



évaluation de la loi accueil



recommandations
synthèse

La loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, communément appelée loi accueil, qui transpose partiellement la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003, rassemble en un tout cohérent des dispositions légales et une jurisprudence dispersées, garantit l'égalité de traitement des personnes visées et leur assure un niveau de vie conforme à la dignité humaine au moyen d'une aide matérielle globale. Elle constitue donc une avancée en matière d'accueil des demandeurs d'asile.

La loi prévoit que le gouvernement procède à une évaluation de la loi et fait rapport aux Chambres législatives un an après son entrée en vigueur qui a eu lieu le 7 mai 2007 pour certains aspects et le 1 juin 2007 pour les autres.

Il est donc pleinement justifié, après dix-huit mois d'application de la loi, d'évaluer cette dernière. Cependant, vu l'absence d'une majorité des arrêtés d'exécution et vu la saturation persistante du réseau d'accueil, il nous semble difficile, à cette heure, de procéder à une évaluation complète qui n'a en outre de sens que parallèlement à celle de la procédure d'asile.

En juin 2008, Fedasil a rédigé un premier rapport d'évaluation qui a ensuite été complété et actualisé suite à des moments de rencontre organisés en automne avec les partenaires de l'accueil. Une deuxième version du rapport est donc disponible actuellement et a été présentée par la Ministre Marie Arena le 17 février 2009.

Par ailleurs, le CIRÉ et Vluchtelingenwerk Vlaanderen ont, de leur côté, évalué certains aspects de la loi et de son application sur la base de rencontres et de la littérature disponible. Le rapport complet de cette évaluation peut être lu dans la note « Évaluation de la loi accueil : février 2009 ». Nous nous limitons ici à en aborder les principaux points.

Transposition incomplète de la directive accueil

La Belgique n'a pas encore pleinement transposé la directive européenne relative à l'accueil des demandeurs d'asile. Les lacunes de transposition concernent principalement l'accès au marché du travail et l'application de la directive aux demandeurs d'asile en détention.

Accès au marché du travail

La Belgique n'a, à l'heure actuelle, pas encore défini les conditions d'accès des demandeurs d'asile au marché du travail, ce qui est pourtant prévu par l'article 11 de la directive et repris dans l'accord de Gouvernement du 18 mars 2008, ce dernier prévoyant de donner accès au marché du travail aux demandeurs d'asile six mois après l'introduction de leur demande d'asile¹. Pour l'instant, seuls les demandeurs d'asile relevant de l'ancienne procédure et dont la demande avait été déclarée recevable peuvent obtenir un permis de travail C en vertu de l'article 17 de l'arrêté royal du 9 juin 1999, réinterprété, au vu de la réforme de la procédure d'asile, par la circulaire du 1er juin 2007. Notons, à cet égard, qu'un projet d'arrêté royal octroyant un permis de travail

aux demandeurs d'asile qui, après six mois de procédure, sont encore en première instance est prêt. Une adaptation de la loi accueil semble nécessaire pour régler cette question et en particulier celle des modalités de l'accès à l'aide matérielle des personnes ayant des revenus.

Agir sur ce point permettrait en outre d'ouvrir l'accès de ces personnes aux formations disponibles aux salariés et aux demandeurs d'emploi et permettrait d'appliquer l'article 35 de la loi qui prévoit que, sans préjudice du respect des règles régissant l'accès à la formation professionnelle, des cours et des formations organisés par la structure d'accueil ou par des tiers sont proposés au bénéficiaire de l'accueil.

Détention

Dans son rapport sur l'application de la directive², la Commission européenne cite sept États membres, dont la Belgique, qui n'appliquent pas la directive dans les centres fermés et remet en cause l'adéquation des conditions d'accueil des demandeurs d'asile placés en détention. Le rapport d'évaluation de Fedasil confirme que la loi accueil ne s'applique pas aux demandeurs d'asile en détention³.

