



le **Médiateur** fédéral

un pont entre le citoyen et l'administration

RAPPORT INTERMÉDIAIRE
3^{ÈME} TRIMESTRE 2009

Introduction

Depuis fin avril 2009, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) refuse systématiquement l'accueil aux mineurs en état de besoin séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire. Fedasil s'écarte de sa position uniquement dans des cas individuels en exécution d'une ordonnance d'un tribunal ou d'une intervention du Médiateur fédéral. Comme cette situation constitue une atteinte grave aux droits fondamentaux de l'enfant, le Médiateur fédéral a adressé deux recommandations : l'une à Fedasil le 29 juillet 2009, et l'autre au Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté le 31 juillet 2009. Fedasil continue de refuser l'accueil à ces mineurs après les recommandations du Médiateur fédéral.

Cette attitude s'apparente à :

- un excès de pouvoir, en n'appliquant sciemment pas la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (loi sur l'accueil) ;
- l'instauration d'une discrimination directe entre bénéficiaires de la loi sur l'accueil: les familles en procédure d'asile d'une part et les familles en séjour illégal qui ne parviennent pas à subvenir aux besoins de leurs enfants d'autre part ;
- la création – de manière consciente et en connaissance de cause – d'une situation inhumaine et dégradante pour les enfants concernés et leurs parents qui est contraire à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à la Convention internationale des droits de l'enfant, en ce qu'ils sont *de facto* abandonnés à leur sort.

Tant devant le tribunal qu'auprès du Médiateur fédéral, Fedasil invoque la force majeure pour justifier sa pratique illégale. Fedasil ne conteste pas que les enfants et leurs parents ont en principe droit à l'aide matérielle et à l'accueil mais affirme qu'elle ne peut l'accorder pour cause de force majeure, plus précisément en raison d'une saturation totale de ses structures d'accueil.

Le Tribunal du travail de Bruxelles siégeant en référé a constaté à ce propos que « *Fedasil ne démontre pas prima facie dans cette affaire la force majeure* ».

Nous souhaitons y ajouter qu'il est honteux et indigne d'un état démocratique que l'autorité invoque la force majeure pour se dédouaner d'une atteinte aux droits de l'homme et aux droits de l'enfant et de la non-application de la loi.

Excès de pouvoir

La loi sur l'accueil définit l'aide matérielle comme « *l'aide octroyée par l'Agence 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. Elle comprend également l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétariat et des formations ainsi que l'accès à un programme de retour volontaire* ».

Le champ d'application de la loi précise expressément que le droit à l'aide matérielle s'applique également aux personnes visées à l'article 60 de la loi.

Cet article est rédigé comme suit: « *L'Agence est chargée de l'octroi de l'aide matérielle aux mineurs séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire et dont l'état de besoin a été constaté par un centre public d'action sociale, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien.*

Cette aide matérielle est octroyée dans les structures d'accueil gérées par l'Agence. (...) ».

Par ailleurs, la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale prévoit que pour un étranger de moins de 18 ans qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume, l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable au développement de l'enfant. Cette aide est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil et la présence dans le centre des parents ou personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale est garantie.

Pour ces mineurs, la législation prévoit donc uniquement une aide matérielle octroyée par Fedasil au sein de ses structures d'accueil. Aucune autre forme d'aide n'est prévue. Sachant qu'il s'agit de mineurs dont l'état de besoin a été constaté par un CPAS et pour lesquels il n'existe pas d'alternative, leur refuser l'accueil ne peut pas être considéré autrement qu'une forme d'excès de pouvoir, même si la saturation du réseau d'accueil est un fait. Une autorité administrative normalement prudente et consciencieuse qui se trouve dans les mêmes circonstances n'abandonnerait pas *de facto* ces enfants à leur sort mais chercherait des solutions à la saturation qui ne soient pas prises au détriment des enfants.

Discrimination directe

Les autres catégories de bénéficiaires (des demandeurs d'asile pour une grande part) sont également confrontées à la saturation du réseau. Ne pas accueillir les demandeurs d'asile est contraire à la Directive européenne sur l'accueil et aux normes internationales qui visent la protection des candidats réfugiés. Dans le courant du mois de juillet 2009, Fedasil a refusé l'accueil à 97 d'entre eux. La majorité de ce groupe a toutefois obtenu une place d'accueil à la suite de procédures judiciaires collectives. Vingt personnes ont obtenu une place le lendemain du jour où elles s'étaient présentées. Depuis lors et jusqu'à la mi-septembre, Fedasil n'a plus refusé l'accueil à des demandeurs d'asile et lorsqu'une place ne pouvait leur être trouvée dans le réseau, Fedasil les a hébergés dans des hôtels.

Dans des circonstances particulières, comme la saturation du réseau d'accueil, la loi sur l'accueil prévoit cependant une alternative à l'accueil dans un centre ouvert : ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription (code 207) aux demandeurs d'asile de sorte qu'une aide financière puisse être allouée par un CPAS. Fedasil a appliqué cette disposition quelques jours en avril 2009 mais a immédiatement cessé cette mesure à la demande de son ministre de tutelle. Le motif avancé est d'éviter le risque d'appel d'air lié à l'ouverture de l'aide financière aux demandeurs d'asile primo-arrivants.

