deux phases qui auraient accru la tension entre les résidents.

- Dans les structures d'accueil individuelles

Deux remarques s'imposent au niveau de l'application de sanctions dans les structures individuelles : la plupart des sanctions prévues par la loi sur l'accueil ne peuvent pas être appliquées dans les structures individuelles et le recours aux sanctions est de toute manière beaucoup plus limité que dans les centres.

Notons en première instance que parmi les 6 sanctions prévues par la loi sur l'accueil, deux seulement peuvent être appliquées dans les structures individuelles : l'avertissement formel et le transfert. Les structures individuelles n'organisent en effet pas d'activités et il n'y a pas de services communautaires à effectuer. On pourrait croire que l'obligation d'effectuer des travaux d'intérêt général pourrait également être une sanction applicable dans les structures individuelles. Or, cela n'est pas tellement évident dans la pratique : un centre peut vous obliger à peindre un mur ou à tondre la pelouse du terrain de football collectif, mais une structure d'accueil individuelle a moins de possibilités d'imposer ce type de sanction à des personnes qui résident dans un logement individuel.

Comme il est néanmoins parfois quand même nécessaire d'infliger une sanction qui soit plus forte que l'avertissement, mais moins lourde que le transfert, certaines structures individuelles ont dans la pratique malgré tout recours à certaines sanctions financières.

Cela ressort aussi bien des discussions qui eurent lieu lors des journées d'échanges que de l'enquête que nous avons menée auprès des partenaires du CIRÉ et de Vluchtelingenwerk et auprès de certaines ILA.

Comme nous l'avons dit plus haut, la loi interdit de retenir des allocations journalières. Ce que font certains de nos partenaires d'accueil na va jamais jusqu'à confisquer la totalité de ces allocations, mais une partie seulement.

On fait parfois aussi appel à une sorte de système de caution, qui consiste à retenir chaque semaine/mois une partie des allocations prévues. Lorsque le logement a par exemple subi des dégâts, ceux-ci sont réparés avec l'argent de la « caution ». Si la caution n'a pas dû être utilisée, elle est rendue aux demandeurs d'asile au moment de leur départ.

Lorsqu'une sanction s'impose dans certaines ILA, on paie le montant mensuel minimal et non pas maximal. L'argent qui n'est pas remis au demandeur d'asile est évidemment utilisé par l'ILA pour d'autres dépenses qui ont trait à l'accueil des demandeurs d'asile. La différence entre les deux

montants est minime, mais est ressentie psychologiquement par le demandeur d'asile.

En dehors du fait que les sanctions proposées par la loi ne peuvent pas être appliquées, les commentaires faits au cours des journées d'échanges et dans l'enquête menée auprès des partenaires de « VwV » et des ILA révèlent que les sanctions sont en règle générale moins nécessaires dans les structures individuelles. Cela vient du fait même de la structure : les gens y sont plus autonomes et ne sont pas forcés de partager avec de nombreuses autres personnes des espaces communs ou même la chambre à coucher.

S'il y a des problèmes ou des conflits, ils sont généralement résolus de façon informelle, par la discussion. Caritas, un des partenaires du CIRÉ et de Vluchtelingenwerk, a d'ailleurs créé une fonction spéciale, à savoir celle de médiateur de conflits. Il s'agit d'une autre personne que les accompagnateurs sociaux qui suivent normalement le demandeur d'asile, et elle n'est donc pas impliquée dans la situation. Son rôle consiste à intervenir entre les deux parties qui sont en conflit, c'est-à-dire le demandeur d'asile et ses voisins, ou d'autres demandeurs d'asile ou l'assistant social, afin de trouver une solution qui soit acceptable pour les deux parties.

Les partenaires du CIRÉ et de Vluchtelingenwerk insistent sur le besoin de prévention. Pour souligner la nécessité d'un bon entretien du logement, Caritas montre une photo du logement dans l'état où il était lorsque les précédents résidents l'ont quitté et donc avant les travaux qui seront nécessaires pour tout remettre en bon état. Caritas essaie ainsi d'expliquer que le logement est temporaire et qu'il sera par la suite utilisé par un autre demandeur d'asile qui aimera aussi le trouver une maison en bon état.

