



Arrêté royal sur le  
Retour Volontaire Assisté  
Position du CIRÉ et de Vluchtelingenwerk Vlaanderen  
septembre 2009

# Introduction

Pour préparer la rédaction de l'arrêté royal sur le retour volontaire, prévu par la loi sur l'accueil, Fedasil a organisé deux réunions de consultation avec les organisations concernées. Le résultat de cette consultation se présente sous la forme d'un texte, rédigé par l'Agence, présentant les aspects principaux du contenu possible de l'arrêté royal et explicitant, le cas échéant, les points de désaccord entre les parties à la consultation, remettant au Cabinet et au Secrétaire d'État le soin de trancher.

Plusieurs aspects du texte présenté par Fedasil, en son état actuel, posent problème. Nous n'abordons ici que ceux qui nous semblent les plus importants, à savoir:

- la prise en compte des aspects sécurité,
- les questions liées à la qualité et à l'équité de l'aide à la réintégration et
- les mécanismes de consultation.

## 1. La sécurité

Le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen se joignent au point de vue du HCR selon lequel il y a retour en sécurité si, sur la base d'une information actuelle, exacte et contrôlable, fournie par des observateurs indépendants, il s'avère que la sécurité est garantie sur les plans juridique (par exemple, absence de poursuites de la part des autorités du pays de retour), physique (en ce compris la protection contre les attaques armées) et matériel (accès aux moyens de base nécessaires à l'intégration économique).

Les deux associations considèrent que les personnes qui retournent doivent être considérées comme sujettes à des risques particuliers et par exemple:

- à des risques de poursuites, dans les pays où c'est d'application, si elles ont émigré illégalement,
- à l'attitude parfois négative des autorités à l'égard des personnes ayant demandé l'asile dans un autre pays,
- à des risques pouvant découler de ce que le fait d'abandonner sa procédure d'asile ou de se voir refuser le statut de réfugié ou la protection subsidiaire n'implique pas forcément l'absence de besoin de protection,
- à des risques de racket, enlèvement ou autres formes de violence, perpétrées par des groupements criminels mais aussi, parfois, par des représentants de l'État afin de faire main basse sur les biens de personnes vues comme relativement riches et peu à même de se défendre et
- à des problèmes, pouvant parfois prendre des formes violentes, que peut avoir la personne avec ses créanciers si elle n'a pas remboursé les dettes contractées auprès d'eux pour payer le voyage, souvent très onéreux, vers l'Europe.

La prise en compte des aspects sécurité fait en outre partie intégrante de l'aide à la réinstallation et à la réintégration:

- comme indiqué ci-dessus, les personnes qui retournent courent des risques spécifiques qui ne peuvent être identifiés et pris en compte que si des mécanismes existent à cet effet;
- un minimum de sécurité est à la fois une des conditions nécessaires et un des objectifs de la réintégration et

- le retour, pour être volontaire, doit être fait en connaissance de cause, ce qui implique, entre autres choses, d'être informé des aspects sécuritaires.

Il ne s'agit pas, dans le chef de l'Agence ou de ses partenaires, de porter la responsabilité en cas de risque pour la sécurité des personnes. Il s'agit néanmoins de mettre des moyens en oeuvre pour contribuer à une meilleure sécurité des personnes qui retournent ou qui envisagent un retour.

## **1.1. Retour en sécurité: modalités d'action**

La prise en compte des questions relatives à la sécurité des personnes qui envisagent un retour se fait tant avant qu'après le départ. Une grande prudence est en outre de mise en ce qui concerne le retour vers des zones ou pays à risque (voir infra).

### **1.1.1. Avant le départ: information et aide administrative**

L'action relative à la sécurité avant le départ passe par

- une information personnalisée, précise et complète sur les alternatives possibles (retour, séjour<sup>1</sup>, émigration) ainsi que sur leurs risques et leurs chances de succès, ce qui doit permettre aux personnes de faire un choix informé,
- l'information sur la situation dans le pays de retour et sur la situation des migrants qui sont déjà retournés dans le pays considéré,
- l'évaluation systématique et personnalisée des risques de sécurité en cas de retour ou d'émigration, suivant une méthode préétablie, sur la base d'une information actuelle, indépendante et de qualité et par une personne formée pour cela,
- une aide juridique et administrative visant à obtenir, selon les cas, une protection ou un droit de séjour en Belgique ou dans un autre pays sûr ou des garanties formelles de la part des autorités du pays de retour (droit de séjour et de travail dans le pays de retour, absence de poursuites, absence de restriction des droits, ...)
- le refus, par Fedasil, de soutenir les projets de retour volontaire vers des pays ou zones à risques, sauf si le migrant a, dans le pays de retour, un parent proche gravement malade (voir infra).