Accueillir une catégorie de bénéficiaire de la loi sur l'accueil, notamment les familles en procédure d'asile, et refuser d'accueillir une autre catégorie, à savoir les familles en séjour illégal dont les enfants sont en état de besoin, crée une discrimination manifeste. Cette

discrimination est d'autant plus injuste et choquante quand on sait qu'il existe une alternative légale pour les demandeurs d'asile qui ne préjudicie pas leurs droits alors que les droits fondamentaux des enfants de familles en séjour illégal sont violés faute d'alternative légale.

La création d'une situation inhumaine et dégradante contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et à la Convention internationale des droits de l'enfant

L'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme interdit tout traitement inhumain ou dégradant.

En vertu de l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent.

Pour satisfaire aux obligations que ces normes font peser sur les Etats parties, le législateur belge a prévu que les mineurs étrangers séjournant illégalement avec leur famille sur le territoire et dont l'état de besoin a été constaté ont droit à une place en centre ouvert.

Leur refuser cette place revient à leur refuser toute forme d'assistance à laquelle ils ont droit, en particulier pour l'hébergement, la nourriture, l'habillement ainsi que pour les soins de santé.

Ce refus est manifestement en contradiction avec le prescrit des normes internationales précitées et de la loi belge.

Il ne suffit pas de transposer les engagements internationaux de la Belgique en matière de respect des droits de l'homme et des droits de l'enfant dans la loi nationale, encore faut-il appliquer celle-ci effectivement.

Données chiffrées concernant le refus d'accueil des mineurs en état de besoin séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire

Au moment de la recommandation à Fedasil le 29 juillet 2009, la capacité d'accueil de Fedasil restait insuffisante, malgré une série de mesures prises pour améliorer la situation. Depuis fin avril 2009, l'accueil auquel ils ont droit avait été refusé à 262 enfants, répartis sur 107 familles.

Août 2009 : les problèmes structurels persistent

Au mois d'août 2009, l'accueil a été refusé à 79 enfants, répartis sur 32 familles. Ainsi, fin août la situation touchait 341 enfants, pour un total de 139 familles.

Fedasil a répondu à la recommandation du Médiateur fédéral qu'elle est consciente que le refus d'accueillir les familles en séjour illégal depuis la fin du mois d'avril place celles-ci, et en particulier les enfants, dans une situation de grande précarité, mais qu'elle est toujours dans l'impossibilité concrète de leur fournir un hébergement et ce, faute de places disponibles.

Par courrier du 17 septembre 2009, le Secrétaire d'Etat constate avec le Médiateur fédéral que la situation actuelle est inadmissible dans un Etat partie à la Convention internationale des droits de l'enfant. A ce titre, il a chargé Fedasil d'élaborer un trajet d'accueil spécifique

pour ces familles. Afin de pouvoir honorer dans les meilleurs délais ce devoir de protection particulier des enfants mineurs et d'assurer, sans distinction, un accueil à tous les bénéficiaires de la loi sur l'accueil, une série de mesures opérationnelles ont été prises pour augmenter la capacité d'accueil. Le Secrétaire d'Etat précise qu'en raison sans doute d'une crainte d'appel d'air, il n'y a à ce stade aucun consensus gouvernemental qui permettrait l'ouverture de l'aide financière aux demandeurs d'asile primo-arrivants.

Au moment de la rédaction du présent rapport intermédiaire, la presse s'est faite l'écho du nombre de demandeurs d'asile accueillis temporairement dans des hôtels (plus de mille). L'effet des mesures prises en vue d'améliorer la situation tarde à se faire ressentir.

La « réponse » actuelle à la saturation du réseau consiste à rechercher une solution temporaire d'hébergement pour les demandeurs d'asile. Par ailleurs, il existe pour les demandeurs d'asile une alternative à l'accueil matériel : ils pourraient se voir octroyer temporairement une aide financière. Aucune solution n'est actuellement proposée pour les familles en séjour illégal. L'impossibilité d'accueillir ces familles telle qu'elle est actuellement avancée par Fedasil est donc loin d'être le résultat d'une situation imprévisible et irrésistible, mais bien le fruit d'une décision de l'autorité publique quant à l'utilisation, ou non, des moyens matériels et légaux dont elle dispose pour assumer sa mission. En l'état actuel, cette décision touche de plein fouet une catégorie de personnes vulnérables – les enfants des familles en séjour illégal – qui se retrouvent dans une situation d'extrême précarité. Le Médiateur fédéral se doit d'attirer l'attention de la Chambre des représentants sur cette situation qui est contraire aux droits de l'enfant (et aux droits de leur famille).

Il y a lieu de mettre fin immédiatement au refus d'accueillir les mineurs étrangers séjournant illégalement avec leur famille sur le territoire et dont l'état de besoin a été établi.

Une solution d'accueil durable pour tous les bénéficiaires de l'accueil doit être dégagée, solution conforme à la dignité humaine et aux droits fondamentaux des personnes concernées et qui permet de faire face, dès que nécessaire, à une situation de saturation du réseau.

Le 20 novembre 2009, la Convention internationale des droits de l'enfant fêtera ses vingt ans.