D'autres partenaires, dans des villages plus petits, coopèrent également avec l'agent de quartier pour expliquer aux demandeurs d'asile les règles sociales.

Nous constatons l'importance d'effectuer une analyse approfondie des raisons qui entraînent des sanctions dans les grands centres et de promouvoir là aussi la prévention. Une analyse des conséquences d'une sanction est également indispensable pour comprendre si le système des sanctions parvient à modifier effectivement le comportement du demandeur d'asile concerné.

Le fait que le besoin de sanction se fait moins sentir dans les structures individuelles est probablement une preuve de l'importance de l'autonomie des demandeurs d'asile et donc d'un système d'accueil en deux phases qui fonctionne efficacement.

Nous constatons aussi l'importance de pouvoir disposer d'un système de sanctions qui soit également adapté aux structures individuelles. Nous défendons bien sûr le principe de la loi sur l'accueil selon laquelle l'application d'une sanction ne peut jamais aboutir au retrait complet de l'aide matérielle, mais estimons qu'on ne peut pas non plus ignorer ce qui se pratique sur le terrain. Il est donc souhaitable, pour éviter les abus et uniformiser les pratiques, de développer un cadre juridique avec des sanctions et des procédures qui peuvent également être appliquées dans des accueils de petite envergure.

Plaintes

Que prévoit la loi?

L'art. 46 de la loi sur l'accueil prévoit la possibilité pour le bénéficiaire de l'accueil d'introduire une plainte portant sur les conditions de vie au sein de la structure d'accueil ou l'application du règlement d'ordre intérieur.

La plainte est adressée en première instance au directeur ou au responsable de la structure d'accueil, qui doit y répondre dans un délai de 7 jours. Si la plainte n'est pas traitée dans ce délai-là, le demandeur d'asile peut adresser sa plainte par écrit au directeur de Fedasil ou à la personne désignée à cet effet par le partenaire et agréée par Fedasil.

Celle-ci doit répondre à la plainte dans les trente jours.

Un AR devrait déterminer les règles de procédure applicables au traitement des plaintes. Cet AR n'a pas encore été publié.

L'exposé des motifs de la loi mentionne que le traitement de la plainte doit être revêtu d'un formalisme aussi réduit que possible afin d'en faciliter l'accessibilité.

Dans la pratique

Le premier rapport de Fedasil révèle que cinquante-sept plaintes seulement ont été introduites au cours de la période allant du 7 mai 2007 au 31 mars 2008. La majeure partie de ces plaintes – quarante-neuf au total – ont été introduites dans les centres fédéraux. La raison la plus fréquemment invoquée est l'inadaptation de la chambre. Viennent ensuite les plaintes portant sur le contrôle des chambres et celles où le bénéficiaire de l'accueil est en désaccord avec une sanction qui a été prise à son encontre.

L'enquête menée auprès des partenaires du CIRÉ et de Vluchtelingenwerk et auprès des ILA révèle que le système des plaintes n'est pas véritablement utilisé. Les accompagnateurs sociaux se demandent parfois ce que pourrait bien être une plainte relative aux conditions de vie. Il règne également une certaine confusion au niveau de la procédure et de l'enregistrement des plaintes, deux éléments qui doivent encore être définis par un AR. Les résidents sont en principe informés de la possibilité d'introduire une plainte via le règlement d'ordre intérieur, mais on ne sait pas très bien dans quelle mesure ils comprennent cette possibilité. La plupart des plaintes sont traitées de manière informelle par l'assistant social qui cherche une solution.