Pourtant, l'article 3 de la directive prévoit que cette dernière s'applique à tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande d'asile à la frontière ou sur le territoire d'un État membre tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile. Or, certains demandeurs d'asile, et en particulier ceux qui introduisent leur demande à la frontière et ceux qui font l'objet d'une procédure de détermination de l'État responsable, sont souvent détenus.

Plusieurs dispositions de la directive ne nous semblent pas respectées dans le cas des demandeurs d'asile placés en centre de détention.

L'article 7/1 de la directive prévoit que les demandeurs d'asile peuvent circuler librement sur le territoire de l'État membre ou à l'intérieur d'une zone fixée. L'article 7/3 autorise certes la détention si cela s'avère nécessaire, mais nous ne comprenons pas en quoi il est nécessaire de détenir presque systématiquement certaines catégories de demandeurs d'asile et en particulier au seul motif qu'ils ont introduit leur demande d'asile à la frontière.

L'article 8 prévoit que lorsqu'ils fournissent un logement au demandeur, les États membres prennent des mesures pour préserver l'unité de la famille présente sur leur territoire et mettent ces mesures en œuvre avec l'accord des demandeurs d'asile. Or, il nous semble antinomique de parler d'un tel accord dans le cas de la détention.

L'article 10/1 prévoit que les États membres accordent aux enfants mineurs des demandeurs d'asile et aux demandeurs d'asile mineurs l'accès au système éducatif dans des conditions analogues à celles qui sont prévues pour les ressortissants de l'État membre d'accueil. Or, il n'y a pas d'accès réel à la scolarisation dans les centres de détention.

2 Commission des Communautés européennes : 26.11.2007, COM(2007) 745 final, page 4

3 Fedasil, « Première évaluation de l'application de la loi du 12 janvier sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers », page 12

1 Accord de Gouvernement du 18 mars 2008, page 35.

L'article 18/1 prévoit que l'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale pour les États membres, ce qui est antinomique avec leur détention. Or, même si celle-ci est devenue marginale, elle reste encore systématique dans le cas des enfants des personnes introduisant une demande d'asile à la frontière.

C'EST POURQUOI, NOUS RECOMMANDONS

- DE SE METTRE EN CONFORMITÉ AVEC L'ARTICLE 11 DE LA DIRECTIVE EUROPÉENNE ET AVEC L'ACCORD DE GOUVERNEMENT DU 18 MARS 2008 EN OUVRANT L'ACCÈS AU MARCHÉ DU TRAVAIL AUX DEMANDEURS D'ASILE SIX MOIS APRÈS L'INTRODUCTION DE LEUR DEMANDE D'ASILE ET, EN PARTICULIER,
- QUE L'ARRÊTÉ ROYAL RELATIF AU PERMIS DE TRAVAIL ÉTEND CE DROIT AU TRAVAIL LE PLUS LARGEMENT POSSIBLE À TOUS LES DEMANDEURS D'ASILE EN PROCÉDURE DEPUIS 6 MOIS QUELQUE SOIT L'ÉTAT DE LA PROCÉDURE ET SOIT PUBLIÉ SANS TARDER ET
- QUE LA LOI ACCUEIL SOIT MODIFIÉE POUR RÉGLER LA QUESTION DE L'ACCÈS À L'AIDE MATÉRIELLE DES PERSONNES AYANT DES REVENUS,
- DE PRENDRE LES MESURES NÉCESSAIRES POUR QUE LES DEMANDEURS D'ASILE NE SOIENT DÉTENUS QU'EN CAS D'ABSOLUE NÉCESSITÉ ET QUE, S'ILS LE SONT, ILS JOUISSENT PLEINEMENT DU BÉNÉFICE DE LA DIRECTIVE ACCUEIL.

Genèse laborieuse des arrêtés d'exécution de la loi

Seuls cinq des arrêtés royaux prévus ont été publiés et aucun des arrêtés ministériels prévus ne l'a été. La liste des arrêtés d'exécution manquants peut être lue dans la note d'évaluation.

Fedasil a transmis aux partenaires de l'accueil une série d'instructions qui établissent certaines dispositions d'application, mais qui ne peuvent cependant pas se substituer à de réels arrêtés d'exécution et doivent, dès que possible, être remplacées par ceux-ci.