Recommandation officielle à l'Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil)

Bruxelles, le 29 juillet 2009

RO 09/01 : Le Médiateur fédéral recommande à Fedasil de mettre fin immédiatement au refus d'accueil des mineurs en état de besoin séjournant illégalement avec leur famille sur le territoire.

Exposé des faits

Une famille bosniaque (les parents et deux enfants) a sollicité l'intervention du Médiateur fédéral en juillet 2009. A la suite du rejet définitif de sa demande d'asile, l'initiative locale d'accueil (ILA) où elle était hébergée jusqu'à là ne pouvait plus l'accueillir légalement et le Juge de Paix lui avait donné jusqu'au 1^{er} août 2009 pour quitter l'habitation en question. Fedasil a refusé d'accueillir cette famille en invoquant la force majeure et a indiqué que la famille ne serait pas reprise sur une liste d'attente et qu'il ne servait à rien de se présenter au Dispatching pour demander l'accueil dans un centre ouvert. Celle-ci risquait dès lors de se retrouver « à la rue » et sans aucune aide à partir du 1^{er} août 2009.

Des éléments recueillis, il ressort que depuis fin avril 2009, Fedasil a pris des décisions de refus d'accueil matériel dans un centre ouvert aux « *mineurs séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire et dont l'état de besoin a été constaté par un centre public d'action sociale, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien* ¹ ». La loi sur l'accueil précise que l'aide matérielle est octroyée à ces familles dans les centres d'accueil fédéraux pour demandeurs d'asile. Or, le réseau d'accueil est saturé et il n'y a dès lors (quasi) plus de places disponibles. Cette situation constitue d'après Fedasil une situation de force majeure qui l'empêche d'accueillir encore les personnes qui postulent l'aide matérielle dans un centre ouvert en vertu de l'arrêté royal du 24 juin 2004 *visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume*.

En juillet 2009, malgré les mesures prises (la sur-occupation des centres fédéraux, la mise en place d'un dispositif d'accueil d'urgence, l'hébergement dans des hôtels, l'accélération du départ de certaines catégories de résidents, l'ouverture de 850 places temporaires, le passage à l'aide financière pour les personnes dont la demande d'asile a été introduite sous l'ancienne procédure, la fin de l'accueil pour les résidents des nouveaux états membres de l'UE, etc..) la capacité d'accueil par Fedasil reste insuffisante.

Ce n'est que si une décision judiciaire (exécutoire) condamne Fedasil à l'accueil de ces personnes qu'une place leur est octroyée². Dans le même esprit, Fedasil a accepté d'accorder l'accueil à la famille s'étant adressée au Médiateur fédéral.

¹ Article 60 de la loi du 12 janvier 2007 *sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers*, ci-après « la loi sur l'accueil ».

² Plusieurs décisions du Tribunal du Travail de Bruxelles, rendues en extrême urgence sur requête unilatérale, condamnent ainsi Fedasil à (continuer à) accueillir des personnes refusées.

Développements

Dans un arrêt du 22 juillet 2003, la Cour d'arbitrage concluait que la disposition légale qui limitait l'octroi de l'aide sociale par les CPAS aux soins médicaux urgents³ violait les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 2, 3, 24.1, 26 et 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant. La violation retenue existe d'après la Cour lorsque l'aide sociale est même refusée à l'égard de mineurs dont les parents séjournent illégalement sur le territoire alors que les autorités compétentes ont constaté que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, qu'il est établi que la demande concerne des dépenses indispensables au développement de l'enfant au bénéfice duquel elle est formulée et que le CPAS s'assure que l'aide sera exclusivement consacrée à couvrir ces dépenses.

L'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.

Selon l'article 3 de la Convention, « l'intérêt supérieur de l'enfant » doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent.

L'article 24.1 de la même Convention dispose que « les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services ».

L'article 26.1 de la même Convention dispose que les Etats parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale.

Enfin, les paragraphes 1 à 3 de l'article 27 de la même Convention énoncent :

*« 1. Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.
2. C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.
3. Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement. »*

³ L'article 57, §2, de la loi du 8 juillet 1976 *organique des centres publics d'aide sociale*.

En réaction à l'arrêt de la Cour d'arbitrage, le législateur belge a consacré le droit à l'accueil, d'abord dans l'arrêté royal du 24 juin 2004 *visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume* et ensuite, dans la loi organique des CPAS⁴ et dans celle sur l'accueil⁵. Ces familles ont droit à un logement, de la nourriture, un accès aux soins, etc. devant leur permettre de mener un niveau de vie minimal correct, au même titre que les autres catégories de bénéficiaires de la loi sur l'accueil.

Fedasil invoque une impossibilité concrète de trouver une place d'accueil au sein d'un centre ouvert fédéral.

Indépendamment de la question de savoir si les conditions de la force majeure sont réunies ou non, question actuellement débattue devant les cours et tribunaux, il est inadmissible qu'un Etat invoque cette situation pour justifier son inertie lorsqu'il s'agit de la protection de droits fondamentaux, en particulier de droits de l'enfant.

Comme l'a relevé la Cour d'arbitrage, la Convention relative aux droits de l'enfant impose à l'Etat belge un devoir de protection particulière des enfants (mineurs) et, partant, de leurs parents auxquels incombe au premier chef la responsabilité d'assurer les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

Par ailleurs, l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales pose le principe du respect de la vie privée et familiale. L'article 3 du même texte interdit les traitements inhumains ou dégradants.

