



Comment sortir de la crise de l'accueil?

Une journée pour
envisager des solutions





Table des matières

Introduction → 5

- Discours d'ouverture du rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits humains 6
- Discours d'ouverture du HCR 6
- La crise de l'accueil passée au crible 6

TABLE RONDE 1

Un an de crise de l'accueil - L'impact sur les victimes de la crise et sur l'Etat belge → 9

TABLE RONDE 2

Les limites du modèle d'accueil actuel – Comment repenser les structures d'accueil dans le cadre de la loi Accueil? → 13

- Historique et modalités d'accueil - Croix-Rouge 13
- Les autorités locales dans la crise de l'accueil - VVSG 15
- La migration en chiffres et droits (2022) - Myria 17
- Évolution du modèle d'accueil et crises à répétition - CIRÉ 19

GROUPE DE TRAVAIL 1

Comment opérationnaliser un modèle d'accueil alternatif? → 23

- Porte d'entrée dans le réseau d'accueil et désignation d'une place d'accueil adaptée 24
- Résilience du réseau pour surmonter les crises et pour trouver la meilleure place 25
- Fluidité du réseau d'accueil 26

GROUPE DE TRAVAIL 2

La transition des réfugié-es reconnue-es → 27

- Groupe « accompagnement » : conclusions et recommandations 28
- Groupe « augmenter l'offre de logements » : conclusions et recommandations 28

GROUPE DE TRAVAIL 3

Collaboration avec les autorités locales → 29

- Obstacles à l'ouverture de places supplémentaires en ILA 29
- Rendre les places en ILA plus « attrayantes » pour les autorités locales 30
- Quelques bonnes pratiques 31

GROUPE DE TRAVAIL 4

La notion de 'vulnérabilité' dans l'accueil → 32

- Introduction : présentation de la recherche VULNER en Belgique 32
- Une étude de cas comme exemple 33
- Remarques générales 33
- Conclusions et recommandations 35

GROUPE DE TRAVAIL 5

Solutions à court terme → 36

- Comment trouver suffisamment de personnel? 36
- Comment mieux coordonner la crise de l'accueil? 36
- Comment trouver et ouvrir les sites adéquats? 36
- Comment obtenir la participation des autorités locales? 37
- Quelles autres solutions créatives? 37

Réaction de la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration → 39

Conclusion → 40



Introduction



Introduction

La crise de l'accueil en Belgique peut être résolue. Elle n'est en effet pas due à un nombre trop élevé de demandes d'asile mais plutôt à un manque de volonté politique de mettre en œuvre des solutions et des propositions à court terme. Et à long terme, pour les organisations à l'initiative de cette publication, il faudra repenser le modèle d'accueil actuel. Ce document présente le résultat des réflexions menées par différents groupes de travail sur plusieurs questions liées à la crise de l'accueil.

Cette crise a débuté en octobre 2021 et se poursuit encore. Les hommes seuls qui demandent une protection internationale se voient systématiquement refuser l'accès au réseau d'accueil. Ils sont donc contraints d'obtenir une place d'accueil via un recours introduit auprès du tribunal du travail. Et Fedasil n'exécute pas les nombreuses condamnations prononcées par ce tribunal à son encontre. Les hommes qui n'ont pas de place d'accueil doivent s'inscrire sur une liste d'attente, et n'en obtiennent une qu'au bout de quatre mois en moyenne, pendant lesquels ils doivent survivre dans la rue. Pendant tout ce temps, l'État belge viole leur droit à l'accueil.

À l'automne 2022, la crise de l'accueil s'est encore aggravée : les mineur-es étranger-es non accompagné-es se sont vu refuser l'accueil, et les familles avec enfants ont été laissées à la rue pendant plusieurs jours. Pour les hommes seuls, rien n'a changé, le refus d'accès à une place d'accueil devenant une quasi normalité. Le gouvernement fédéral a, lui, continué à ne pas trouver de solution, arguant du nombre croissant de demandes d'asile en Belgique, qui aurait atteint les limites pratiques de ce qui est faisable en termes d'accueil. Juridiquement, cet argument ne tient pas. Fournir un accueil aux demandeur-euses de protection internationale est une obligation de résultat et non une obligation de moyens. C'est ce qu'a également rappelé le tribunal de première instance dans plusieurs jugements contre l'État belge et Fedasil : ces obligations légales ne peuvent jamais être subordonnées à une soi-disant impossibilité pratique de répondre aux besoins d'accueil. Cet argument n'est pas non plus recevable sur le plan pratique : nos organisations sont convaincues que des solutions existent.

Nous avons donc organisé une conférence, le 12 décembre 2022, intitulée « Comment sortir de la crise de l'accueil? ». Avec quelque 150 personnes acteurs et actrices de terrain, nous avons examiné en détails des solutions pour sortir de la crise de l'accueil. Pour assurer une coopération constructive entre tous les niveaux politiques et les acteurs et actrices concerné-es, nous avons accueilli un large éventail de participant-es. Parlementaires, décideur-euses politiques, fonctionnaires fédéraux-ales et régionaux-ales, représentant-es d'administrations locales, universitaires, membres d'organisations de la société civile, citoyenne-nes bénévoles... ont marqué leur volonté de réfléchir ensemble à des solutions, au-delà des clivages politiques.

Discours d'ouverture du rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits humains

Dans son *discours d'ouverture*, Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits humains, a commencé par donner un aperçu des mesures que la secrétaire d'État de Moor *pourrait* prendre. Parmi celles-ci, il a cité l'activation du plan de répartition obligatoire et la création de places d'accueil dans des hôtels et des auberges de jeunesse. Il a déploré que la première mesure soit toujours rejetée par le politique, et que la seconde soit considérée "socialement indésirable" en raison de " l'effet d'appel d'air". M. De Schutter a souligné que cet argument absurde est utilisé depuis des années pour se soustraire aux obligations que la Belgique se doit de remplir. Il a ainsi fait part de ses inquiétudes quant aux violations quotidiennes de la loi belge sur l'accueil et de la directive européenne sur l'accueil. Malgré les nombreuses condamnations de Fedasil et de l'État belge prononcées par différents tribunaux, l'Etat refuse de s'exécuter.