C'EST POURQUOI, NOUS RECOMMANDONS D'ADOPTER SANS TARDER LES ARRÊTÉS D'EXÉCUTION MANQUANT, EN CONCERTATION ÉTROITE AVEC LES PARTENAIRES DE L'ACCUEIL.

Insuffisance des moyens et financement

L'entrée en vigueur de la loi a entraîné un élargissement de la mission du réseau d'accueil.

L'article 2, 6° de la loi définit l'aide matérielle comme étant l'aide octroyée par Fedasil ou le partenaire, au sein d'une structure d'accueil, et consistant notamment en l'hébergement, les repas, l'habillement, l'accompagnement médical, social et psychologique et l'octroi d'une allocation journalière et comprenant également l'accès à l'aide juridique, à des services tels que l'interprétariat et des formations ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire. L'aide matérielle comprend donc en principe une large palette de services.

Cet élargissement de la mission du réseau d'accueil aurait logiquement dû être accompagné d'un accroissement des moyens. Or, force est de constater que Fedasil a reçu de nouvelles missions sans toutefois que les moyens mis à sa disposition ne suivent⁴.

Cette inadéquation entre les missions de l'agence et les moyens mis à sa disposition est aggravée par la constante augmentation du nombre de personnes accueillies, nombre qui est passé de 11.745 en juin 2007 à 16.350 en janvier 2009⁵.

C'EST POURQUOI, NOUS RECOMMANDONS

D'ADAPTER LES MOYENS MIS À LA DISPOSITION DU RÉSEAU D'ACCUEIL AU NOMBRE DE PERSONNES ACCUEILLIES ET AUX MISSIONS PRÉVUES PAR LA LOI ACCUEIL,

DE CRÉER D'AVANTAGE DE PLACES STRUCTURELLES D'ACCUEIL INDIVIDUEL ET EN PARTICULIER D'AUGMENTER LA CAPACITÉ D'ACCUEIL DE PERSONNES EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ.

Longueur de l'aide matérielle

Plusieurs facteurs empêchent les personnes accueillies de quitter les structures d'accueil et, de ce fait, tendent à allonger la durée de l'aide matérielle.

Premièrement, l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi accueil prévoit que le bénéfice de l'aide matérielle s'applique à tout demandeur d'asile dès l'introduction de sa demande d'asile et produit ses effets pendant toute la procédure d'asile en ce compris pendant le recours introduit devant le Conseil du Contentieux des Étrangers et s'applique également pendant le recours en cassation administrative introduit devant le Conseil d'État.

Par ailleurs, aucune évaluation globale de la procédure d'asile n'ayant été faite, il n'est pas possible de dire quelles sont les durées moyenne et maximale de l'examen des demandes d'asile.

Deuxièmement, alors que l'accord de Gouvernement du 18 mars 2008 prévoit⁶ d'opter pour une politique de régularisation sur une base individuelle et de préciser dans une circulaire les critères de régularisation relatifs aux circonstances exceptionnelles (longue procédure, maladie et motif humanitaire urgent, qui peut être démontrée entre autres par l'ancrage local durable), aucun accord n'a été atteint à

4 En 2006, l'année précédant la réforme de l'asile et de l'accueil, Fedasil disposait d'un budget de 239.931.972 €, budget qui baissa légèrement en 2007 pour atteindre 239.621.300 €. En 2008, Fedasil disposait d'un budget ajusté de 242.909.658 €. Notons cependant que le budget présenté au contrôle budgétaire 2009, soit 268.743.640 €, tend, dans une certaine mesure, à corriger ce problème (sources: Fedasil: rapports annuels 2006 et 2007, La Chambre: « projet de budget général des dépenses pour l'année 2009 », 7 novembre 2008, deuxième partie et réponse de Fedasil à une question posée par courriel)

5 Fedasil, « Première évaluation de l'application de la loi du 12 janvier sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers », page 16.