Vluchtelingenwerk compte parmi ses partenaires quelques CAW (Centrum van Algemeen Welzijn) qui disposent déjà d'un système pour traiter les plaintes. Ces centres ne croient pas souhaitable de travailler avec deux systèmes et trouvent que la procédure pour les plaintes qui sera définie dans l'AR devrait correspondre aux systèmes qu'ils utilisent déjà en ce moment.

Les ILA et les partenaires du CIRÉ et de Vluchtelingenwerk constatent qu'il n'y a de toute façon presque pas de plaintes véritables, mais trouvent important qu'il y existe une procédure de plaintes et que celle-ci soit connue des locataires.

Nous constatons qu'un système opérationnel pour les plaintes est indispensable si l'on veut garantir la qualité de l'accueil. Un tel système exige une procédure claire et un enregistrement des plaintes. Il faut également veiller à ce qu'une réponse et une suite soient données à ces plaintes. Il faut toutefois aussi éviter un formalisme exagéré. Sans la publication de l'AR, ces termes de la loi restent pour ainsi dire lettre morte.

Recours

Que prévoit la loi?

La loi prévoit un système de recours interne contre des décisions relatives à l'accompagnement médical ou contre les sanctions les plus lourdes (de 4 à 6).

Contre une décision de refus de soins médicaux, il y a moyen d'introduire un recours auprès du conseil du CPAS (pour les ILA) ou auprès du directeur général de Fedasil (pour les autres bénéficiaires). Contre une sanction, on peut introduire un recours auprès du directeur général de Fedasil ou auprès de la personne désignée par le partenaire et agréée par Fedasil, ou auprès du conseil du CPAS (ILA). Ces deux instances disposent de trente jours pour fournir une réponse, confirmer une décision, l'annuler ou la revoir. Si aucune décision n'est prise dans les trente jours ou que la décision originale est confirmée ou modifiée, le demandeur d'asile peut introduire un recours devant le Tribunal du Travail.

Un recours doit être introduit dans une des langues nationales ou en anglais.

Dans la pratique

Les structures d'accueil individuelles que nous avons interpellées n'ont signalé aucun cas de recours contre une sanction, ce qui est selon elles directement lié au fait qu'aucune sanction n'a en réalité été prise.

Selon les chiffres fournis par le premier rapport d'évaluation de Fedasil le nombre de recours contre des sanctions est nettement inférieur au nombre de sanctions prises. Il n'y a en effet eu que sept recours pour plus de 1 000 sanctions des types 4, 5 ou 6 prises au cours de la période de référence.

Il serait important de comprendre si les demandeurs d'asile n'introduisent pas de recours contre des sanctions parce qu'ils admettent en fait les raisons de celles-ci, parce qu'ils ne sont pas informés de la possibilité d'introduire un recours ou parce qu'ils n'ont pas confiance dans les effets d'un recours. Une analyse qualitative approfondie devrait y être consacrée.

Au cours de la période de référence de l'étude effectuée par Fedasil, deux recours seulement ont été introduits en matière d'accompagnement médical. Nous pouvons ici nous poser les mêmes questions que celles posées au niveau des recours contre les sanctions.

Ce que nous pouvons constater, c'est que les différentes structures d'accueil ont du mal à appliquer le système des recours à cause de son formalisme.

La procédure devant le Tribunal du Travail exige elle aussi certaines connaissances juridiques que les assistants sociaux n'ont pas toujours. Il faut également remarquer que Fedasil n'a pas prévu d'instruments pour l'introduction d'un recours interne (traductions ou formulaire type), ce qui réduit davantage l'accessibilité du système.

Nous constatons pour terminer aussi qu'il existe encore une grande confusion au niveau de la façon dont Fedasil prend des décisions par rapport au remboursement des dossiers médicaux. Cela génère à son tour de la confusion quant aux possibilités d'introduire des recours contre ces décisions.

Conclusions et recommandations

Au terme de cette évaluation limitée de la loi accueil, nous pouvons établir avec certitude que la loi est loin d'être appliquée dans sa totalité. Cela a pour conséquence que sur le terrain le système d'accueil ne fonctionne pas comme il faudrait et que la qualité de l'accueil n'est pas toujours garantie.

