

Résumé

Cadre

La présente investigation a été menée en exécution de la requête adressée par la Chambre des représentants le 28 février 2008 au Médiateur fédéral de mener des investigations sur le fonctionnement des centres ouverts gérés et agréés par Fedasil et, en se basant sur les constatations faites à l'occasion de cette mission, de formuler des recommandations et d'en faire rapport à la Chambre des représentants dans les meilleurs délais.

A l'heure actuelle, quarante-deux centres ouverts communautaires assurent l'accueil de demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

Dix-huit centres fédéraux (parmi lesquels le centre de transit et les centres d'observation et d'orientation de mineurs étrangers non accompagnés) sont gérés par Fedasil. Vingt-quatre centres sont gérés par les partenaires (treize centres par Rode Kruis-Vlaanderen, dix centres par la Croix-Rouge Communauté francophone et un centre par les Mutualités socialistes).

Sur la base d'un examen détaillé de douze de ces centres, au moyen d'une investigation par échantillonnage, nous avons tenté d'analyser le fonctionnement de l'entièreté du réseau des centres d'accueil communautaires ouverts.

A côté des constatations, et des recommandations auxquelles celles-ci ont donné lieu, le présent rapport contient les réactions des administrations concernées (Fedasil et les partenaires) et de la Ministre de l'Intégration sociale, des Pensions et des Grandes Villes. L'investigation proprement dite a été clôturée le 31 octobre 2008. Le présent rapport ne tient dès lors pas compte des évolutions postérieures à cette date.

Analyse thématique

L'investigation sur le fonctionnement des centres porte sur la qualité de l'accueil matériel offert aux résidents, sur le respect de leurs droits fondamentaux et sur l'exécution correcte des missions confiées aux centres. La loi sur l'accueil du 12 janvier 2007 dispose expressément à cet égard que les résidents ont droit à un accueil devant leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'investigation a été menée au regard de huit thèmes concrets. Les constatations et/ou recommandations les plus marquantes sont reprises brièvement ci-dessous.

I. Organisation

La mission de transit

En période normale, hors saturation du réseau, le centre de Woluwe-Saint-Pierre fonctionne comme centre de transit. Comme la loi sur l'accueil ne prévoit pas la mission de transit, il n'existe dès lors actuellement aucune base légale permettant de limiter le service fourni aux demandeurs d'asile hébergés dans ce centre. Les services offerts dans le centre de transit correspondent pourtant grosso modo aux services prévus dans le cadre de l'accueil d'urgence.

La pratique démontre l'existence d'un besoin réel au sein du réseau d'accueil, d'un centre de transit. L'accueil de transit doit dès lors être expressément prévu dans la loi sur l'accueil. Bien que la Directive européenne sur l'accueil permette une limitation des modalités d'accueil dans ce cadre, il convient de prévoir une prestation de services la plus étendue possible.

Tant que la mission de transit n'est pas prévue dans la loi sur l'accueil, soit le centre de Woluwe-Saint-Pierre doit être transformé en un centre d'accueil d'urgence, la durée de séjour maximale étant limitée dans ce cas à 10 jours, soit la prestation de services actuelle doit être élargie à une aide matérielle complète telle que prévue dans la loi sur l'accueil.

Le devoir de confidentialité

La portée exacte du devoir de confidentialité auquel sont tenus tous les membres du personnel et son articulation avec le secret professionnel, qui ne lie que certaines catégories du personnel, sont confuses pour les travailleurs des centres.

Il est nécessaire, non seulement pour rassurer les collaborateurs des centres, mais également pour garantir le traitement égal des résidents et la protection de leur vie privée, et comme le prévoit la loi, qu'un code de déontologie uniforme pour tous les centres et tous les membres du personnel soit établi et repris dans le règlement de travail. Ce code doit notamment contenir des instructions claires sur la portée exacte du devoir de confidentialité.

2. Infrastructure générale

La majorité des infrastructures d'accueil existaient avant l'arrivée des résidents et ces infrastructures n'étaient pas toutes destinées à servir de lieu de vie durable. Souvent les centres ont été ouverts dans l'urgence au fil de crises humanitaires ou d'afflux ponctuels de candidats réfugiés.