Conclusions

Les décisions de refus d'accueil aux familles en séjour illégal (« laissées à la rue » sans plus) sont contraires à la loi sur l'accueil et à ces normes internationales. Rien ne permet de justifier le refus pur et simple d'accueillir ces familles. L'impossibilité temporaire d'accorder l'aide à ces enfants sous la forme choisie par le législateur belge (accueil de la famille dans un centre ouvert fédéral) ne peut justifier l'absence de toute forme d'assistance, en particulier pour le logement, la nourriture et l'habillement, ainsi que pour les soins de santé. Fedasil doit assurer, le cas échéant, d'autres formes d'aide que celle prévue dans la loi belge et qui répondent aux exigences de protection spéciale des enfants prévues par les normes internationales supérieures.

Dans l'état actuel de la législation, il n'appartient ni à Fedasil ni à son ministre de tutelle de priver une catégorie de bénéficiaires de son droit à l'accueil pour faire face à la pénurie de places disponibles. En décidant de ne plus accueillir les familles illégales avec enfants mineurs dont l'état de besoin a été constaté par un CPAS, Fedasil et son ministre de tutelle

⁴ L'article 57, §2 a été modifié par la loi du 27 décembre 2005 : la mission du CPAS se limite à constater l'état de besoin suite au fait que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, à l'égard de l'étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume. L'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions fixées par le Roi. La présence dans le centre d'accueil des parents ou personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale est garantie.

⁵ Article 6, §2 : le bénéfice de l'aide matérielle s'applique également aux personnes visées à l'article 60.

ont commis un excès de pouvoir et introduit une discrimination entre bénéficiaires de la loi sur l'accueil.

Fedasil doit immédiatement mettre un terme à son refus d'accueillir des mineurs en état de besoin séjournant illégalement avec leur famille sur le territoire.

Les médiateurs fédéraux,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'G' followed by several horizontal strokes.

Guido Schuermans

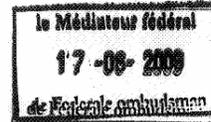
A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized 'C' and 'D' followed by several horizontal strokes.

Catherine De Bruecker

Réponse de Fedasil du 14 août 2009



14 AOUT 2009



► **contact**
Service Juridique

Madame Catherine De Bruecker
Monsieur Guido Schuermans
Médiateurs fédéraux

► **tel.** +32 02 213 44 08

► **fax** +32 02 213 44 02

► **e-mail**

Rue Ducale 43
1000 BRUXELLES

► **vosre référence:** 09GN1980/DC

► **notre référence:**

► **annexe(s):**

► **Concerne :** Votre recommandation officielle du 29 juillet 2009

Madame la Médiatrice fédérale,
Monsieur le Médiateur fédéral,

Nous avons pris connaissance de votre recommandation officielle du 29 juillet dernier relative à l'accueil des mineurs en état de besoin séjournant illégalement avec leur famille sur le territoire.

Conscients que le refus d'accueillir ces familles depuis la fin du mois d'avril place celles-ci, et en particulier les enfants, dans une situation de grande précarité, force est de constater que nous sommes toujours, à l'heure actuelle, dans l'impossibilité concrète de leur fournir un hébergement et ce, faute de places suffisantes disponibles.

En effet, outre notamment la sur-occupation des structures d'accueil, la création de places d'urgence supplémentaires et la récente décision du Conseil des ministres du 17/07/2009 de mettre à la disposition de Fedasil trois bâtiments susceptibles d'accueillir les deux demandeurs d'asile, plus de 900 demandeurs d'asile sont à ce jour hébergés à l'hôtel.

Afin de trouver une solution structurelle à la problématique de l'accueil des mineurs étrangers séjournant illégalement avec leur famille sur le territoire, notre Secrétaire d'État, Monsieur Philippe Courard, nous a chargé d'élaborer une proposition de modification de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers en vue de prévoir un trajet d'accueil spécifique pour ce groupe cible.

Nous ne manquerons pas de vous en tenir informés.

Il va de soi que si entre-temps la situation de crise actuelle prend fin, les familles seront à nouveau accueillies dans le réseau.

Nous vous prions de croire, Madame la Médiatrice fédérale, Monsieur le Médiateur fédéral, en l'assurance de nos sentiments distingués.

Isabelle Kuntziger
Directrice générale

Rue des Chartreux 21 ► B-1000 Bruxelles ► tél. +32 2 213 44 11 ► fax +32 2 213 44 22 ► e-mail: info@fedasil.be ► www.fedasil.be

Recommandation officielle au Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté

Bruxelles, le 31 juillet 2009

RO 09/02 : L'Etat belge doit assurer à tout moment et en toutes circonstances un accueil conforme aux droits fondamentaux et à la dignité humaine à tous les bénéficiaires de la loi sur l'accueil, sans discrimination. Vu la saturation actuelle du réseau d'accueil, les mesures nécessaires doivent être prises immédiatement – soit par le déblocage de moyens humains et matériels suffisants, soit par un dispositif légal adéquat – pour que Fedasil puisse à tout moment remplir correctement sa mission d'accueil à l'égard de tous les bénéficiaires. Dans l'attente que ces mesures produisent l'effet escompté, l'Etat ne peut se retrancher derrière la saturation du réseau d'accueil pour s'abstenir d'accueillir certains bénéficiaires et doit permettre au mécanisme légal dérogatoire prévu pour les demandeurs d'asile dans la loi sur l'accueil de sortir pleinement ses effets afin de garantir qu'en cas de circonstances particulières tout bénéficiaire de l'accueil reçoive l'aide nécessaire pour pourvoir à ses besoins fondamentaux.