Après le départ, les possibilités de choix et d'intervention se réduisent parfois de manière dramatique. C'est pourquoi les mesures liées à la sécurité doivent être systématiques et explicitement prévues dans l'arrêté royal. Il est en outre recommandable, d'une part, qu'un groupe de travail établisse les méthodes de travail nécessaires, en ce compris en ce qui concerne l'évaluation et, d'autre part, que les moyens, financiers et autres, soient prévus.

---

<sup>1</sup> La question du séjour doit en particulier être considérée dans le cas des personnes dont la demande de protection n'a pas été clôturée car, dans ce cas, aucune décision n'a été prise quant à leur besoin de protection.

### 1.1.2. Après le départ: accompagnement, monitoring et visa humanitaire

L'action relative à la sécurité après le départ passe par

- un accompagnement lors des escales et de l'entrée dans le pays de retour,
- un monitoring de la sécurité pendant un temps déterminé et
- la possibilité d'octroyer un visa humanitaire.

#### L'accompagnement

L'accompagnement vise à s'assurer que la personne ne rencontre de problème ni lors du voyage ni lors de son entrée dans le pays de retour et en particulier qu'elle n'est pas indûment retenue et qu'aucune action illégale ne vise sa personne ou ses biens. Elle est prise en charge par un membre de l'ambassade ou du consulat belge dans le pays concerné ou, à défaut, soit par un membre du personnel diplomatique ou consulaire d'un autre État de l'Union européenne, avec lequel la Belgique aurait conclu un accord dans ce sens, soit par un membre du personnel de l'OIM.

#### Le monitoring

Le monitoring a pour **objectif** d'avoir une idée de la situation sécuritaire des personnes retournées et de pouvoir, si besoin est, leur proposer une aide de nature à contribuer à l'amélioration de cette situation sécuritaire. Des procédures efficaces de monitoring sont indispensables pour protéger la personne après son départ. Le monitoring forme, de manière évidente, une source d'information irremplaçable quant à la situation des personnes retournées et sert donc à l'information de celles qui envisagent un retour et à l'évaluation des risques qu'elles courent. Il peut servir de base à l'évaluation et à l'adaptation éventuelle de la politique. Enfin, avoir une connaissance de la situation sécuritaire des personnes retournées, ou au moins d'une partie d'entre elles, peut servir de source d'information utile pour les instances de séjour et d'asile, permettant à celles-ci d'avoir une meilleure compréhension des conséquences de leurs décisions et, dès lors, d'améliorer leur processus décisionnel.

Selon les circonstances et les choix de la personne, ce monitoring peut être plus ou moins intensif, être fait par le partenaire de réintégration en Belgique, par le partenaire local de réintégration ou par une organisation spécialisée et conventionnée, se limiter à l'aspect suivi ou comprendre aussi une offre d'intervention en cas de besoin. Le monitoring est une pièce maîtresse du programme d'aide à la réintégration. Il doit donc y être explicitement inclus et ce au moins comme élément possible de celui-ci. Puisque le suivi de la sécurité (comme le suivi du bien-être psychologique, économique et social) fait partie du projet de réintégration, il est important qu'il ait lieu jusqu'à ce que le projet de réintégration ait débuté en sécurité. Dans ce cas, il y est mis fin suite à une évaluation des risques faisant l'objet d'un rapport écrit. Le monitoring peut être arrêté plus tôt si la personne déclare que telle est sa volonté<sup>2</sup>. Les personnes ne retournant qu'avec une prime de réinstallation sont suivies pendant six mois, à moins qu'elles ne le désirent pas. Le partenaire local est rémunéré pour ce travail de monitoring. Si le partenaire belge de retour ou de réintégration effectue des missions d'évaluation, il évalue aussi la sécurité des personnes retournées.