Discours d'ouverture du HCR

Dans un second *discours d'ouverture*, Maria Ferrante, responsable de la protection au HCR, a présenté le cadre global. Au niveau mondial, jamais autant de personnes n'ont dû fuir leur pays, ou leur région. 100 millions de personnes sont en quête de protection et sont déplacées de manière forcée. La moitié d'entre elles sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Les pays à revenu faible ou intermédiaire accueillent 74 % de ces personnes exilées. Fournir en Belgique un accueil et une protection aux personnes qui ont dû fuir leur pays est une responsabilité partagée. Mme Ferrante a notamment évoqué l'impact positif du sens des responsabilités et de la coopération, sur l'accueil des personnes temporairement déplacées dans l'UE et en Belgique.

Ces deux interventions ont montré ce qu'il est possible de faire si la Belgique est disposée à trouver des solutions. La gestion de la situation des Ukrainien-nes est ici exemplaire. Cela renforce notre conviction que la résolution de la crise de l'accueil est une question de volonté politique et ne dépend pas du nombre de demandes d'asile introduites dans notre pays.

La crise de l'accueil passée au crible

Deux tables rondes ont permis d'approfondir l'analyse de la crise de l'accueil. Les intervenant-es des tables rondes se sont accordé-es pour dire que l'esprit de la loi sur l'accueil est positif. Les personnes en demande de protection internationale ont droit à l'accueil tout au long de la procédure et peuvent demander à être accueillies dans une petite structure, ou un logement individuel après six mois. Dans la pratique, nous constatons cependant que le réseau d'accueil a été mal géré par les gouvernements successifs au cours des dernières années. Les périodes de création de places en urgence sont suivies à chaque fois d'une fermeture trop rapide de ces places. En raison de cette politique de va-et-vient, il est difficile de convaincre les gouvernements locaux d'ouvrir des places d'accueil supplémentaires. En outre, l'accent est mis sur les centres

d'accueil collectifs à grande échelle. Pourtant, les structures d'accueil individuelles sont moins chères et ont un effet positif en termes de bien-être sur les résident-es.¹

La mauvaise gestion du réseau d'accueil, combinée à des procédures interminables, a conduit à la crise actuelle de l'accueil, dont l'impact est immense. Les hommes seuls, en demande de protection internationale restent en moyenne quatre mois sans accueil. Pendant cette période, ils vivent souvent dans la rue, ce qui entraîne des problèmes médicaux et une vulnérabilité accrue. Cette violation manifeste du droit à l'accueil oblige ces personnes à saisir la justice, ce qui crée un surcroît de travail important pour l'appareil judiciaire. Le résultat de ces nombreuses procédures est presque toujours le même : une condamnation de Fedasil et de l'État belge. Malheureusement, une condamnation n'entraîne plus l'attribution d'une place d'accueil.

Pour briser ce statu quo et travailler à des propositions en vue d'améliorer le modèle d'accueil actuel, nous avons organisé cinq groupes de travail thématiques:

- Un groupe de travail sur la vulnérabilité dans l'accueil
- Un groupe de travail sur la transition vers le logement autonome
- Un groupe de travail sur un modèle d'accueil alternatif
- Un groupe de travail sur la coopération avec les autorités locales
- Un groupe de travail sur les solutions à court terme

À la fin de ce travail collectif, nous avons rassemblé toutes les contributions et les avons compilées sous forme de recommandations politiques préliminaires. Nous les avons ensuite présentées à la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, Nicole de Moor, qui a pu formuler une première réaction à ces recommandations.

Après la conférence, nous avons élaboré un rapport par groupe de travail et invité les participant-es à faire part de leurs commentaires. Ce document est le produit final de cet exercice. Il contient les réflexions des participant-es et leurs éventuelles recommandations.² Ces recommandations s'adressent principalement aux décideur-euses politiques fédérales. Une solution à la crise de l'accueil nécessite du courage politique et des décisions qui peuvent sembler impopulaires à court terme. Mais lorsque l'État de droit et la dignité humaine sont en jeu, il est impératif de résoudre cette situation. Non seulement la Belgique *peut*, mais elle doit faire mieux pour mettre fin à ces violations quotidiennes du droit d'accueil et respecter ses obligations internationales.

1 Voir Cour des comptes, 'Accueil des demandeurs d'asile: Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants', octobre 2017, téléchargeable ici: <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=ca482848-acb9-48ac-91d3-7edb89a1b966>

2 Ce rapport contient un compte rendu écrit des discussions qui ont eu lieu lors de la conférence. Les participant-es se sont exprimé-es en leur nom propre et ont fait part de leurs opinions personnelles. Les recommandations des groupes de travail ne sont pas des recommandations officielles des organisateur-trices de la conférence.



Tables rondes



TABLE RONDE 1

Un an de crise de l'accueil - L'impact sur les victimes de la crise et sur l'Etat belge

Avec Lorenzo Durante Viola (coordinateur du hub Humanitaire), Emmanuel Plasschaert (bâtonnier du barreau francophone de Bruxelles), Ellen Desmet (professeure en droit des migrations, UGent), et Pieter Spinnewijn (directeur des services opérationnels de Fedasil) sous la modération de Lisa de Bode (rédactrice Wetstraat, De Standaard)

Ce premier panel de discussion s'est concentré sur l'impact de la crise de l'accueil sous toutes ses facettes. Tout d'abord, cette crise a un impact significatif sur le bien-être des personnes en exil. Celles-ci font de plus en plus appel aux travailleur·euses humanitaires pour obtenir une aide matérielle minimale.

Lorenzo Durante Viola a ouvert le débat en donnant un bref aperçu de **l'impact sur le Hub humanitaire et sur les personnes en demande de protection internationale (DPI)**.

- Ces dernières années, le Hub humanitaire a distribué en moyenne 800 repas par jour. Ce chiffre a augmenté de 400 repas supplémentaires par jour pendant la crise de l'accueil. En outre, le groupe cible du Hub humanitaire a changé de manière significative à la suite de la crise de l'accueil. Au départ, ce sont surtout des personnes en transit qui s'adressaient au Hub. Aujourd'hui, en raison de la crise de l'accueil, un nombre remarquablement plus important de demandeur·euses de protection internationale se présentent au Hub. Début 2021, ce dernier groupe ne représentait que 10 % du nombre total de personnes sollicitant le Hub. En novembre 2022, ce chiffre était passé à 70 % du total. Cette augmentation des demandes d'aide a un impact significatif sur le fonctionnement du Hub humanitaire et de son personnel. En raison de la situation désespérée des personnes sans place d'accueil, le personnel doit fournir des réponses à des questions auxquelles il ne peut pas réellement répondre.
- Cette situation désespérée épuise les personnes sans accueil. C'est surtout leur santé psychologique qui est mise à l'épreuve par une longue période de sans-abrisme. En outre, l'impact sur leur santé physique ne peut être sous-estimé. Dormir dans la rue ou dans des circonstances précaires peut entraîner des épidémies de gale, de diphtérie et de choléra.