6 Accord de Gouvernement du 18 mars 2008, page 35

ce sujet. Un nombre, difficilement estimable, de personnes restent donc en structures d'accueil dans l'attente de savoir si, oui ou non, elles répondront à ces critères. Ces personnes sont des demandeurs d'asile déboutés en recours devant le Conseil d'État et des familles illégales avec enfants. Elles ont donc droit à l'accueil en vertu de la loi.

Enfin, plusieurs facteurs compliquent la sortie des structures d'accueil en cas d'octroi d'un titre de séjour, facteurs qui seront abordés plus loin.

La durée de l'aide matérielle peut donc être longue. C'est le cas, bien sûr, des personnes dont la demande d'asile relève de l'ancienne procédure et qui ont introduit un recours au Conseil d'État, soit 3302 personnes fin janvier 2009⁷, mais aussi de nombreuses personnes ayant introduit leur demande d'asile dans le cadre de la nouvelle procédure.

- Les effets de la durée de l'aide matérielle varient selon les personnes et selon le type de structure dans lequel elles se trouvent. Toutefois, les personnes consultées par le CIRÉ et Vluchtelingenwerk Vlaanderen dans le cadre de leur évaluation de la loi accueil s'accordent généralement à considérer qu'un long séjour en structure d'accueil entraîne des effets négatifs tels que troubles mentaux, dépression, agressivité, perte de motivation, de compétences, d'autonomie et bouleversement des rôles parentaux et familiaux.
- Par ailleurs, comme cela a été mentionné plus haut, le besoin de places en structures d'accueil augmente à mesure que les personnes y séjournent longtemps.

C'EST POURQUOI NOUS RECOMMANDONS

- DE LIMITER LA DURÉE DE L'AIDE MATÉRIELLE À UN AN¹, CE QUI IMPLIQUE D'ÉVALUER LA PROCÉDURE D'ASILE,
- D'APPLIQUER L'ACCORD DE GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE RÉGULARISATION.

Accueil en deux phases

L'article 12, § 1er de la loi accueil prévoit que le demandeur d'asile dont le lieu obligatoire d'inscription est une structure d'accueil communautaire peut demander, après y avoir résidé pendant quatre mois, que ce lieu soit modifié en faveur d'une structure d'accueil individuelle, dans la limite des places disponibles. Cette possibilité répond au souci exprimé par le HCR et ECRE recommandant que le séjour en structure communautaire soit limité à la durée la plus courte possible⁸.

Un tel système, s'il fonctionnait, aurait comme conséquence que, potentiellement, les demandeurs d'asile séjourneraient en moyenne nettement plus longtemps en structure individuelle qu'en structure communautaire et donc que le besoin de places d'accueil serait bien supérieur dans les pre-

mières que dans les deuxièmes. Or, il y a 7319 places d'accueil communautaire et 8543 places d'accueil individuel⁹.

Le système d'accueil en deux phases ne peut mathématiquement pas fonctionner dans de telles circonstances. Il en résulte que le séjour en structure collective peut durer bien plus longtemps que les quatre mois. Il en résulte également qu'il n'est pas possible, à ce stade, d'évaluer ce système ainsi que la validité du délai de quatre mois prévu par la loi.

Outre les effets négatifs d'une aide matérielle prolongée, mentionnés au point précédent, et qui sont généralement plus marqués en structure communautaire qu'en structure individuelle, il y a lieu de signaler qu'après avoir séjourné plusieurs mois en un lieu déterminé, la ou les personnes concernées y ont constitué des attaches qui peuvent être autant d'obstacles à un transfert réussi.

Le système d'accueil en deux phases avec un délai rigide de quatre mois doit en outre être évalué à la lumière d'une procédure d'asile plus rapide, car la conjonction des deux pourrait signifier que des demandeurs d'asile ne séjournent en structure individuelle que pendant quelques mois, voire moins, et doivent déménager peu de temps après leur transfert entre la structure communautaire et la structure individuelle.