Il y a lieu de mener une réflexion sur l'implantation de certains centres ou le choix de certains bâtiments. Les besoins des groupes vulnérables, tels que les personnes handicapées et les familles, doivent être davantage pris en considération.

3. Population des centres

Dans la plupart des centres séjournent à la fois des hommes isolés, des femmes isolées et des familles (en séjour illégal ou non).

Lorsque les groupes (hommes isolés, femmes isolées, familles) sont mélangés dans le centre, leur proportion doit être équilibrée et des mesures appropriées doivent être prises pour garantir le bien-être et la sécurité de tous les résidents.

4. Information des résidents

Le règlement d'ordre intérieur (ROI) contient les droits et obligations réciproques des résidents et du centre. Il permet au résident de savoir ce qu'on attend de lui et ce qui est interdit. Il énumère aussi les services auxquels le résident a droit.

Actuellement, les centres fédéraux ont établi chacun leur propre ROI, tandis que les centres de la Croix-Rouge Communauté francophone et de Rode Kruis-Vlaanderen travaillent chacun avec un modèle commun, si nécessaire adapté aux spécificités du centre. Ces différents règlements sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'accueil et sont donc obsolètes sur un certain nombre de points. A titre d'exemple, certains indiquent que le résident n'a droit qu'aux soins médicaux urgents, d'autres se réfèrent à la phase de recevabilité de l'ancienne procédure d'asile ou à des sanctions qui ne sont plus d'application, etc.

Cette situation est inacceptable près d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la loi. Il est dès lors urgent qu'un arrêté royal détermine le régime et les règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil et que le règlement d'ordre intérieur uniformisé établi par le ministre en détermine les modalités d'exercice.

5. Conditions de vie

Normes

Tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine. Un accueil conforme à la dignité humaine suppose notamment que les besoins fondamentaux en matière de logement, d'accès aux équipements sanitaires et de nourriture (le gîte et le couvert : un lit, un bain et du pain) soient couverts comme il se doit.

Toutefois, il n'est actuellement pas précisé à quelles normes concrètes les prestations de base en matière de gîte et de couvert doivent répondre pour garantir un niveau de vie conforme à la dignité humaine.

Il est nécessaire de prendre d'urgence l'arrêté royal en exécution de la loi sur l'accueil pour remédier au manque de clarté concernant les normes d'infrastructure et les normes qualitatives, ainsi que pour garantir une même qualité d'accueil dans tous les centres.

En l'absence de normes concrètes, il apparaît clairement qu'il est indispensable de déjà satisfaire à un certain nombre d'exigences minimales et que certaines mesures peuvent améliorer significativement la qualité de vie.

Hébergement

Les dortoirs communs doivent être aménagés de telle sorte que chaque résident bénéficie de la nécessaire intimité. Chaque résident qui est hébergé dans une chambre commune doit disposer d'un point de lumière et d'une prise de courant personnels.

Des dispositions particulières sont nécessaires afin de garantir l'intimité des parents et des enfants dans les chambres familiales. Les familles avec des enfants de plus de 10 ans doivent pouvoir disposer, si elles le souhaitent, de chambres séparées. Lorsque les enfants partagent la chambre des parents, une séparation entre le couchage des parents et celui des enfants doit être assurée.

Sanitaires

Dans certains centres, des situations inacceptables sur le plan hygiénique ont été constatées. Un contrôle strict de l'entretien des installations sanitaires dans le cadre des services communautaires



effectués par les résidents, complété à intervalle régulier par un entretien approfondi effectué par une société spécialisée, est indispensable. Il incombe aux centres de se doter d'équipements sanitaires résistant à un usage intensif et de veiller au renouvellement régulier de ceux-ci. Enfin, pour garantir la qualité et l'efficacité des installations sanitaires, il convient de veiller à des systèmes d'évacuation et d'égout appropriés.

Nourriture

La vie en centre communautaire devient nettement plus supportable, tant pour les familles que pour les personnes isolées, lorsque les résidents peuvent préparer eux-mêmes leurs repas. Cette possibilité doit pouvoir être proposée aux résidents de tous les centres.