Pieter Spinnewijn a ensuite abordé **l'impact de la crise de l'accueil sur Fedasil**, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeur·euses d'asile.

- La crise de l'accueil comporte plusieurs zones de tension. Par exemple, entre l'ambition d'offrir un accueil humain et la réalité où tout le monde ne peut pas être accueilli depuis plus d'un an. Ce champ de tension a un impact important sur le bien-être des membres du personnel de Fedasil. Ils et elles sont très fatigué·es et finissent par prioriser leur propre santé mentale, ce qui entraîne un grand taux de rotation du personnel.

- En outre, il existe des champs de tension entre les riverain-es et les pouvoirs locaux. Le déménagement du centre d'enregistrement du Petit Château à Pacheco est le résultat direct de ce champ de tension avec les riverain-es. Par ailleurs, l'ouverture de nouveaux centres d'accueil reste extrêmement incertaine en raison des discussions difficiles avec les pouvoirs locaux.
- Toutes ces tensions obligent Fedasil à faire des choix difficiles. Le personnel de l'Agence doit décider quotidiennement qui est accueilli et qui ne l'est pas. Actuellement, la priorité est donnée aux plus vulnérables, à savoir les familles, les femmes seules et les mineur-es étranger-es non accompagné-es. Les hommes seuls sont souvent victimes de ce choix.

Emmanuel Plasschaert a ensuite donné son point de vue sur **l'impact juridique** de la crise de l'accueil.

- Depuis plus d'un an, l'ensemble de la chaîne juridique est soumis à une charge de travail considérable. Par exemple, le tribunal du travail francophone de Bruxelles a dû traiter à lui seul plus de 7 000 requêtes unilatérales en matière d'accueil. Au cours d'une année "normale", ce nombre est généralement plafonné à 400. La grande majorité de ces requêtes ont été introduites par des demandeur-euses de protection internationale ayant un droit à l'accueil. Par conséquent, elles aboutissent presque automatiquement à une condamnation de Fedasil. Cela signifie que, sur le fond, il n'y a pas de véritable litige juridique. L'énorme volume de requêtes représente une charge de travail considérable pour le greffe, au détriment des autres affaires traitées par le tribunal du travail.
- L'importance de recourir à un-e avocat-e n'a fait que croître au cours de cette crise de l'accueil. Selon le bâtonnier, l'avocat-e est le/la premier-e défenseur-se des droits de son/sa client-e. Dans cette optique, c'est à l'avocat-e de faire valoir ces droits auprès de Fedasil, de l'État belge et d'autres institutions. Aujourd'hui, nous voyons des avocat-es faire condamner Fedasil. Mais cette condamnation n'est pas respectée, ce qui est très problématique. Ce non-respect des condamnations judiciaires représente un manque de respect de l'État de droit.

Sur ce point, **Pieter Spinnewijn** a été interrogé sur les raisons pour lesquelles malgré le nombre des condamnations à son encontre, Fedasil ne remplit toujours pas ses obligations.

- Chaque jour, des huissiers se présentent dans les locaux de Fedasil pour signifier ces condamnations. Ils ne peuvent presque rien confisquer à l'Agence, car le fonctionnement de ce service public doit être garanti. Cela signifie qu'il n'est pas possible de confisquer tous les biens de Fedasil.
- La loi Accueil apporte une solution relativement facile à une partie du problème. Cette loi permet à Fedasil, en temps de crise, de ne pas donner d'accueil aux demandeur-euses de protection internationale et de les faire se tourner vers les CPAS pour obtenir un soutien financier. Selon Pieter Spinnewijn, il s'agit d'une solution légale pour Fedasil, mais pas d'une solution réelle pour le groupe cible qui n'a pas d'accueil. Pour lui, la réduction du délai de traitement de la procédure de protection internationale est la clé pour résoudre cette crise de l'accueil de manière structurelle. De cette manière, on peut éviter que des demandeur-euses de protection internationale occupent une place dans le réseau d'accueil pendant plusieurs années.

Lorenzo Durante Viola revient brièvement sur ce point. Il indique qu'il n'y a pas de solution miracle unique à cette crise de l'accueil. Il est nécessaire d'élaborer différentes solutions à court et à long terme. Pour ce faire, il se réfère à la feuille de route pour sortir de la crise de l'accueil, publiée par une cinquantaine d'organisations en septembre 2022³.

Lisa de Bode a fait valoir qu'un nombre important des demandeur-euses d'asile qui sollicitent une place d'accueil a déjà déposé une demande de protection dans un autre pays de l'Union européenne, ou a dû y donner ses empreintes digitales. En vertu du règlement Dublin-III, ils et elles devraient rester dans ce pays pendant la durée d'examen de leur demande de protection internationale. Il est clair que ce "système de Dublin" ne fonctionne pas.

Pieter Spinnewijn affirme que l'accord de Dublin n'a pas été élaboré dans une perspective de répartition équilibrée. L'objectif était de garantir que les demandeur-euses de protection internationale ne soient pas renvoyé-es de pays en pays, et ne demandent pas cette protection dans plusieurs États membres. Même ce dernier objectif n'est pas atteint, car on constate que les demandeur-euses ne retournent que rarement (environ 10 % en Belgique) dans l'État membre responsable et qu'ils et elles déposent souvent des demandes dans plusieurs pays (en Belgique, on voit des DPI qui ont suivi des procédures d'asile dans tous les pays voisins). Il convient également de noter que si un-e demandeur-euse d'asile a reçu une décision négative dans un pays européen, la réponse dans un autre État membre sera très probablement négative.