Exposé des faits

Le Médiateur fédéral a été amené à examiner les refus d'accueil de certaines personnes en raison de la saturation du réseau d'accueil des demandeurs d'asile et autres catégories de bénéficiaires de l'accueil. En effet, une famille bosniaque (les parents et deux enfants) a sollicité l'intervention du Médiateur fédéral en juillet 2009. A la suite du rejet définitif de sa demande d'asile, l'initiative locale d'accueil (ILA) où elle était hébergée jusque là ne pouvait plus l'accueillir légalement et le Juge de Paix lui avait donné jusqu'au 1^{er} août 2009 pour quitter l'habitation en question. Fedasil a refusé d'accueillir cette famille en invoquant la force majeure et a indiqué que la famille ne serait pas reprise sur une liste d'attente et qu'il ne servait à rien de se présenter au Dispatching pour demander l'accueil matériel dans un centre ouvert. Celle-ci risquait dès lors de se retrouver « à la rue » et sans aucune aide à partir du 1^{er} août 2009. A la suite de l'intervention du Médiateur fédéral, la famille a finalement été accueillie en date du 28 juillet 2009 dans un centre de Fedasil.

Des éléments recueillis, il ressort que depuis fin avril 2009, Fedasil a pris des décisions de refus d'accueil matériel dans un centre ouvert aux « *mineurs séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire et dont l'état de besoin a été constaté par un centre public d'action sociale, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien* »⁶. La loi sur l'accueil précise que l'aide matérielle est octroyée à ces familles dans les centres d'accueil fédéraux pour demandeurs d'asile. Or, le réseau d'accueil est saturé et il n'y a dès lors (quasi) plus de places disponibles. Cette situation constitue d'après Fedasil une situation de force majeure qui l'empêche d'accueillir encore les personnes qui postulent l'aide matérielle dans un centre ouvert en vertu de l'arrêté royal du 24 juin 2004 *visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume.*

⁶ Article 60 de la loi du 12 janvier 2007 *sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers*, ci-après « la loi sur l'accueil ».

En juillet 2009, malgré les mesures prises (la sur-occupation des centres fédéraux, la mise en place d'un dispositif d'accueil d'urgence, l'hébergement dans des hôtels, l'accélération du départ de certaines catégories de résidents, l'ouverture de 850 places temporaires, le passage à l'aide financière pour les personnes dont la demande d'asile a été introduite sous l'ancienne procédure, la fin de l'accueil pour les résidents des nouveaux états membres de l'UE, etc..) la capacité d'accueil par Fedasil reste insuffisante.

Entretemps les autres catégories de bénéficiaires (principalement les demandeurs d'asile) sont aussi confrontées à la saturation du réseau. Lorsque le Dispatching de Fedasil ne trouve pas de place disponible, ces personnes sont également laissées « à la rue ». Fedasil a été jusqu'à fermer son Dispatching du mercredi 8 au lundi 13 juillet 2009.

La situation s'est produite à quatre reprises durant le mois de juillet, à savoir les 8, 9, 10 et 22 juillet 2009 et a concerné 97 personnes au total.

Dans les trois premiers cas, à la suite de procédures judiciaires collectives, les requérants ont finalement obtenu une place dans le réseau à partir du 10 juillet. Dans le dernier cas, les 20 personnes concernées ont obtenu une place le lendemain de leur présentation.

Développements

A. Les mineurs en état de besoin séjournant illégalement avec leur famille sur le territoire

A.1. Dans un arrêt du 22 juillet 2003, la Cour d'arbitrage concluait que la disposition légale qui limitait l'octroi de l'aide sociale par les CPAS aux soins médicaux urgents⁷ violait les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 2, 3, 24.1, 26 et 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant. La violation retenue existe d'après la Cour lorsque l'aide sociale est refusée même à l'égard de mineurs dont les parents séjournent illégalement sur le territoire alors que les autorités compétentes ont constaté que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, qu'il est établi que la demande concerne des dépenses indispensables au développement de l'enfant au bénéfice duquel elle est formulée et que le CPAS s'assure que l'aide sera exclusivement consacrée à couvrir ces dépenses.

A.2. L'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.

⁷ L'article 57, §2, de la loi du 8 juillet 1976 *organique des centres publics d'aide sociale*.

Selon l'article 3 de la Convention, « l'intérêt supérieur de l'enfant » doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent.

L'article 24.1 de la même Convention dispose que « les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services ».

L'article 26.1 de la même Convention dispose que les Etats parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale.