Services communautaires

La prestation de services communautaires offre aux résidents la possibilité d'occuper utilement la journée et d'augmenter leur allocation journalière. Actuellement le « tarif de base » diffère entre les centres. En outre, dans certains centres, un accès égal aux services communautaires pour tous les résidents n'est pas garanti. Afin de garantir le traitement égal en matière de services communautaires, un arrêté royal en exécution de la loi sur l'accueil s'impose d'urgence.

Formation – Emploi – Volontariat

Le fait de suivre un enseignement, la prestation d'un emploi rémunéré ou de volontariat sont d'autres facteurs qui contribuent à une occupation journalière sensée.

Si l'accès à l'enseignement ne pose pas de problèmes pour les mineurs, de nombreux obstacles compliquent l'accès à l'offre de formations régulières pour les résidents adultes. Pour garantir le droit effectif à des cours et formations, tel que prévu par loi sur l'accueil, il convient de veiller à proposer une offre de formation adaptée.

L'absence des mesures légales ou réglementaires nécessaires empêche actuellement tant l'accès à l'emploi rémunéré qu'au volontariat. Cette lacune constitue une occasion manquée pour les résidents d'un centre communautaire d'occuper intelligemment leur temps, de poursuivre leur épanouissement personnel et d'entamer éventuellement leur intégration dans notre société.

Respect de la vie privée

Compte tenu des restrictions à la vie privée inhérentes à la vie en structure communautaire, les centres d'accueil se doivent de prendre toutes les mesures adéquates pour respecter le peu de vie privée dont disposent les résidents. La pratique actuelle de contrôle de chambre pose problème à cet égard.

Un contrôle régulier des chambres peut s'avérer nécessaire dans le but de maintenir l'hygiène et la sécurité dans les centres. Actuellement, il n'existe toutefois aucune disposition légale qui autorise ou règle les contrôles des chambres. Les contrôles des chambres qui sont actuellement effectués dans les centres d'accueil constituent par conséquent une violation illicite du droit au respect de la vie privée des résidents. Il convient d'urgence de prévoir une base légale pour les contrôles des chambres. Dans l'intervalle, des contrôles de chambres peuvent uniquement être effectués pour des motifs de sécurité. Ces contrôles doivent en outre avoir lieu en présence du résident et ne peuvent en aucun cas donner lieu à une sanction.

Respect de la vie familiale

À l'instar du respect de la vie privée, le respect de la vie familiale est également un enjeu crucial. Les parents doivent pouvoir continuer d'assumer leur rôle spécifique. Pour préserver l'autorité parentale, les parents ne peuvent jamais être réprimandés ou sanctionnés en présence de leurs enfants. Les enfants ne peuvent jamais servir d'interprètes pour leurs parents lors des entretiens qui concernent la procédure d'asile ou lors d'un examen médical. Lorsqu'il sanctionne un enfant, le centre doit faire appel dans toute la mesure du possible aux parents.

Plus le déroulement de la journée est réglé par le centre, plus la vie communautaire perturbe la vie de famille. Si le centre décide de l'heure du repas et du menu, de l'heure à laquelle les enfants peuvent se laver, de ce qui est permis et de ce qui ne l'est pas..., il devient extrêmement difficile, sinon impossible, pour les parents de prendre eux-mêmes des décisions et d'assumer leur rôle normal. Chaque famille doit dès lors être hébergée dans une unité familiale distincte avec des chambres séparées pour les parents et les enfants, sa propre cuisine, ses propres sanitaires et une télévision. En outre, les familles doivent être en mesure de prendre en charge les tâches ménagères courantes (cuisine, nettoyage, lessive, etc.).

6. Accompagnement adapté

Dossier médical et dossier social

En ce qui concerne l'accompagnement médical et l'accompagnement social, il y a lieu d'introduire un dossier électronique uniforme qui simplifiera la transmission des informations concernant le résident, notamment en cas de transfert vers un autre centre.

Accompagnement médical

Fedasil doit veiller à ce que tous les centres exécutent scrupuleusement les dispositions de la loi sur l'accueil, les arrêtés royaux concernés et les instructions administratives, notamment l'instruction concernant l'intake médical. En particulier, les informations que reçoivent les résidents concernant l'accompagnement médical doivent être conformes à la loi sur l'accueil.