Pieter Spinnewijn estime qu'il devrait y avoir un meilleur équilibre dans les nouvelles règles de Dublin, entre d'une part la solidarité (répartition) et la responsabilité des États membres et d'autre part, les droits et les responsabilités des demandeur-euses. La volonté de promouvoir une meilleure répartition dans l'UE a pour effet de limiter, dans une certaine mesure, le libre choix de la destination par le ou la demandeur-euse (ceci s'applique également à l'intérieur des frontières nationales, où l'accueil est attribué en fonction des places disponibles et où les souhaits du ou de la DPI ne peuvent être pris en compte que dans une mesure limitée).

Ellen Desmet développe ce point en rappelant la fonction initiale du Règlement Dublin-III. Il s'agit de rendre un État membre responsable du traitement d'une demande de protection internationale. Le Règlement ne crée pas de solidarité entre les États membres.

- En outre, à ce stade, on peut se demander si la Belgique est encore capable d'effectuer, avec humanité, les transferts Dublin d'un autre état membre. Dans la situation actuelle, la Belgique n'est pas en mesure d'assurer un accueil adéquat aux demandeur-euses d'asile. Pour qu'un transfert Dublin soit légalement valable, il doit y avoir des garanties que la personne en question puisse être hébergée. Cela ne semble plus être le cas en Belgique.
- L'absence d'un mécanisme de solidarité efficace au sein de l'Union européenne semble être la principale raison de l'échec du Règlement Dublin-III. La pression exercée sur certains pays devrait être mieux répartie dans l'ensemble de l'Union européenne. Une répartition plus équilibrée des demandeur-euses de protection internationale, qui tiendrait compte des liens déjà existants entre les demandeur-euses de protection internationale et certains pays, pourrait déjà changer beaucoup de choses.

3 La feuille de route est consultable ici : <https://www.cire.be/communiqu-de-presse/la-sortie-de-crise-de-laccueil-des-demandeurs-de-protection/>

Revenant sur la crise de l'accueil, **Lisa de Bode** demande comment les participant-es de la table ronde ont vécu la décision du bourgmestre de Bruxelles de détruire les tentes des réfugiés mineurs non accompagnés.

Lorenzo Durante Viola était en première ligne, au Hub humanitaire, lorsque cette décision a été prise.

- Le bourgmestre a pris cette décision sans proposer de solution alternative aux jeunes en question. Il a demandé au Hub humanitaire s'il ne pouvait pas héberger ces jeunes dans ses locaux. Ce n'était pas possible, car il n'est pas de la responsabilité du Hub de fournir une place d'accueil à ce groupe. En outre, le Hub est avant tout un centre de jour, et il ne dispose pas des ressources et du personnel nécessaires pour fournir un hébergement de nuit.

Lisa de Bode a conclu le débat en demandant s'il y avait un espoir d'amélioration

- **Pieter Spinnewijn** a indiqué que les limites de la capacité d'accueil réalisable ont été progressivement atteintes. Tous les partenaires éprouvent des difficultés à ouvrir de nouveaux centres d'accueil. Même si un site potentiel est trouvé, Fedasil ne dispose plus du personnel nécessaire pour le rendre opérationnel. C'est pourquoi Fedasil veut se concentrer sur l'augmentation du flux de sortie du réseau d'accueil. Par exemple, il existe une instruction qui permet d'accélérer le flux de sortie en levant, volontairement ou obligatoirement, le code 207 des demandeur-euses de protection internationale qui disposent d'un travail et de revenus suffisants et stables.
- **Lorenzo Durante Viola** précise que les demandeur-euses de protection internationale qui ont un travail n'ont souvent pas de contrat à durée indéterminée. Cela rend leur situation très précaire s'ils/elles doivent quitter le réseau d'accueil. En outre, le marché du logement en Belgique est complètement saturé, de sorte qu'il y a une forte probabilité que ce groupe de personnes ne trouve pas de logement à temps.

La crise de l'accueil montre que le modèle actuel, basé sur l'accueil collectif, atteint ses limites. Pourtant, des alternatives existent dans la loi Accueil.



© Samu, Magali Pratte

TABLE RONDE 2

Les limites du modèle d'accueil actuel – Comment repenser les structures d'accueil dans le cadre de la loi Accueil?

Avec Evelyne Dogniez (directrice du département Accueil des Demandeurs d'Asile de la Croix-Rouge de Belgique), Fabienne Crauwels (collaboratrice du service politique des étrangers de l'Union des Villes et Communes de Flandre - VVSG), Mathieu Beys (juriste, Myria), Sotieta Ngo (directrice générale – CIRÉ), sous la modération d'Anne Dussart (Responsable Asile et Migration, Caritas International).

L'objectif de cette table ronde était de réfléchir à la manière d'assurer un accueil digne et humain aux demandeur-euses de protection internationale en Belgique et de tenter de proposer un autre modèle d'accueil.

Historique et modalités d'accueil - Croix-Rouge

L'intervention d'**Evelyne Dogniez** a consisté à présenter les modalités d'accueil du réseau de la Croix-Rouge de Belgique, à en retracer l'évolution et à montrer en quoi celui-ci a contribué à répondre aux crises et aux limites du modèle d'accueil.

Si la fonction première de la Croix-Rouge est de s'occuper des personnes les plus vulnérables, l'organisation est devenue partenaire de l'État belge pour accueillir les demandeur-euses de protection internationale et opérationnaliser certaines activités, afin de répondre aux besoins de ces publics. D'abord et seulement service social en 1989, elle a progressivement proposé un accueil spécifique (notamment avec l'arrivée des enfants rwandais-es en 1994).

L'évolution du réseau Croix-Rouge se caractérise au fil des trente années d'accueil des demandeur-euses d'asile par une constante nécessité d'adaptation, suivant les crises (internationales et au niveau de l'accueil en Belgique) et les visions politiques de l'accueil. Ainsi, il a dû augmenter le nombre de places d'accueil pour répondre à certaines situations spécifiques liées aux pays d'origine (par exemple, augmentation de 688 places lors du conflit au Kosovo, et de 4632 places lors de la guerre en Syrie), à des vulnérabilités (profils MENA, genre, personnes à mobilité réduite, personnes en souffrance mentale), ou pour atténuer les effets de la vie en collectivité ou de la crise sanitaire liée au Covid. Chaque année, le réseau a été confronté au besoin d'augmenter ou de réduire le nombre de places d'accueil, ce qui a eu un impact sur les travailleur-euses et a demandé beaucoup d'investissements au niveau des infrastructures et de la gestion. Enfin, avec la guerre en Afghanistan et la crise de l'accueil actuelle, les collaborateur-trices de la Croix-Rouge ont redoublé d'efforts pour ouvrir plus de 1700 nouvelles places d'accueil, mais cela n'a pas été suffisant pour accueillir toutes les personnes nouvellement arrivées.