Enfin, les paragraphes 1 à 3 de l'article 27 de la même Convention énoncent :

« 1. Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

2. C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

3. Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement. »

A.3. En réaction à l'arrêt de la Cour d'arbitrage, le législateur belge a consacré le droit à l'accueil, d'abord dans l'arrêté royal du 24 juin 2004 *visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume* et ensuite, dans la loi organique des CPAS⁸ et dans celle sur l'accueil⁹. Ces familles ont droit à un logement, de la nourriture, un accès aux soins, etc. devant leur permettre de mener un niveau de vie minimal correct, au même titre que les autres catégories de bénéficiaires de la loi sur l'accueil.

A.4. Fedasil invoque une impossibilité concrète de trouver une place d'accueil au sein d'un centre ouvert fédéral.

Indépendamment de la question de savoir si les conditions de la force majeure sont réunies ou non, question actuellement débattue devant les cours et tribunaux, il est inadmissible qu'un Etat invoque cette situation pour justifier son inertie lorsqu'il s'agit de la protection de droits fondamentaux, en particulier de droits de l'enfant.

⁸ L'article 57, §2 a été modifié par la loi du 27 décembre 2005 : la mission du CPAS se limite à constater l'état de besoin suite au fait que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, à l'égard de l'étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume. L'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions fixées par le Roi. La présence dans le centre d'accueil des parents ou personnes qui exercent effectivement l'autorité parentale est garantie.

⁹ Article 6, §2 : le bénéfice de l'aide matérielle s'applique également aux personnes visées à l'article 60.

Comme l'a relevé la Cour d'arbitrage, la Convention relative aux droits de l'enfant impose à l'Etat belge un devoir de protection particulière des enfants (mineurs) et, partant, de leurs parents auxquels incombe au premier chef la responsabilité d'assurer les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

Par ailleurs, l'article 8 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales pose le principe du respect de la vie privée et familiale. L'article 3 du même texte interdit les traitements inhumains ou dégradants.

A.5. Les décisions de refus d'accueil aux familles en séjour illégal (« laissées à la rue » sans plus) sont contraires à la loi sur l'accueil et à ces normes internationales. Rien ne permet de justifier le refus pur et simple d'accueillir ces familles. L'impossibilité temporaire d'accorder l'aide à ces enfants sous la forme choisie par le législateur belge (accueil de la famille dans un centre ouvert fédéral) ne peut justifier l'absence de toute forme d'assistance, en particulier pour le logement, la nourriture et l'habillement, ainsi que pour les soins de santé. Fedasil doit assurer, le cas échéant, d'autres formes d'aide que celle prévue dans la loi belge et qui répondent aux exigences de protection spéciale des enfants prévues par les normes internationales supérieures.

A.6. Il va de soi que la solution retenue ne peut avoir pour conséquence que d'autres bénéficiaires du droit à l'accueil se retrouvent privées d'un accueil conforme à la dignité humaine. Dans l'état actuel de la législation, il n'appartient toutefois ni à Fedasil ni à son ministre de tutelle de priver une catégorie de bénéficiaires de son droit à l'accueil pour faire face à la pénurie de places disponibles. En décidant de ne plus accueillir les familles illégales avec enfants mineurs dont l'état de besoin a été constaté par un CPAS, Fedasil et son ministre de tutelle ont commis un excès de pouvoir et introduit une discrimination entre bénéficiaires de la loi sur l'accueil.

En date du 29 juillet 2009, le Médiateur fédéral a adressé une recommandation officielle à Fedasil lui demandant de mettre fin immédiatement au refus d'accueil des mineurs en état de besoin séjournant illégalement avec leur famille sur le territoire.

B. Les demandeurs d'asile

B.1. La Directive européenne du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres cadre dans la volonté d'œuvrer à la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés¹⁰. La directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine en établissant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile devant leur permettre de mener un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs.

La Directive prévoit que lorsque l'aide est octroyée « en nature¹¹ », le logement peut être fourni dans des centres d'hébergement offrant un niveau de vie suffisant et/ou des maisons, appartements, hôtels privés ou autres locaux adaptés à l'hébergement des demandeurs. La loi sur l'accueil traduit cette obligation en prévoyant un accueil en

¹⁰ Complétée par le protocole de New York du 31 janvier 1967.

¹¹ Contrairement à l'octroi d'une allocation financière.

deux phases, dans un centre ouvert dans un premier temps, éventuellement suivi d'un accueil dans une initiative locale d'accueil (ILA). La Directive stipule que les demandeurs d'asile doivent avoir accès aux conditions matérielles de l'accueil dès qu'ils introduisent leur demande d'asile. Lorsque la capacité d'hébergement disponible est temporairement épuisée, les Etats membres peuvent déroger pour une période raisonnable aussi courte que possible aux conditions d'accueil normales¹². Les conditions d'accueil doivent, en tout état de cause, couvrir les besoins fondamentaux.

Le fait de ne fournir aucune aide est dès lors contraire à la Directive européenne et aux textes internationaux visant à protéger les candidats réfugiés.