**L'introduction dans l'arrêté royal d'un cadre relatif au monitoring** est d'autant plus importante que la pratique d'un tel monitoring implique que des moyens soient débloqués et qu'un mécanisme de centralisation et de traitement des données soit prévu pour obtenir une vision d'ensemble de la sécurité des personnes qui retournent.

---

<sup>2</sup> Une procédure simple et non formaliste doit être mise en place pour garantir que l'arrêt précoce du monitoring résulte bien de la volonté de la personne.

Le **rôle du partenaire local**, qui est en contact régulier avec la personne retournée, est primordial. Les personnes ne retournant qu'avec une prime de réinstallation doivent également être mises en contact avec ce partenaire local. Ce dernier joue un double rôle en matière de monitoring.

- Il **soutient** la personne dans le pays de retour, l'aide dans ses contacts avec les autorités (police, administration et justice) et joue, si besoin est, un rôle de médiateur, apporte une aide juridique de qualité et/ou prend contact avec des organisations de défense des droits humains et/ou avec la presse.
- Il **signale** les problèmes de sécurité au partenaire belge pour la réintégration avec lequel il est lié et à Fedasil. Si ces problèmes mettent en péril la vie ou la sécurité physique de la personne, il en informe en outre l'Office des étrangers et le SPF Affaires étrangères ou l'ambassade de Belgique dans le pays de retour. Une procédure précise doit être convenue à cet effet entre les diverses autorités concernées.

Le texte remis par Fedasil au Cabinet avance plusieurs arguments pour rejeter l'idée d'un monitoring.

**Question de compétences:** l'Agence considère que surveiller la situation sécuritaire d'une personne qui retourne volontairement dépasse aussi bien ses propres compétences que celles de son Ministre de tutelle. Or, la question n'est pas tant de savoir si le monitoring – et la question de la sécurité en général – dépassent les compétences de Fedasil et de son Ministre de tutelle mais plutôt de savoir s'ils entretiennent des liens directs avec ces compétences. Il est important d'identifier ce qui, en la matière, peut être fait dans le cadre de ces dernières. Il est évident que le monitoring entretient des rapports directs avec l'aide au retour et à la réintégration – et donc avec les compétences de Fedasil et de son Ministre de tutelle – rapports qui ont été évoqués plus haut.

**Ingérence et conséquences diplomatiques:** il est, selon Fedasil, de la responsabilité de chaque État individuel – et non de celle d'un autre État – de garantir la sécurité de ses ressortissants et des personnes séjournant sur son territoire. Un monitoring de la sécurité dans un pays tiers par un partenaire local pour la réintégration subventionné par l'État belge risque donc, selon l'Agence, de constituer une ingérence dans les affaires d'un pays tiers.

Un tel argument semble passer outre le fait que, dans bien des cas, les États de retour ne sont pas en mesure d'assurer cette sécurité et que, trop souvent, l'insécurité dont sont victimes les personnes qui retournent est le fait de l'État lui-même ou de représentants de celui-ci. Le monitoring n'a en outre pour fonction ni de se substituer aux autorités du pays de retour ni de garantir la sécurité des personnes retournées. Enfin, le monitoring n'a pas pour fonction d'influer sur la politique du pays de retour mais de contribuer à ce que les normes internes du pays en question – en ce compris les normes internationales en vigueur dans ce pays – qui garantissent la sécurité des personnes, soient respectées.

L'Agence se demande également dans quelle mesure un tel monitoring de la sécurité par Fedasil, donc par l'État belge, des personnes qui retournent volontairement pourrait éventuellement engendrer des conséquences diplomatiques. Pourtant, dans d'autres domaines de sa politique, l'État belge ne semble pas s'embarrasser de tels scrupules.

L'Agence considère que si un monitoring était possible, il serait davantage de la compétence du Ministre des Affaires étrangères que de celui de l'Intégration sociale. Il ne nous semble cependant pas recommandable que ce monitoring relève de la compétence du Ministre des Affaires étrangères car cela ne changerait pas grand chose à l'éventualité de conséquences diplomatiques mais pourrait créer de sérieux gaspillages de temps et de ressources.

**Responsabilité de Fedasil:** selon l'Agence, il est essentiel que le retour volontaire reste un choix libre opéré par le migrant lui-même. Ni Fedasil ni le partenaire local pour la réintégration ne peuvent porter la responsabilité d'un déficit éventuel de sécurité. En effet, un étranger qui retourne volontairement renonce, ce faisant, à sa demande de protection à l'égard de la Belgique.