Actuellement, la Croix-Rouge accueille plus de 8000 personnes. Le modèle d'accueil de la Croix-Rouge est essentiellement celui des centres collectifs (de 70 à 750 places), mais certains de ces centres offrent une orientation rapprochée et spécifique (CARDA - souffrance psychique, MENA, Pierre Bleue - genre).

Evelyne Dogniez est revenue sur quelques dates clefs de l'évolution du modèle d'accueil de la Croix-Rouge. Le service 'Réfugiés' de la Croix-Rouge est créé en 1989. Cinq années plus tard, la Croix-Rouge met en place des structures d'accueil pour des publics spécifiques en demande de protection internationale. En 1999, elle lance les Initiatives de Quartier, qui visent à promouvoir l'établissement et l'intégration de centres d'accueil au niveau local. En 2006, les premières formations pour les demandeur·euses de protection sont mises en place et le centre CARDA ouvre en 2007. En 2011, des places spécifiques pour les MENA sont ouvertes avec l'objectif de créer plus de sécurité et d'offrir un accompagnement adapté pour ces enfants au sein des structures collectives. Le parcours, l'attente et la durée de séjour « abîment » généralement les résident·es, situation que la Croix-Rouge a tenté d'amortir au fur et à mesure de l'évolution de son accompagnement et de ses infrastructures. Ainsi, dès 2014, de petites cuisines individuelles sont déployées (en complément puis en remplacement du catering central), le suivi de chaque résident·e par un membre d'équipe formé se développe dans cinq centres pilotes en 2015 avec, un an plus tard, un accompagnement spécifique des femmes (Yvoir - Pierre bleue) et des enfants (Natoye) et l'ouverture du centre MENA (Uccle). En 2017, la Croix-Rouge organise le volontariat des résident·es et en 2018, des mesures plus pratiques sont prises comme: les allocations alimentaires (achat de denrées pouvant être cuisinées au centre), les abonnements de transports selon les besoins et profils (18-24 ans) et la possibilité pour les demandeur·euses d'asile de payer avec une carte bancaire (versement des allocations journalières...). La prise en charge médicale est externalisée sur Uccle et Eupen en 2021, tandis que des studios garantissant l'autonomie et l'intimité sont proposés à Verviers en 2022. Ils sont l'une des dernières évolutions au sein de la Croix-Rouge, avec l'Initiative locale autonome (IAA) de Bullange en 2023. Dans cette IAA, bâtiment annexe au centre d'accueil, les résident·es vivent en autonomie tout en ayant accès aux services du centre.

La Croix-Rouge est également attentive à la localisation des centres: il faut en effet permettre une autonomie aux résident·es (notamment pour se rendre à des rendez-vous dans le cadre de la procédure, envisager formation et emploi) tout en prenant en compte les besoins en termes d'espaces sécurisants et d'accompagnement adapté.

L'accompagnement individuel de la Croix-Rouge systématisé dans tout son réseau a pour objectifs de permettre à la personne de pouvoir se poser, se sécuriser et se situer dans son nouvel environnement, de garantir la sécurité et l'hospitalité (= **Accueillir, être à l'écoute, proposer un lien, faire confiance**), de soutenir l'accès à l'information et le renforcement des connaissances et d'encourager la découverte de l'environnement local et la création d'un réseau. Pour ce faire, la Croix-Rouge se donne pour missions, d'une part, d'assurer l'hébergement, la nourriture, l'habillement, la scolarisation et l'accompagnement médical et social. D'autre part, de proposer un accompagnement individualisé et une approche interdisciplinaire, avec une attention particulière aux publics spécifiques via la formation, l'identification et l'orientation et grâce à des leviers comme le volontariat, les formations, le travail, les activités. Également de choisir des sites en tentant de diversifier les types de structures et en rendant l'autonomie la plus accessible possible, par l'appui aux besoins individuels, et une offre de places qui tienne compte de l'accessibilité à la mobilité ou de logements alternatifs (IAA/kots).

Finalement, l'intervenante a exposé les principaux freins à l'ouverture d'autres centres, que sont la difficulté de recruter du personnel pour certains postes, dans certaines régions, et de stabiliser les équipes, le manque de bâtiments disponibles, les délais

et coûts de mises aux normes, le manque de prestataires, le coût des matériaux, les enjeux techniques pas adaptés à l'ouverture de bâtiments en urgence⁴, les nécessaires collaborations avec les bourgmestres/villes et communes, le manque de flexibilité au niveau des durées de bail et de convention pour les sites à ouvrir de manière transitoire (promoteurs immobilier, Défense...) et l'insuffisance des montants alloués (notamment pour les places 'tampon'⁵).

Les autorités locales dans la crise de l'accueil - VVSG

La parole a ensuite été donnée à **Fabienne Crauwels**, sur le rôle des autorités locales dans la crise de l'accueil. L'Union des Villes et Communes de Flandre - VVSG est une asbl dont les membres sont principalement des autorités locales.

Madame Crauwels démarre son intervention par un bref historique de l'accueil. Elle rappelle que la première grande crise de l'accueil a eu lieu en 1998. L'aide financière octroyée aux demandeur-euses d'asile est progressivement supprimée au profit d'un hébergement en structure d'accueil pendant la phase de recevabilité⁶. Un an plus tard, les premières initiatives locales d'accueil (ILA) sont implémentées. L'appel lancé aux CPAS remporte un vif succès. En effet, les CPAS ne voulaient plus du plan de répartition en aide financière, car ils devaient garantir un soutien financier aux demandeur-euses d'asile qui avaient la liberté de s'installer où ils le voulaient en Belgique, ce qui pouvait rendre le suivi difficile voire impossible. En outre, les ILA convenaient aux demandeurs d'asile qui bénéficiaient de davantage d'intimité. Enfin, les frais de personnel étant pris en charge par le gouvernement, les administrations locales ne devaient pas affecter leurs propres ressources à cet accueil. Début 2001, le réseau d'accueil compte suffisamment de places pour rendre obligatoire l'accueil en aide matérielle pendant la phase de recevabilité. Six ans plus tard, l'accueil matériel est généralisé à l'ensemble de la procédure d'asile. Cette mesure a été inscrite dans la loi Accueil de 2007, qui est une loi humaine. L'accueil est alors pourvu en deux phases: l'accueil collectif et ensuite l'hébergement individuel qui garantit une plus grande autonomie aux résident-es. Le droit à l'accueil matériel pour les demandeur-euses d'asile serait inconditionnel (pas de prise en compte de l'état des besoins et des moyens de subsistance) et ils/elles ne pourraient en être exclu-es. Une place d'accueil adaptée leur serait désignée suivant des critères et l'adéquation de celle-ci aux besoins serait évaluée.