Nous sommes parfaitement conscients que dans des périodes de crise comme celle que nous connaissons en ce moment, priorité soit donnée à la nécessité de trouver un lieu d'accueil pour chaque demandeur d'asile, mais cette même crise ne peut pas être un prétexte pour oublier que tout demandeur d'asile a, de par la loi, droit à un accueil qui doit lui permettre de vivre une vie qui corresponde à la dignité humaine.

Pour continuer à travailler dans ce sens, nous adressons aux instances compétentes les recommandations suivantes.

Recommandations au gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral doit octroyer les moyens nécessaires à la ministre de l'Intégration sociale afin de créer de nouvelles places.

Le réseau d'accueil ne redeviendra gérable qu'au moment où toutes les places d'accueil d'urgence et les places d'accueil en surcapacité auront disparu. Pour atteindre cet objectif, les 850 places octroyées ne suffisent pas.

Le gouvernement fédéral doit dans les plus brefs délais aboutir à un accord concernant la circulaire de régularisation et clarifier la situation des personnes qui répondent aux critères de l'accord gouvernemental de mars 2008.

Recommandations à la ministre de l'Asile et de la Migration

La ministre de l'Asile et de la Migration doit effectuer dans les plus brefs délais une évaluation de la nouvelle procédure d'asile.

Cette évaluation devrait e.a. démontrer clairement quels sont les délais de traitement des demandes d'asile et analyser le phénomène des demandes multiples d'asile.

Recommandations à la ministre de l'Intégration sociale et à Fedasil

Exécution globale de la loi sur l'accueil

Le travail d'exécution de la loi sur l'accueil doit progresser. Trop d'aspects de cette loi restent lettre morte. Pour un certain nombre de thèmes qui exigent des arrêtés d'exécution, Fedasil a déjà fourni des instructions aux partenaires. Celles-ci peuvent servir de base pour les arrêtés d'exécution manquants.

L'exécution de la loi sur l'accueil doit être effectuée en concertation étroite avec les partenaires et doit tenir compte des différentes méthodes de travail des structures d'accueil collectives et individuelles.

Dans l'exécution de la loi accueil, il faut porter une plus grande attention aux besoins et aux méthodes de fonctionnement des structures d'accueil individuelles.

Durée de l'aide matérielle

Il faut fixer une durée maximum pour l'aide matérielle.

La ministre de l'Intégration sociale doit demander la réalisation d'une évaluation de la procédure d'asile à la ministre de l'Asile et de la Migration. Selon la loi accueil, cette évaluation est nécessaire pour pouvoir déterminer une telle durée maximum.

Le CIRÉ et Vluchtelingenwerk sont toujours partisans d'une durée de maximum 1 an pour l'aide matérielle.

Accueil en deux phases

Le système de l'accueil en deux phases doit être mis en état de fonctionner comme prévu par la loi. Les transferts doivent se faire après quatre mois. Cela nécessite une augmentation du nombre de structures de la seconde phase (ILA et places au sein d'ONG) qui tiennent compte des besoins signalés sur le terrain, par exemple un manque de places pour des personnes seules ou des familles nombreuses.

Il est important qu'on s'occupe des problèmes d'organisation interne du dispatching afin d'améliorer la communication entre les partenaires.

Fonctionnement du dispatching

Le dispatching doit être rendu plus efficace, plus transparent et plus structuré.

Le dispatching doit être en mesure d'effectuer son travail: il a besoin de plus de personnel et doit disposer de plus de moyens pour avoir à tout instant un aperçu complet du réseau d'accueil. Les premiers pas timides dans ce sens, tels que l'extranet et l'Adabase, vont dans la bonne direction. Il est important que ces initiatives ne disparaissent pas suite à la crise. Un dispatching plus efficace produirait indiscutablement des effets positifs contribuant à résoudre la crise et à en éviter d'autres.