B.2. C'est à Fedasil qu'il revient d'octroyer l'aide matérielle et de désigner à cette fin le lieu d'inscription obligatoire des demandeurs d'asile (le code 207)¹³. Il s'agira en principe d'un centre ouvert. Toutefois, la loi sur l'accueil¹⁴ permet à Fedasil de ne pas désigner de lieu obligatoire d'inscription dans des circonstances particulières. Il ressort de l'exposé des motifs¹⁵ de la loi que la saturation de la capacité d'accueil peut effectivement être considérée comme une circonstance particulière qui permet de ne pas désigner un lieu obligatoire d'inscription. Dans ce cas, la compétence d'octroi de l'aide est fixée conformément à l'article 2, §5, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS qui stipule que le CPAS compétent est celui de la commune sur le territoire duquel la personne est inscrite au registre d'attente ou au registre des étrangers. Comme en l'absence d'adresse et de code 207, les primo-arrivants reçoivent l'adresse de l'Office des étrangers situé à 1000 Bruxelles, ces personnes ressortent de la compétence du CPAS de Bruxelles.

B.3. Fedasil a appliqué cette disposition pendant quelques jours en avril 2009 mais a immédiatement dû cesser cette mesure à la demande de son ministre de tutelle. Le motif avancé est d'éviter le risque d'appel d'air lié à l'ouverture de l'aide financière aux demandeurs d'asile primo-arrivants.

Depuis lors, Fedasil ne prend plus formellement de décision de non-désignation. Lorsque, à quatre reprises en juillet 2009 elle n'a pas été en mesure de trouver une place d'accueil pour les demandeurs d'asile qui se présentaient à son Dispatching, elle s'est contentée de ne pas désigner *de facto* de lieu d'inscription, sans donner la moindre information aux personnes concernées sur les conséquences légales de cette non-désignation.

Dans ces circonstances, les demandeurs d'asile qui n'entament pas d'action judiciaire sont dépourvus de toute information adéquate leur permettant de s'adresser à un CPAS pour obtenir de l'aide.

Cette attitude est non seulement illégale mais également contraire aux exigences de transparence administrative et de nature à rompre la confiance légitime que les personnes doivent pouvoir placer dans l'autorité publique.

¹² Le Législateur a fait usage de cette possibilité pour régler l'accueil d'urgence dans l'article 18 de la loi sur l'accueil.

¹³ Articles 10 et 56, §2, 3° de la loi sur l'accueil.

¹⁴ Article 11, §3 *in fine* de la loi sur l'accueil

¹⁵ *Doc. Parl.*, Chambre des représentants, session 2005-2006, n° 51 2565/001, pp. 23-24.

Conclusions

Dans un Etat de droit, le poids de la saturation du réseau d'accueil ne peut peser sur les bénéficiaires de l'accueil, en particulier les plus vulnérables d'entre eux, ni sur les instances chargée de l'accueil.

L'exercice effectif du droit à un accueil conforme aux droits fondamentaux des personnes ne peut dépendre de l'introduction d'une action judiciaire ou d'une décision politique du Gouvernement, ni du temps nécessaire à sa mise en œuvre. Il y a lieu de permettre au mécanisme légal qui garantit que même dans des circonstances particulières, telles que la saturation du « réseau primaire », les demandeurs d'asile reçoivent l'aide nécessaire pour mener un niveau de vie conforme à la dignité humaine, de sortir pleinement ses effets lorsque Fedasil n'est pas en mesure de désigner une place d'accueil.

Les bénéficiaires de l'accueil pour lesquels il n'existe aucune alternative à l'accueil matériel dans un centre doivent être accueillis en toutes circonstances.

Les médiateurs fédéraux,



Guido Schuermans



Catherine De Bruecker

Réponse du Secrétaire d'Etat du 17 septembre 2009



**LE SECRETAIRE D'ETAT A L'INTEGRATION SOCIALE ET A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
DE STAATSSECRETARIS VOOR MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE EN ARMOEDEBESTRIJDING**

le Médiateur fédéral

21-09-2009

de Federale ombudsman

**Madame Catherine De Bruecker
Monsieur Guido Schuermans
Médiateurs fédéraux
Rue Ducale 43**

1000 BRUXELLES

Bruxelles, le 17 septembre 2009

N/Réf. : PhC/JPU/MH/2009-2506

Concerne : Recommandation officielle du 31 juillet 2009

Madame, Monsieur, les Médiateurs fédéraux,

J'ai pris connaissance de la recommandation officielle qu'en tant que Médiateurs fédéraux, vous m'avez adressé le 31 juillet dernier. Je souhaite vous assurer de toute l'attention consacrée à la situation de crise que traversent Fedasil et l'ensemble du secteur de l'accueil.

Je constate avec vous la situation de crise dans laquelle se trouvent les dispositifs d'accueil découlant de la loi du 12 janvier 2007, compte-tenu de l'affluence importante des demandes d'asile constatées depuis le mois de mai 2008. En effet, pour le mois de mai 2009, on note une augmentation de 23% des demandes d'asile par rapport à mai 2008. Les sorties du réseau d'accueil n'arrivent pas à compenser les entrées puisqu'on observe, actuellement, un solde positif de l'ordre de 400 à 500 personnes par mois.