La loi Accueil a été modifiée en plusieurs phases. En 2022, le droit à l'accueil est limité aux frais médicaux et à des conditions de vie dignes (code 207 - no show) pour les demandes de protection internationale ultérieures, et dans certains autres cas. L'introduction d'un recours auprès du Conseil d'État (jusqu'à la décision en recevabilité) ne donne plus le droit d'être accueilli-e. En outre, une exclusion temporaire, voire même permanente de l'accueil est possible. La prolongation de l'accueil sur base d'un engagement dans une procédure de retour volontaire, fait place au trajet retour dans des places ouvertes de retour. Enfin, le modèle d'accueil change le rôle des initiatives locales d'accueil (ILA).

4 Comme l'obligation de mise aux normes immédiates préalables à l'ouverture, ou les mécanismes administratifs lourds avec une suite de validations, un processus long et complexe.

5 Les places 'tampon' sont des places de réserve gérées par Fedasil ou une organisation partenaire, non utilisées mais qui peuvent être rapidement activées en cas de besoin.

6 À cette époque, la demande d'asile était examinée en deux phases: la recevabilité et le fond.

Fabienne Crauwels met également l'accent sur les ILA. À chaque crise de l'accueil, les CPAS sont invités à ouvrir très rapidement des ILA sur une base volontaire, ce qu'ils ont toujours fait en suffisance. Suite à l'introduction du modèle d'accueil actuel, les ILA sont devenues responsables de l'accueil des réfugié-es en transition, des personnes bénéficiant d'un haut taux de reconnaissance et des personnes particulièrement vulnérables. Si ce modèle paraît plus juste pour les personnes en demande de protection internationale, il impacte sérieusement les ILA, qui doivent faire face à une saturation du marché du logement et à une forte rotation de leur personnel. L'absence de logements de qualité et au loyer abordable, l'exclusion du marché locatif des groupes vulnérables, les trop courts délais de sortie des ILA, le réseau local sous pression en raison du modèle d'accueil et le difficile octroi des garanties locatives et des primes d'installation rendent la transition vers l'aide financière du CPAS très difficile.

Fabienne Crauwels mentionne les préoccupations de la VVSG, qui ont été portées au gouvernement fédéral, en vain. Lors de la crise de l'accueil de 2016, le plan de répartition pour les ILA a été introduit, mais n'a jamais été appliqué, parce que les CPAS avaient déjà ouvert les places demandées. Ces places sont souvent restées vides. Les centres collectifs étaient saturés, mais de nombreuses places au sein des ILA restaient inoccupées par crainte de "l'effet d'appel d'air" pour les demandeur-euses d'asile. La VVSG est surtout préoccupée par la rupture de confiance qui s'est depuis lors installée entre le fédéral et les administrations locales. Cette rupture de confiance est due notamment à la politique de va-et-vient du gouvernement fédéral, qui consiste à demander constamment aux ILA de fermer, de rouvrir et de fermer à nouveau (sans assurer de financement structurel suffisant). Celles-ci se refusent désormais à ouvrir davantage de places tant que le cadre et la fonction exacte des ILA dans le cadre de la politique d'accueil restent flous. De nombreuses places ouvertes au sein des ILA ne sont, par ailleurs, pas disponibles car occupées par des personnes qui n'ont pas trouvé de logement dans le délai des quatre mois. Dans ce cas, un CPAS a la possibilité de suspendre des places d'accueil afin que les réfugié-es reconnu-es puissent y rester plus longtemps.

Pour finir, l'intervenante attire l'attention sur les défis à relever pour l'avenir. Ainsi, il est urgent de définir un cadre clair pour les ILA, afin que le personnel des ILA puisse faire son travail correctement: offrir un accompagnement aux personnes réfugiées, qui repose sur de l'expertise et un réseau local, sans devoir jouer à l'agent immobilier. En outre, il est très important de garantir un taux d'occupation stable, des délais de sortie réalistes, un financement des ILA suffisant, un meilleur monitoring des places disponibles, des places tampon effectives et de résoudre la pénurie de personnel (qui constitue le plus grand défi pour l'avenir). En s'appuyant sur la dernière instruction permettant aux demandeur-euses de protection internationale qui travaillent de sortir du réseau d'accueil, elle insiste sur l'accès nécessaire à un logement durable, pierre d'achoppement du plan de répartition.

La migration en chiffres et droits (2022) – Myria

Ensuite, la parole a été donnée à **Mathieu BEYS**. Il a participé à la rédaction du cahier sur la protection internationale du rapport **La migration en chiffres et droits 2022**⁷. Myria, à l'occasion du 15e anniversaire de la loi Accueil, y pointe notamment les conséquences d'un séjour de longue durée dans des structures d'accueil collectives et fait des recommandations quant à l'octroi de logements individuels. Mathieu Beys nous livre quelques **constats de ce rapport** avec, en préambule, le fait qu'actuellement, la priorité absolue est de garantir le droit à l'accueil⁸.

En 2007, la loi Accueil était prévue pour que les personnes accueillies séjournent quatre mois en centre collectif avant de pouvoir bénéficier d'une place en logement individuel. Mais le nombre de places et le pourcentage de places individuelles par rapport aux places en structures collectives a chuté considérablement. Si au départ, le réseau d'accueil pouvait compter plus de la moitié des places en logements individuels, seule une place sur cinq se retrouve aujourd'hui en logement individuel.