L'aide juridique

L'accès effectif à l'avocat ou à l'aide juridique de première ligne doit être garanti non seulement dans le cadre de la procédure d'asile, mais aussi pour tous les problèmes juridiques auxquels le résident peut être confronté.

Une réglementation uniforme concernant l'intervention dans les frais de déplacement et de communication dans ce cadre est nécessaire.

Groupes vulnérables

Les besoins spécifiques des groupes vulnérables méritent une attention continue.

Il y a une nécessité absolue de places d'accueil spécifiques pour les résidents qui souffrent de troubles psychiques ou mentaux.

Dans le cadre de l'accueil des mineurs non accompagnés, une solution doit être recherchée pour l'accueil des « cas difficiles » (par exemple des mineurs ayant commis des faits avec violence ou impliqués dans le commerce de drogue, etc.). S'il y va de l'intérêt et de la sécurité des autres mineurs et du personnel, ceux-ci ne permettent pas de priver ces mineurs 'difficiles' de leur droit à l'accueil.

Les résidents ayant un problème de mobilité doivent être envoyés dans des centres qui disposent d'infrastructures adaptées à leur handicap. Des places adaptées doivent être prévues en nombre suffisant.

7. Ordre et Sécurité

Désinscription des résidents

Comme les centres d'accueil sont des centres « ouverts », les résidents peuvent en principe en sortir et y entrer librement. La comptabilisation des absences et surtout le nombre d'absences autorisées avant de perdre sa place dans le centre varient en pratique fortement d'un centre à l'autre. A l'heure actuelle, il n'existe pas de base légale ou réglementaire pour les pratiques observées. Des règles uniformes pour ces absences doivent être prévues dans l'arrêté royal déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux structures d'accueil et doivent être spécifiées dans le règlement d'ordre intérieur uniformisé.

Prévention de la violence

En vue de prévenir la violence, il faut une solution pour « les cas difficiles ». Compte tenu, d'une part, de l'obligation de garantir une aide matérielle pour tous les bénéficiaires de l'accueil et, d'autre part, de l'impact sur la vie d'un centre des personnes en souffrance mentale et des individus violents, une solution spécifique doit être trouvée pour l'accueil de ces catégories particulières de personnes.

Il est urgent de prendre les arrêtés royaux fixant les mesures d'ordre et leurs modalités d'application, ainsi que la procédure à suivre pour les sanctions. Cela permettra de mettre fin à certaines pratiques actuelles qui sont contraires à la loi sur l'accueil.

Ainsi, aucune sanction prise dans le cadre de l'accueil ne peut être utilisée pour influencer le déroulement de la procédure d'asile. Une sanction ne peut davantage entraîner la suppression de l'allocation journalière.

Les centres doivent s'en tenir exclusivement aux sanctions prévues dans la loi sur l'accueil. La sanction ne peut viser qu'un manquement grave aux régime et règles de fonctionnement du centre. S'il paraît utile de rappeler dans un règlement d'ordre intérieur que la loi belge est d'application au sein du centre, il ne relève pas de la mission du centre de sanctionner des infractions étrangères à la loi sur l'accueil. Ceci reste une prérogative des autorités judiciaires. A titre d'exemple, le centre ne peut dès lors pas sanctionner les parents d'enfants mineurs pour le non-respect de l'obligation scolaire.

La mise en place de la procédure de plainte pour les résidents est encore embryonnaire. Certains centres n'ont pas (encore) instauré de procédure formelle de plaintes, tandis que dans d'autres elle venait ou était en voie de l'être. L'adoption de l'arrêté royal devant déterminer les règles de procédures applicables au traitement des plaintes s'impose d'urgence.

Remarques générales

L'investigation a fait surgir quelques problématiques qui dépassent les thèmes individuels et qui résultent de l'analyse globale du fonctionnement des centres.

1. Traitement égal

Il est ressorti de l'examen des différents thèmes que dans l'ensemble, tous les aspects de l'accueil matériel décrits dans la loi sur l'accueil sont dispensés aux résidents par les centres d'accueil communautaires. Toutefois, les modalités de l'accueil et la mesure dans laquelle l'accueil est dispensé varient selon les centres, ce qui implique que l'égalité de traitement des résidents n'est pas garantie.