Ces objections ne peuvent toutefois constituer un argument contre le monitoring. En effet, comme nous l'avons vu, ce dernier n'implique aucune obligation en termes de résultats. Fedasil et ses partenaires sont tenus de mettre certains moyens en oeuvre de manière à contribuer à la sécurité des personnes retournées mais ne sont pas en défaut si, malgré cela, des problèmes de sécurité surviennent.

**Faisabilité:** le dernier argument avancé par l'Agence est celui de la faisabilité pratique d'un tel monitoring de la sécurité. Même si un problème de sécurité était constaté, le partenaire local pour la réintégration ne pourrait, selon Fedasil, pas faire grand-chose, et aucun moyen ne peut être prévu à cet effet.

Cet argument ne peut que servir à rejeter l'idée d'un monitoring systématique. Dans certains cas, un monitoring est bel et bien faisable et le partenaire a une marge de manoeuvre qui, bien que limitée, n'est pas nulle. Dans ces cas-là, un monitoring doit être proposé. La personne doit avoir le choix de le refuser ou de l'accepter et, dans ce dernier cas, d'en discuter la nature et les modalités avec le partenaire local. Ce dernier doit alors pouvoir compter sur le soutien nécessaire.

## **L'octroi d'un visa humanitaire**

L'octroi d'un visa humanitaire sort bien sûr des compétences de Fedasil et de son Ministre de tutelle. Toutefois, il leur revient d'informer les instances compétentes si des éléments indiquent que la personne retournée court des risques réels de torture, de mauvais traitements ou d'autres violations de ses droits humains fondamentaux.

### **1.2. Le retour vers une zone ou un pays à risque**

Le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen considèrent que le programme d'aide au retour volontaire ne peut pas être proposé dans le cas d'un retour vers un pays ou une zone qui, en matière de sécurité, présente un **risque généralisé**<sup>3</sup> ou un risque visant plus spécifiquement certaines catégories de personnes auxquelles le candidat au retour appartient ou pourrait être soupçonné d'appartenir<sup>4</sup>. Dans ce cas, un retour en sécurité et en dignité n'est pas possible pour la plupart des réfugiés ou migrants.

Le programme d'aide au retour vers de telles zones ne peut être proposé que suite à une évaluation minutieuse de la situation, établissant de manière objective, d'une part, qu'il n'y a ni risque généralisé ni risques spécifiques visant les catégories de personnes auxquelles le candidat appartient ou pourrait être soupçonné d'appartenir et, d'autre part, que des perspectives de retour durable existent. Le candidat au retour a certes le droit de retourner de

<sup>3</sup> Voir à ce propos UNHCR Handbook on voluntary repatriation.

<sup>4</sup> Les personnes concernées devraient obtenir le statut de protection subsidiaire, voire celui de réfugié. Le retour vers une telle zone d'un demandeur d'asile débouté ne peut pas automatiquement être considéré comme sûr étant donné que la procédure d'asile n'offre pas encore assez de garanties.

manière autonome vers une zone à risque. Le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen s'opposent cependant à ce que l'État lui apporte une aide dans ce cas. L'État ne peut en effet ni organiser ni faciliter le retour de personnes vers des zones où leur sécurité serait menacée.

Qu'il soit forcé ou volontaire, le retour d'une personne doit toujours avoir lieu vers une zone où, sur la base d'une analyse objective, on peut raisonnablement considérer que la personne y jouira d'un niveau satisfaisant de sécurité.

Le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen plaident pour que la question du retour vers les zones à risque fasse l'objet d'un **cadre réglementaire** inclus dans le programme de retour volontaire et dans l'arrêté royal qui règle celui-ci. Il est à recommander que Fedasil demande l'avis du **HCR** avant d'ouvrir le programme d'aide au retour volontaire vers un pays ou une zone donnée et, sauf décision dûment motivée, n'apporte aucun soutien au retour volontaire vers des zones ou pays vers lesquels le HCR déconseille un tel retour<sup>5</sup>. Seules les personnes dont un parent proche resté au pays de retour est atteint d'une **maladie grave** peuvent obtenir une aide au retour vers une zone ou un pays à risque. Dans tous les cas, elles sont informées des alternatives qui s'offrent à elles et des risques auxquels elles s'exposent si elles retournent. Elles signent un document par lequel elles se déclarent responsables de leur décision. Ce document reprend, de manière synthétique, l'information qui vient d'être évoquée.