Il est important que tous les demandeurs d'asile reçoivent l'information nécessaire. La brochure d'information doit

donc être systématiquement distribuée et traduite dans les langues nécessaires.

Un point info à proximité de l'OÉ et du dispatching peut jouer un rôle important au niveau de l'information des demandeurs d'asile. Il faudrait créer un tel point info dans les plus brefs délais.

Fin de l'aide matérielle après octroi d'un statut de séjour

Il appartient à la ministre de l'Intégration sociale de garantir une bonne coopération entre les structures d'accueil et les CPAS. Il est, en premier lieu, nécessaire que chacun, partenaire de l'accueil aussi bien que CPAS, sache clairement le rôle qu'il a à jouer au moment de la transition de l'aide matérielle à l'aide financière. Les instructions de Fedasil donnent déjà une idée des tâches qui sont réservées aux structures d'accueil, mais Fedasil n'est pas compétente pour donner des instructions aux CPAS. Il est également important que les CPAS soient impliqués dans les décisions qui les concernent. Il ne faut par exemple pour cela pas uniquement consulter le SPP Intégration sociale, mais aussi les Associations des Villes et des Communes.

La ministre doit aussi délibérer avec les régions concernant le système de logement et les logements sociaux. Dans ce contexte-là, il faudrait également chercher des solutions afin de résoudre le problème du paiement des garanties locatives et pour trouver des systèmes qui rendent aux yeux des propriétaires plus attrayants la location de leurs biens à de tels groupes de personnes.

Il faudra plus spécifiquement approfondir les différentes propositions faites autour de la création d'un fonds de garantie locative.

Les Régions devront du même fait être sensibilisées au phénomène d'un afflux constant de nouveaux arrivés sur le marché du logement dû à la législation fédérale en matière d'immigration et d'asile. Les autorités fédérales et régionales devront prendre des mesures spécifiques pour le logement de ce groupe cible des primo-arrivants.

Évaluation individuelle

Il faut également clarifier la signification pratique de la notion d'évaluation individuelle. Comme il est important que cet instrument soit avant tout ressenti comme utile et non pas comme une formalité superflue, il nécessitera une concertation plus approfondie avec les partenaires de l'accueil.

Il est important qu'une première évaluation individuelle soit faite au cours du premier mois du séjour de chaque demandeur d'asile. Cette évaluation permettra de déceler les besoins du demandeur d'asile et permettra éventuellement le transfert de celui-ci vers une structure individuelle avant que ne se soient écoulés les quatre mois prévus par le système de l'accueil en deux phases.

Les discussions autour de l'évaluation individuelle doivent également être liées au travail effectué autour du contenu du dossier social, du code de déontologie et du secret pro-

fessionnel. Tous ces éléments jouent un rôle important dans le transfert d'informations entre les partenaires.

Il faudra également examiner les conséquences de l'évaluation. Cela signifie qu'il faudra aussi travailler sur d'autres thèmes abordés par la loi accueil, tels que l'aide médicale et psychologique.

Système des sanctions, des plaintes et des recours

La loi doit être revue au niveau des sanctions pour créer un système de sanctions qui puisse également être appliqué par les structures d'accueil individuelles.

Cela doit se faire après concertation avec les partenaires des structures d'accueil individuelles, afin d'obtenir un aperçu des pratiques qui existent déjà sur le terrain.

Il faudra également effectuer une évaluation plus approfondie de la politique des sanctions dans les différentes structures d'accueil afin de comprendre si le système des sanctions parvient à modifier efficacement le comportement du demandeur d'asile concerné et pour travailler efficacement à la prévention.

Le système des plaintes et des recours exige quant à lui plus de clarté au niveau des procédures à suivre.

Ces thèmes-là nécessitent également une évaluation plus profonde. On ne peut en effet pas déduire automatiquement du fait qu'il y a peu de plaintes et de recours qu'il n'y a pas de problèmes dans les structures d'accueil ou que les sanctions et les décisions médicales qui sont prises sont toujours justifiées.