La loi accueil prévoit qu'une évaluation individuelle doit avoir lieu un mois après l'ouverture du droit à l'accueil pour vérifier le caractère adapté de la structure dans laquelle la personne est accueillie. Cette évaluation peut mener à un transfert vers une autre structure d'accueil.

Le rapport d'évaluation de Fedasil met en évidence que dans 56,4 % des cas examinés, cette évaluation n'a pas lieu dans le mois et que dans 51,1 % des cas où une évaluation est faite, celle-ci recommande de prendre des mesures qui se traduisent parfois par un transfert¹⁰.

C'EST POURQUOI, NOUS RECOMMANDONS

- D'AUGMENTER LA CAPACITÉ D'ACCUEIL EN STRUCTURES INDIVIDUELLES DE MANIÈRE À DÉSENGORGER LES STRUCTURES COMMUNAUTAIRES ET À RENDRE PLEINEMENT OPÉRATIONNEL LE SYSTÈME DE L'ACCUEIL EN DEUX PHASES,
- DE PERMETTRE LE TRANSFERT DES PERSONNES VERS UNE STRUCTURE MIEUX ADAPTÉE AVANT L'EXPIRATION DU DÉLAI DE QUATRE MOIS, CE QUI IMPLIQUE DE PROCÉDER À L'ÉVALUATION INDIVIDUELLE DE LA SITUATION DE CHAQUE DEMANDEUR D'ASILE DANS LE MOIS QUI SUIT L'OUVERTURE DE SON DROIT À L'ACCUEIL,
- DE PRENDRE DES MESURES PERMETTANT D'AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE DANS LES STRUCTURES COMMUNAUTAIRES

7 Donnée présentée à la table ronde de l'accueil (TRAC) du 20 février 2009.

8 La Chambre, « Projet de loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ». 16 juin 2006. Doc 2565/001, page 24.

9 Situation au 2 janvier 2009
<http://www.fedasil.be/home/table1/>

10 318 transferts ont été effectués entre le 1/4/2007 et le 31/03/2008

Fin du droit à l'aide matérielle en cas d'octroi d'un droit de séjour

L'article 43 de la loi accueil prévoit que lorsque la personne est reconnue réfugiée ou obtient la protection subsidiaire, l'aide sociale est octroyée par les CPAS conformément à la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS et prévoit que, dans le cadre de la transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale octroyée par les centres publics d'action sociale, le Roi fixe les conditions du maintien de l'aide matérielle ainsi que les modalités de collaboration entre la structure d'accueil et le centre public d'action sociale devant garantir au bénéficiaire de l'accueil la continuité de l'accueil.

Cet arrêté royal étant encore absent à ce jour, Fedasil a édicté quatre instructions réglant les modalités suivant lesquelles doit se dérouler la transition de l'aide matérielle vers l'aide sociale octroyée par un CPAS (instruction du 23 janvier 2008), les délais dans lesquels les personnes concernées doivent avoir quitté les structures d'accueil (instructions des 29 août et 24 octobre 2008) et la procédure de demande de sursis (instruction du 11 décembre 2008)¹¹.

Ce faisant, les instructions relatives au délai de sortie limitent le bénéfice de l'aide matérielle à deux mois (45 jours pour les ILA) et, en conséquence, compliquent la continuité de l'aide. Elles sont donc contraires à l'esprit de l'article 43 susmentionné.

Or, les personnes concernées éprouvent souvent de grandes difficultés à trouver un logement, difficultés liées entre autres à l'absence d'accès des demandeurs d'asile au marché du travail, entraînant l'impossibilité pour ceux-ci de se constituer légalement une épargne et à l'absence d'une politique ambitieuse en matière de logement et en particulier au blocage relatif aux propositions d'instauration d'un fonds de garantie locative et à l'insuffisance des moyens alloués au logement social.

Ainsi, le délai entre la notification de l'octroi du statut et le moment où la personne quitte réellement la structure d'accueil est de 179 jours en moyenne, soit près de six mois, en ce qui concerne les personnes régularisées¹², ce qui est nettement plus long que le délai imposé par les instructions de Fedasil et illustre le caractère souvent illusoire de celles-ci. Ceci a été mis en évidence au sein de groupes de travail réunissant Fedasil et les partenaires de l'accueil.