## 2. Qualité et équité de l'aide à la réinstallation et à la réintégration

### 2.1. Définition

Le texte de Fedasil définit l'aide à la réintégration comme étant un soutien matériel, immatériel et/ou financier que l'Agence peut fournir sous certaines conditions, en collaboration avec le partenaire local pour la réintégration, à la personne dans sa recherche de l'autonomie.

Cette définition, très vague, ne définit pas les conditions d'octroi de l'aide. L'expression « L'Agence peut fournir (...) un soutien » laisse un grand flou quant à l'octroi ou non de l'aide et donne une forte impression d'arbitraire en la matière. Pour lever ce doute, il serait préférable d'utiliser une formulation du type: « *L'Agence fournit, directement ou non, un soutien matériel, immatériel et/ou financier pour aider la personne à subvenir de manière autonome à ses besoins, pour autant que cette personne en fasse la demande et réponde aux conditions définies à l'article X* ».

Cette définition diffère de celle proposée par Fedasil, d'une part, en ce qu'elle reconnaît un droit à toute personne répondant à des conditions préétablies et, d'autre part, en ce qu'elle ne limite pas les possibilités de collaboration aux seuls partenaires locaux, les partenaires de réintégration, voire les partenaires de retour ayant également un rôle à jouer.

Cette définition doit être complétée par des instruments visant à éviter que la variété des approches et des interprétations ne débouche, d'une part, sur de grandes différences dans la qualité du service fourni ou dans l'accès à celui-ci et, d'autre part, sur un traitement inégal des partenaires par Fedasil.

---

<sup>5</sup> Le HCR n'émet que très rarement de tels avis négatifs et a toujours de sérieuses raisons de le faire. En ce moment, ces avis concernent le Soudan (Darfour), l'Afghanistan, la Somalie, le centre et le sud de l'Irak et la Côte d'Ivoire. Des avis relatifs à l'Érythrée et à la Tchétchénie sont en cours de préparation. Ces avis plaident soit pour l'octroi d'un statut de protection (statut de réfugié au sens de la convention de Genève, protection subsidiaire ou une solution provisoire rendant possible une exception au retour forcé) soit pour une grande prudence lors de l'organisation du retour, prudence limitée ou non à certains groupes vulnérables ou à certaines régions.

Ces instruments, dont l'arrêté royal lui-même fait partie, doivent être uniformes et publics et définir:

- les objectifs de l'aide à la réintégration,
- les normes minimales de qualité,
- la méthode d'évaluation de cette qualité et du respect de ces normes,
- la méthode d'évaluation des besoins et capacités de la personne,
- la méthode d'évaluation des risques,
- les règles d'octroi et de calcul des diverses formes d'aide financière,
- les procédures de reporting quant aux différents aspects de l'aide (évaluation des besoins, détermination d'un projet personnel concret, actions entreprises, résultats obtenus, ...),
- les conditions d'accès aux différents volets de l'aide au retour et à la réintégration,
- le cahier des charges de chaque type de partenaire et celui de Fedasil et donc ce qu'on est en droit d'attendre de chacun,
- les règles d'accréditation, de contrôle et de financement des partenaires,
- le cadre minimal pour l'établissement de conventions entre Fedasil et les partenaires ou entre ceux-ci et des organisations tierces.

## 2.2. Soutien à la réinstallation et à la réintégration après le retour

### 2.2.1. Primes à la réinstallation et à la réintégration

La **prime à la réinstallation** est actuellement faible et uniforme. Elle ne tient compte ni du coût de la vie dans le pays de retour ni des besoins de la personne. Cette uniformité de traitement face à des situations très différentes les unes des autres constitue, de facto, une discrimination. Si l'on veut donner des possibilités sérieuses et équitables de réinstallation et si on veut que les personnes qui retournent débutent leur réintégration avec des opportunités plus ou moins égales, il est important que cette prime soit significativement réévaluée et qu'elle varie d'un pays à l'autre en fonction de l'indice des prix à la consommation ou d'un indice analogue.

La **prime de réintégration**, uniforme en ce moment, doit être modulée en fonction des besoins<sup>6</sup> et de la situation de la personne et dans le respect de montants minima et maxima et de règles d'indexation et de calcul définis par arrêté ministériel.