Dans son accord, le gouvernement s'est engagé à un meilleur équilibre entre accueil collectif et individuel, mais les chiffres révèlent une toute autre réalité. Le réseau d'accueil de Fedasil et de ses partenaires n'a jamais compté aussi peu de logements individuels qu'en 2021. On en dénombre 5800, contre 8500 en 2007 (20% du total en 2021 contre 54% en 2007), alors que depuis 2019, le nombre total de places d'accueil n'a cessé d'augmenter, signe qu'il y a proportionnellement davantage de places en structures collectives. Sous les précédents gouvernements, on a diminué le nombre de places, surtout individuelles, ce qui a inéluctablement entraîné une perte d'expertise, notamment au sein des Initiatives locales d'accueil.

En 2016, la loi a été modifiée: le délai de transfert du collectif vers l'individuel a été porté à six mois. Le HCR recommande d'ailleurs une durée de séjour de maximum six mois en centre collectif, pour préserver le droit à la vie privée, à la vie en famille et à la dignité des personnes. Le législateur prend cette recommandation en compte et reconnaît l'impact d'une longue durée de séjour en structure collective, en maintenant cette possibilité de transfert dans la loi. Mais ce principe est rendu ineffectif par des instructions de Fedasil et par la fermeture des places individuelles. Si en 2017, 10% des personnes bénéficiaires de l'accueil ont obtenu un changement de code 207 en raison d'un transfert vers un logement individuel, ce ne sont plus que 2% qui en bénéficient en 2021, ce que dénonce Myria comme contraire à la philosophie de la loi Accueil.

Alors qu'en 2007, la possibilité était donnée à tous-tes les demandeur-euses d'asile d'être hébergé-es en structure individuelle, seules les personnes issues de pays à haut taux de reconnaissance du besoin de protection (80%), les personnes très vulnérables, ou celles qui ont obtenu un statut de réfugié-e, peuvent encore aujourd'hui prétendre à une place en logement individuel.

Or, un séjour prolongé en centre collectif a un impact sur la santé mentale et la dignité humaine. Il augmente aussi les risques de violences sexuelles, qui y sont plus élevés pour les demandeur-euses d'asile que pour le reste de la population. Une étude

7 https://www.myria.be/files/MYRIA_2022_Protection_internationale.pdf

8 Mathieu Beys nous a informé de la publication d'une note de Myria, co-signée par l'Institut fédéral des droits humains, le Médiateur fédéral, le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechten-commissaris (Commissariat flamand aux droits de l'enfant), sur la crise de l'accueil. Cette note peut être consultée sur le lien suivant: https://www.myria.be/files/2022.12.21_Note_Crise_de_laccueil.pdf

récente des Nations unies (MENAMAIS, 2021) montre que 85% des demandeur-euses d'asile interrogé-es ont subi des violences sexuelles à un moment donné de leur vie, et 61% d'entre elles/eux au cours des douze derniers mois (contre respectivement 64% et 44% dans le reste de la population).

Mathieu Beys souligne aussi la dimension cruciale du premier contact avec les bénéficiaires lors de l'enregistrement d'une demande de protection. Il convient de prendre en compte les horaires d'ouverture, la disponibilité et l'approche humaine du personnel, son accessibilité, sa capacité, la mise à disposition d'interprètes et d'accompagnateur-trices sociaux-ales, la détection des vulnérabilités ainsi que la diffusion d'informations claires et fiables. Force est de constater que les approches diffèrent entre le centre d'enregistrement des demandeur-euses d'asile (Pacheco) et celui des bénéficiaires de protection temporaire ukrainien-nes (Heysel et, ensuite, Eurostation). Celles-ci ne se justifient pas d'un point de vue juridique.

Il précise que si l'ouverture de nouvelles places dans le cadre de la crise de l'accueil actuelle est importante, pour obtenir des chiffres corrects, il faut aussi tenir compte du nombre de places qui ont été fermées et des places tampons qui ont été intégrées de manière structurelle dans le modèle d'accueil.

Sur base de photos de réfugié-es belges à Londres en 1914, qui faisaient la file devant le « General Buildings », ou qui ont été accueilli-es dans des musées et des églises, l'intervenant interroge la manière de garantir certains standards pour que des modèles d'accueil d'urgence ne deviennent pas structurels et le nécessaire besoin d'être créatif en situation de crise.



Évolution du modèle d'accueil et crises à répétition - CIRÉ

Sotieta NGO revient sur les étapes clés de la politique d'accueil et sur les crises à répétition, voire « incessantes » du secteur et propose un regard critique sur l'évolution du modèle d'accueil.

Au gré des années et des failles du modèle d'accueil, des choix politiques ont été faits pour en arriver à la situation actuelle. Au-delà des choix posés, on constate certains allers-retours dans le modèle d'accueil, « comme si » on ne retenait pas les leçons du passé, « comme si » on repartait parfois d'une page blanche – parfois pour faire croire à des simplismes, parfois pour diffuser des messages politiques, électoralistes, de non générosité à l'égard des demandeur-euses d'asile. Avec comme résultat, une crise grave et indigne pour notre État, construite année après année par des décisions politiques peu éclairées, qu'elle illustre par une ligne du temps des principales étapes de l'accueil ces quarante dernières années. Dans les années **1970-1980**, l'accueil consiste essentiellement en une implication associative, citoyenne et bénévole. Les demandeur-euses d'asile qui ne peuvent subvenir à leurs besoins obtiennent en principe une aide du CPAS. Il s'agit assurément d'une autre période en termes de migrations, de personnes migrantes, et de politiques d'accueil.

Dès **1986**, les premières structures d'accueil ouvrent avec le Petit-Château. Les initiatives existantes ne suffisent en effet plus pour accueillir tout le monde. La Croix-Rouge devient le premier partenaire de l'État pour l'accueil des demandeur-euses d'asile. Jusque-là, les demandeur-euses d'asile sont hébergé-es dans une structure, ou reçoivent une aide financière d'un CPAS.

Les demandeur-euses d'asile sont concentré-es majoritairement dans les grandes villes, ce qui met certains CPAS sous pression et pousse des communes à refuser de les enregistrer. **L'accueil des demandeur-euses d'asile est en crise.**

En **1994-1995**, les autorités adoptent un plan de répartition. En parallèle, la durée des procédures s'allonge considérablement. Il n'est alors pas rare que les demandeur-euses d'asile logent dans un centre pendant sept, huit, neuf ou dix ans. Cette situation mènera à l'adoption de critères de régularisation, notamment sur base de la trop longue procédure d'asile, fautive dans le chef de l'État.