Nous ne disposons pas de données suffisantes permettant de dire dans quelle mesure ces instructions ont comme conséquence que des personnes se retrouvent, pendant un temps au moins, dépourvues tant de l'aide matérielle que de celle du CPAS.

Toutefois, le fait qu'à première vue, cette rupture de l'aide semble concerner peu de personnes doit être mis au crédit, non pas des instructions susmentionnées, mais de la souplesse dont font preuve Fedasil et ses partenaires dans leur application, certains de ces derniers préférant héberger les personnes à leur frais plutôt que de les mettre à la rue.

C'EST POURQUOI NOUS RECOMMANDONS DE PRENDRE DES MESURES DE NATURE

- À AIDER LES PERSONNES AYANT OBTENU UN DROIT DE SÉJOUR À QUITTER LA STRUCTURE D'ACCUEIL DANS LAQUELLE ELLES SE TROUVENT, CES MESURES PORTANT PRINCIPALEMENT SUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET INCLUANT L'INSTAURATION, EN REMPLACEMENT DE LA PRIME D'INSTALLATION, D'UNE PRIME À LA SORTIE ALLOUÉE À CHAQUE PERSONNE AYANT OBTENU UN DROIT DE SÉJOUR ET
- À GARANTIR LA CONTINUITÉ DE L'AIDE LORS DE LA TRANSITION ENTRE L'AIDE MATÉRIELLE ET L'AIDE SOCIALE OCTROYÉE PAR UN CPAS, CE QUI IMPLIQUE D'ALLONGER LE DÉLAI DE SORTIE EN CONCERTATION AVEC LES PARTENAIRES

Adaptation incomplète de la loi accueil aux structures individuelles

Plusieurs dispositions de la loi sont difficilement applicables dans les structures individuelles. Il s'agit en particulier de l'article 45 relatif aux sanctions - plusieurs des six sanctions autorisées n'étant pas ou étant difficilement applicables dans les structures individuelles¹³ - et de l'article 52 relatif à l'intégration des structures d'accueil dans l'environnement local.

C'EST POURQUOI, NOUS RECOMMANDONS:

- DE TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES STRUCTURES D'ACCUEIL INDIVIDUEL LORS DE LA RÉDACTION DES ARRÊTÉS D'EXÉCUTION MANQUANTS,
- DE MODIFIER L'ARTICLE 45 DE LA LOI ACCUEIL EN CONCERTATION AVEC LES PARTENAIRES DE L'ACCUEIL DE MANIÈRE À Y INTRODUIRE DES MODES DE SANCTION APPLICABLES DANS LE CADRE D'UNE STRUCTURE D'ACCUEIL INDIVIDUELLE,
- DE PERMETTRE À FEDASIL D'OCTROYER AUX STRUCTURES INDIVIDUELLES DES SUBSIDES POUR ORGANISER DES ACTIONS FAVORISANT LEUR INTÉGRATION LOCALE.

¹¹ Ces instructions concernent également les personnes régularisées alors que la loi accueil ne prévoit rien explicitement en ce qui concerne la fin du droit à l'aide matérielle pour ces personnes. Dans une réponse écrite à une question du CIRÉ, Fedasil justifie cette disposition en ce qu'elle serait conforme à l'esprit de la loi accueil et à celui de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS ainsi qu'avec l'article 23 de la constitution, relatif à la dignité humaine.

¹² Fedasil, « Rapport d'analyse des données fin d'aide matérielle, conclusions et recommandations », 16 juillet 2008.

¹³ Il s'agit de l'exclusion temporaire de la participation aux activités organisées par la structure d'accueil, de l'exclusion temporaire de la possibilité d'exécuter des prestations rémunérées de services communautaires, de la restriction de l'accès à certains services et de l'obligation d'effectuer des tâches d'intérêt général, dont la non-exécution ou l'exécution défectueuse peut être considérée comme un nouveau manquement.