### 2.2.2. Utiliser le bon budget pour financer les bonnes activités

Le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen se réjouissent de la volonté de **séparer le budget** de réinstallation de celui destiné à la réintégration. Ils constatent en même temps que le document remis par Fedasil propose de ne pas définir les modalités de l'aide à la réintégration. Il est toutefois important, si l'on veut éviter que le budget de réintégration ne soit utilisé à des fins de réinstallation, que l'arrêté royal définisse quels types d'actions chacun de ces deux budgets peut financer. Si, dans des cas exceptionnels, le budget de réintégration devait être utilisé pour des actions de réinstallation, l'aide à la réintégration devrait être accrue en fonction des besoins de réintégration.

---

<sup>6</sup> Voir aussi 2.2.3. Pour une vision d'ensemble des facteurs pouvant avoir une influence sur la réintégration et de l'impact de l'aide, voir "Reintegratieondersteuning, een referentiekader"  
[http://www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/publicaties/VWV\\_Reintegratieondersteuning\\_Een\\_Referentiekader.pdf](http://www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/publicaties/VWV_Reintegratieondersteuning_Een_Referentiekader.pdf)



### 2.2.3. Améliorer l'efficacité de l'aide plutôt qu'en restreindre l'accès

Fedasil propose de ne **pas définir les conditions** sur la base desquelles il peut être fait recours au programme. Ceci n'est pas acceptable. L'aide à la réintégration doit être un droit accordé sur la base de conditions et de procédures transparentes et clairement définies. L'application de ce droit doit être modulée en fonction, d'une part, d'une évaluation individuelle standardisée et, d'autre part, des instruments évoqués plus haut.

Fedasil ne veut pas fixer les modalités dans l'arrêté royal parce qu'il serait particulièrement difficile d'identifier des critères objectifs excluant toute forme de discrimination injustifiée. Cependant, cette difficulté ne peut en aucun cas être un motif à l'absence de toute mesure visant à garantir un minimum de qualité et d'équité.

L'Agence dit aussi que ces critères diffèrent fortement d'un individu à l'autre et qu'ils sont donc, par définition, variables. Toutefois, dans d'autres domaines de l'action de l'État, la grande diversité des situations personnelles n'est nullement considérée comme opposée à l'existence de critères préétablis<sup>7</sup>.

Le groupe cible du programme à l'aide au retour volontaire comprend les personnes ayant droit à l'accueil et d'autres étrangers<sup>8</sup>. La loi du 12 janvier 2007 prévoit que **les bénéficiaires de l'accueil et d'autres étrangers ont droit à l'aide au retour volontaire**. Il s'ensuit qu'aucune condition supplémentaire d'accès à l'aide ne peut être imposée aux personnes qui, en vertu de la loi, ont droit à l'accueil. Ceci vaut indépendamment du fait que ces personnes soient ou non matériellement accueillies par Fedasil ou ses partenaires. Le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen considèrent qu'il en va de même pour les autres étrangers. En particulier, les critères auxquels l'aide au retour est assortie ne doivent pas avoir pour fonction de limiter l'accès à cette aide mais plutôt d'augmenter l'efficacité de l'utilisation des moyens disponibles. Ces critères doivent donc servir à définir le montant et la nature de l'aide à accorder à chaque candidat au retour.

Le texte de Fedasil propose de poser l'indigence comme condition préalable d'accès à l'ensemble du programme d'aide au retour et à la réintégration. Il est proposé de procéder sur la base d'une présomption d'indigence, l'accès à l'aide n'étant refusé que si l'opérateur prouve que la personne n'est pas indigente. Toutefois, même sous cette forme, l'indigence comme condition d'accès au programme pose problème. Le texte remis par Fedasil ne propose aucune définition de l'indigence ni ne renvoie à un texte en proposant une. En particulier, une définition purement financière de ce terme se heurte aux objections suivantes:

- une partie importante du programme d'aide au retour n'est pas de nature financière;
- l'imposition de l'indigence comme critère d'accès implique de définir un seuil de ressources en-dessous duquel la personne est considérée comme indigente et au-dessus duquel elle ne l'est pas;
- l'utilisation d'un tel seuil comme critère d'accès général crée une discrimination entre des personnes considérées comme indigentes et ayant donc accès à toute l'aide et d'autres, considérées comme non indigentes et donc exclues de toute aide, même si leurs ressources ne sont qu'à peine supérieures au seuil d'indigence;

<sup>7</sup> Citons par exemple l'aide sociale octroyée par les CPAS et la reconnaissance du statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire. Les instances d'asile se basent sur une et une seule définition de la notion de réfugié, ce qui ne les empêche pas d'examiner des situations personnelles extrêmement variées.