Parfois, cette inégalité de traitement résulte des différences d'infrastructures entre les centres ou de l'implantation des centres. Dans d'autres cas, le traitement inégal provient d'une application erronée des règles existantes. Dans d'autres cas encore, le traitement inégal résulte d'un manque de règles uniformes. Dans plusieurs domaines, la loi sur l'accueil elle-même détermine que des règles plus concrètes doivent être fixées par arrêté royal aux fins d'exécuter la loi. Près d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la loi, plusieurs des arrêtés d'exécution prévus dans la loi n'ont pas encore été adoptés. En vue de l'uniformisation du fonctionnement des centres d'accueil et d'une plus grande égalité de traitement des résidents, ces arrêtés d'exécution doivent être adoptés le plus rapidement possible.

2. Conditions de vie conformes à la dignité humaine – problèmes d'infrastructure

Dans certains centres, la norme de la dignité humaine postulée par la loi sur l'accueil n'est pas atteinte sur certains aspects de l'aide matérielle.

Dès que l'on constate qu'un centre ou certaines parties d'un centre ne répondent plus aux normes permettant de proposer un accueil conforme à la dignité humaine, ces sites doivent être fermés et restaurés. Il ne suffit pas que les pouvoirs publics déterminent les normes minimales pour un accueil conforme à la dignité humaine et dressent la carte des défauts éventuels. S'ils veulent qu'un accueil conforme à la dignité humaine soit effectivement garanti, ils doivent également veiller à ce que des budgets suffisants soient disponibles pour prendre les mesures matérielles nécessaires à l'élimination des défauts constatés et atteindre les normes établies.

3. Accueil en deux étapes – impact psychologique d'un séjour de longue durée dans une structure communautaire

Le principe de l'accueil en deux étapes (passage vers une structure d'accueil individuelle après quatre mois) est mis en péril en raison de la saturation du réseau. Par conséquent, les résidents restent dans les centres communautaires plus longtemps que prévu. Le risque devient dès lors réel que le manque d'autonomie, l'impossibilité d'assumer soi-même des responsabilités, rendent les résidents apathiques ou au contraire récalcitrants et agressifs. Le séjour de longue durée dans un centre communautaire n'entraîne pas uniquement des conséquences pour le résident en tant qu'individu. Cela a un impact encore plus négatif sur la vie de couple ou de famille.

Un séjour de quatre à six mois dans un centre d'accueil communautaire constitue pour les demandeurs d'asile un délai maximum absolu, lequel n'est en outre acceptable que lorsque l'accueil se fait dans des conditions optimales.

4. Droit à l'aide matérielle – saturation du réseau d'accueil

La suroccupation du réseau empêche actuellement que le droit à l'aide matérielle tel que prescrit par la loi sur l'accueil soit garanti à tous les demandeurs d'asile pendant l'entièreté de la procédure d'asile.

Fedasil est tenue légalement de délivrer aux demandeurs d'asile pour lesquels aucune place dans une structure d'accueil ne peut être trouvée, une attestation leur permettant de s'adresser au CPAS. La délivrance de ces attestations ne peut cependant en aucun cas constituer une solution durable au manque de place dans les centres, étant donné qu'elle est contraire à l'idée de base de la loi sur l'accueil qui prévoit un accueil matériel pendant l'entièreté de la procédure d'asile. Fedasil doit veiller à ce qu'une place d'accueil qui correspond aux exigences légales puisse être attribuée à tous les demandeurs d'asile pendant toute la procédure, et doit prévoir les scénarios requis pour régler, si nécessaire, les problèmes de saturation aussi bien temporaires que plus structurels.

5. Conclusion

A l'heure actuelle, quatre des principes de base de la loi sur l'accueil du 12 janvier 2007 – l'égalité de traitement, l'accueil conforme à la dignité humaine, l'accueil en deux étapes et le droit à l'aide matérielle pour tous les demandeurs d'asile pendant toute la procédure – ne sont pas ou pas complètement réalisés.