La problématique du manque de places pour l'accueil des mineurs en état de besoin séjournant illégalement avec leur famille sur le territoire s'inscrit également dans ce contexte de crise, que nous espérons transitoire et pour lequel des pistes de solutions (notamment l'augmentation de la capacité d'accueil d'urgence) sont mises en œuvre. Je réitère ma volonté de remédier à cette situation que j'estime inadmissible dans un Etat partie à la Convention relative aux droits de l'enfant. J'ai à ce titre chargé Fedasil d'élaborer des propositions de modifications de la loi accueil du 12 janvier 2007 en vue d'élaborer un trajet d'accueil spécifique pour ces mineurs et leurs parents, dans le stricte cadre du respect de leurs droits consacrés par les Instruments Internationaux.

Plus immédiatement, afin de pouvoir honorer dans les meilleurs délais ce devoir de protection particulier des enfants mineurs et d'assurer un accueil à tous les bénéficiaires de l'accueil tels que définis par la loi du 12 janvier 2007 sans distinction, plusieurs nouvelles mesures opérationnelles ont été prises et soutenues politiquement depuis le début du mois de juillet. En effet, les prévisions de Fedasil jusqu'à la fin 2009 démontrent la nécessité d'ouvrir de l'ordre de 1200 nouvelles places.

Rue Ernest Blénonstraat 1 - B-1070 Brussel-Bruxelles • T : 02/438.29.11 • F : 02/238.29.00
E-mail : courard@minsoc.fed.be

.be



Gouvernement fédéral
Föderale regering

**LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT A L'INTÉGRATION SOCIALE ET A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
DE STAATSSECRETARIS VOOR MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE EN ARMOEDEBESTRIJDING**

- Sur base d'une décision du Conseil des ministres, un groupe de travail rassemblant des représentants des différents Ministres compétents a été mis sur pied en vue d'identifier des bâtiments appartenant à l'Etat. De nouvelles places ont déjà pu s'ouvrir (par exemple à Florennes) et je souhaite que d'autres places puissent également être ouvertes sur de nouveaux sites.
- Une instruction en vue de l'identification d'éventuelles possibilités d'extension des structures d'accueil existantes, tant fédérales que chez les partenaires, a été envoyée à l'Agence ; l'identification de nouvelles places en ILA (Initiative locales d'accueil) et de sites appartenant à des propriétaires privés a été réalisée par l'Agence ainsi qu'une budgétisation des moyens nécessaires.
- J'ai rencontré tous les partenaires de l'accueil afin de les sensibiliser aux Instructions de Fedasil en vue d'une augmentation des sorties des personnes du réseau d'accueil lorsqu'elles bénéficient de la mesure de modification du code 207 initiée par la Ministre Marie Arena.

Au niveau politique, je dois vous dire que je m'inscris pleinement dans l'initiative de coordination des matières Asile/Accueil menée par le Premier Ministre et souhaite débloquer les moyens humains et matériels suffisants afin de permettre à l'Agence d'exercer sa mission et ce, en accord avec l'ensemble du gouvernement puisque cette question s'inscrit dans un contexte budgétaire particulier qui doit être pris en considération. Dans ce contexte de bonne collaboration, j'ai rencontré le Secrétaire d'Etat à l'Asile et l'Immigration en vue de faciliter les mesures d'identification de dossiers susceptibles de s'inscrire positivement dans les instructions de régularisation du 18 juillet 2009. J'ai également demandé au Ministre en charge du Budget au Gouvernement une majoration du budget de Fedasil en vue de l'ouverture de plus de 5000 places d'accueil en 2010.

S'agissant de l'activation du mécanisme automatique prévu à l'article 11 de la loi accueil, mécanisme qui, comme vous l'indiquez dans votre recommandation, vise à garantir les droits des bénéficiaires en cas de circonstances particulières telles la saturation du « réseau d'accueil primaire », je tiens à souligner qu'en raison sans doute d'une crainte d'appel d'air, il n'y a à ce stade aucun consensus gouvernemental qui permettrait l'ouverture de l'aide financière aux demandeurs d'asile primo-arrivants. Afin de stimuler l'autonomie des demandeurs d'asile et leur sortie de l'aide matérielle, j'inviterai les partenaires du gouvernement à reprendre les travaux de préparation de l'arrêté royal « Cumul revenus professionnel et aide matérielle ». Cette nouvelle disposition légale permettra de transposer la directive européenne qui prévoit l'accès aux demandeurs d'asile au marché de l'emploi. Avec la modification du dispositif d'accueil pour les demandeurs d'asile multiples, ces mesures libèreront, je le souhaite, de nouvelles places à mettre à disposition de tous les bénéficiaires de l'accueil.

Pour conclure, je souhaite vous assurer de la mise en œuvre de toutes mesures possibles afin de remédier à la problématique de l'accueil de bénéficiaires de la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. Je tiens à vous remercier de votre collaboration constructive dans le cadre de cette investigation et me tiens à votre disposition pour toute éventuelle question ultérieure liée à la crise de l'accueil.

Veillez croire, Madame, Monsieur, les Médiateurs fédéraux, à l'assurance de ma considération distinguée.

Philippe COURARD

Pré: Ernest Bléropsstraat 1 – B 1070 Brussel-Bruelles • T : 02/238.28.11 • F 02/238.28.00
E mail : courard@minsoc.fed.be

.be



le **Médiateur** fédéral

Rue Ducale 43
1000 Bruxelles

T . 02 289 27 27
0800 99 961

F . 02 289 27 28

E . info@mediateurfederal.be

www.mediateurfederal.be