<sup>8</sup> Les demandeurs d'asile déboutés dont l'ordre de quitter le territoire est arrivé à échéance et les personnes en séjour irrégulier qui n'ont jamais demandé l'asile. Voir l'article 58 de la loi sur l'accueil.

- les dépenses occasionnées par le retour et la réintégration dépassent nettement les dépenses basiques de la vie ordinaire. Or, l'indigence est la situation de quelqu'un qui manque des choses matérielles les plus nécessaires à la vie. On peut donc être non indigent et ne pas pouvoir se payer, par exemple, un billet d'avion ou les services d'un conseiller compétent dans le cadre d'un projet professionnel;
- certains services faisant partie intégrante de l'aide au retour volontaire ne sont pas partout disponibles à un prix ou dans des conditions raisonnables par d'autres voies que le programme d'aide au retour lui-même. Les personnes exclues de ce programme en raison de leurs ressources financières ne seraient dès lors pas en mesure d'accéder à ces services dont elles auraient pourtant grand besoin;
- le risque de considérer comme non indigente une personne qui, en fait, est indigente ne peut pas être totalement supprimé.

C'est pourquoi, le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen recommandent de considérer comme indigente toute personne présentant des besoins qu'elle n'est pas en mesure de satisfaire de manière autonome. Cette proposition implique

- que pour chaque personne demandant une aide au retour et/ou à la réintégration, une évaluation des besoins de la personne ainsi que de sa capacité à les satisfaire de manière autonome soit réalisée selon une méthode préétablie,
- que le programme d'aide soit composé de modules auxquels l'accès peut être défini de manière indépendante: aide financière, aide psychologique, formations professionnelles, soins médicaux, ...
- que l'accès de la personne à l'aide au retour et à la réintégration est déterminé de manière modulaire sur la base de l'évaluation et
- que les personnes qui disposent de manière évidente et avérée de ressources financières suffisantes n'ont pas accès à l'aide financière mais ont accès aux aspects non financiers du soutien au retour et à la réintégration pour autant que leurs besoins ne puissent raisonnablement pas être satisfaits autrement que par le biais du programme d'aide au retour et à la réintégration parce que le service requis n'est tout simplement pas disponible ou parce que ses conditions d'accès ou son prix en excluent de facto la personne.

Le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen recommandent d'accorder l'aide à la réintégration en plusieurs **tranches flexibles**. Autant que faire se peut, il est recommandable que la première tranche soit définie sur la base d'un plan de réintégration établi par le migrant et le partenaire de réintégration et que les tranches suivantes le soient en fonction des besoins sur la base d'une évaluation de l'application du plan de réintégration et de ce qui doit encore être réalisé. De telle façon, on peut attribuer l'aide en fonction des besoins actuels de réintégration, déterminés par le partenaire local après une évaluation de la durabilité du retour en utilisant des paramètres qui décrivent quels buts doivent être réalisés. L'indigence, financière, matérielle ou immatérielle, et les besoins individuels doivent être des critères pour déterminer le montant et le caractère de l'aide, pas pour exclure quelqu'un du groupe cible.<sup>9</sup> La fourchette au sein de laquelle les montants de l'aide à la réintégration sont définis doit être plus ample qu'à l'heure actuelle, ce qui implique d'en augmenter le plafond.

---

<sup>9</sup> Sur la base d'une conversation introductive, les partenaires de retour devraient déterminer si le candidat au retour a un réel besoin de l'aide à la réintégration et s'il y a un besoin individuel clair.

## 2.3 Les partenaires locaux

La présence de partenaires locaux est une condition nécessaire de la réussite de l'aide à la réintégration. C'est pourquoi, il est important que l'Agence prenne des mesures et mette des moyens en oeuvre pour étendre le réseau de partenaires. Une telle mission doit être inscrite dans l'arrêté royal. Pour cela, elle doit chercher à établir des partenariats avec les instances qui, dans les autres pays d'immigration, sont responsables de la politique d'aide au retour volontaire et à la réintégration et soutenir les partenaires dans leurs efforts de création ou de développement de partenariats avec des organisations actives dans des pays d'immigration. Notons ici que ces partenariats ne doivent pas nécessairement se cantonner aux organisations implantées dans l'Union européenne.

## 3. Les mécanismes de concertation

Le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen demandent que soit installé un **conseil consultatif** en matière de politique d'aide au retour volontaire et à la réintégration.

Ce conseil n'aurait de compétence ni décisionnelle ni de contrôle. Il n'aurait pas non plus de fonction purement opérationnelle. Sa mission serait de faire des constats et des recommandations quant à la politique de retour volontaire ou à des aspects de celle-ci, d'émettre des avis, tant à la demande de Fedasil ou du Ministre de tutelle que de sa propre initiative. Il pourrait contribuer à la définition d'instruments tels que normes de qualité, méthodes d'évaluation, instructions et autres.

La fonction du conseil consultatif n'est en effet pas de se substituer au Ministre ou à Fedasil mais de servir de forum de discussion et d'avis dépourvu de pouvoir décisionnel. La politique définie par le Ministre ou par Fedasil ne peut que tirer profit de l'information, des approches, de l'expertise, des idées et des propositions apportées par les partenaires et d'autres acteurs pertinents dans le cadre de ce conseil consultatif.

Ce dernier regrouperait les acteurs directs du retour volontaire (Fedasil, les partenaires retour et les partenaires de réintégration en Belgique) et des acteurs extérieurs pouvant apporter une contribution aux travaux du conseil du fait d'une expertise dans un ou des domaines connexes du retour volontaire et de la réintégration.

Ces domaines connexes touchent par exemple aux questions liées aux migrations, au développement, au séjour, à l'asile, à la détention, aux relations internationales. Lors de la détermination de la composition de celui-ci, un équilibre doit être trouvé, d'une part, entre les associations et les institutions publiques et, d'autre part, entre les acteurs directement impliqués dans le retour volontaire et les autres.

Fedasil reconnaît l'utilité d'un tel conseil mais s'oppose à ce qu'il soit prévu dans l'arrêté royal. Le premier argument de l'Agence est que la définition d'une politique et la mise en oeuvre de celle-ci relèvent de la compétence du ministre qui, en vertu de la loi accueil, la confie en partie à l'Agence. Or, ceci n'implique en rien que le Ministre et l'Agence ne puissent pas mettre en place un mécanisme de consultation.

Le deuxième argument avancé est que la concertation structurelle avec les partenaires dans le cadre de la loi accueil, dans le cadre de la TRAC, n'a pas davantage été établie légalement ou réglementairement. Or, l'expérience montre que si la TRAC a pu fonctionner sans cadre légal ou réglementaire, ce n'est pas le cas du conseil consultatif, qui n'a existé et réellement fonctionné que pendant un temps très bref en 2007 (2 réunions).

Le texte de Fedasil prévoit que l'Agence développera un cadre de concertation à 3 niveaux:

- dans le cadre des conventions (monitoring opérationnel)
- dans le cadre de la TRAC (communication régulière relative au retour volontaire)
- avec les organisations et départements qui ne sont pas membres de la TRAC, mais qui disposent d'une information spécifique utile dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la politique.

La dernière démarche rejoint dans une grande mesure l'idée d'un conseil consultatif mais elle nous semble devoir être élargie à la participation des membres de la TRAC acteurs de retour volontaire et aux acteurs extérieurs pouvant apporter une contribution aux travaux du conseil. On peut dès lors se demander pourquoi, si Fedasil reconnaît l'utilité d'un tel organe de conseil et de mise en œuvre de la politique et dit vouloir en créer un, l'existence ne peut pas en être prévue par arrêté royal.

Pour fonctionner, un tel organe doit disposer d'une structure de soutien (secrétariat, bureau chargé de préparer les points relatifs à l'agenda et au mode de travail, infrastructure minimale, etc.), de ressources financières, d'un cadre de fonctionnement clair et d'un minimum de permanence. Sans cela, il risque vite de perdre de sa pertinence, de son efficacité et de son utilité. C'est pourquoi il est important qu'il reçoive une base juridique, par exemple en étant instauré par arrêté royal.