Les années **1997** et **1998** voient une réforme de l'accueil des demandeur-euses d'asile: la politique d'accueil s'adapte aux évolutions de la procédure d'asile. L'aide matérielle est assurée en centre d'accueil jusqu'à la recevabilité de la demande d'asile, l'objectif étant de réduire la charge sur les CPAS. Il faut rapidement, mais pas sans difficultés, augmenter la capacité d'accueil par la création de plusieurs gros centres d'accueil.

En **1999**, le nombre de places d'accueil est insuffisant. Le réseau est saturé, car il n'a pas été tenu compte du délai nécessaire pour la sortie des centres. De nombreux-ses demandeur-euses d'asile sont mis-es à la rue. La durée de séjour dans les centres communautaires est alors en moyenne de trois à quatre ans.

L'**année 2000** connaît un pic exceptionnel des demandes d'asile. Les structures d'accueil (notamment celles organisées par le CIRÉ et OCIV) sont saturées, ce qui oblige les autorités à renvoyer les demandeur-euses d'asile vers les CPAS pour y obtenir une aide financière. Les partenaires de l'accueil sont convaincus que la répartition harmonieuse des demandeur-euses d'asile est un bon modèle, qui favorise l'intégration au niveau local. Ce modèle basé sur l'aide financière est toutefois rapidement jugé trop attractif.

L'aide matérielle en structure d'accueil est dès lors privilégiée pendant la première phase de la procédure.

Les Initiatives locales d'accueil (ILA) voient le jour en **2001**, en tant que quatrième opérateur d'accueil (à côté de la Croix-Rouge, du fédéral et des ONG). Fedasil est créée en 2002. Le modèle d'accueil prévoit alors une aide matérielle pendant la phase de recevabilité, puis une aide financière à charge des CPAS pendant la phase de l'examen au fond.

En **2007**, le modèle d'accueil s'adapte à nouveau suite à la réforme de la procédure d'asile. Celle-ci devra se dérouler en six mois et en une seule phase (ce qui entraîne la disparition de la phase de recevabilité). La loi Accueil est créée: elle organise dorénavant l'accueil matériel pendant toute la durée de la procédure d'asile. Malgré les intentions de limiter la durée de la procédure, on assiste à un allongement de la durée de séjour en structure d'accueil, tandis que le plan de répartition en aide financière est supprimé. Le réseau d'accueil est occupé à 90%, mais le gouvernement fédéral n'anticipe pas le besoin de places supplémentaires structurellement nécessaires pour mettre en œuvre le nouveau modèle d'accueil.

L'année **2008** connaît une hausse des demandes d'asile: les délais de traitement des dossiers d'asile sont peu respectés par les instances d'asile (CGRA et OE) et l'arriéré des dossiers croît anormalement. Cela allonge immédiatement la durée du séjour en structure d'accueil et provoque la saturation du réseau d'accueil. Le taux d'occupation du réseau est alors supérieur à 94%.

En **2009**, il n'y a plus assez de places pour accueillir les nouveaux-elles demandeur-euses d'asile et **c'est de nouveau la crise**. Le contexte est plus grave qu'en 1998, car les demandeur-euses d'asile n'ont désormais plus accès au CPAS en aide financière. L'accueil en hôtels est alors organisé et des mesures de sortie des structures d'accueil sont prises pour certaines catégories de demandeur-euses d'asile (modification et suppression du code 207).

Des milliers de personnes voient leur droit d'accueil bafoué en 2010. Des logements vides de l'ex-gendarmerie et de l'armée sont mis à disposition, le nombre de places d'accueil structurelles est augmenté (pour atteindre un total de 21.500). Des places d'accueil temporaires sont créés. **La crise est à son point culminant en hiver 2010-2011**, avec un total de 7.700 personnes auxquelles une place d'accueil ne peut être proposée. La situation connaît une accalmie dans le courant de l'année 2011, grâce à plusieurs mesures: création de 2.500 places d'urgence, non-désignations et suppressions volontaires de code 207 (qui permettent aux bénéficiaires de l'accueil de demander une aide sociale auprès d'un CPAS).

En **2012**, le réseau n'est plus saturé. Les autorités ferment les places d'urgence progressivement et diminuent les subsides aux ILA.

2013 est l'année du plan de fermeture des places d'accueil temporaires comme structurelles.

Le conflit syrien provoque en **2015** une nouvelle crise de l'asile et de l'accueil. Le réseau d'accueil s'organise et le pré-accueil apparaît. L'OE ne parvient pas à enregistrer toutes les demandeur-euses d'asile, qui dorment alors devant l'OE pour avoir une chance d'enregistrer leur demande et d'obtenir une place d'accueil. Un-e secrétaire d'État est dorénavant compétent-e pour l'asile et l'accueil.

Le **début de l'année 2016** connaît une baisse des demandes d'asile: le gouvernement fédéral prend des décisions pour adapter à nouveau le réseau d'accueil au contexte. Il prend l'option de réduire la capacité d'accueil de plus de 10.000 places en fermant les places d'urgence, en diminuant le nombre de places dans les centres Fedasil et au sein des organisations partenaires (notamment les places en logement individuels gérées par les ONG), et en ne prolongeant pas les contrats temporaires signés avec les opérateurs privés.

Si l'on observe encore une baisse du nombre de demandes d'asile tout au long de l'année **2017**, le gouvernement sera confronté à une hausse des demandes d'asile 'secondaires' en **2018**.

En raison du déblocage tardif de moyens pour ouvrir de nouveaux centres et augmenter le nombre d'agents dans les instances, et face à l'inertie pour ouvrir des centres et recruter du personnel, le réseau d'accueil est à nouveau en crise fin 2018. En décembre, les demandes d'asile sont limitées par des quotas et les dénis d'accueil sont nombreux. Le gouvernement fédéral chute sur les questions de migration.

Le réseau d'accueil est à nouveau saturé en **2019**: des tentes et des containers sont installés dans certains centres au début de l'hiver et près de 6.000 places d'accueil sont créées (dans de nouveaux centres ou des centres existants). Ces places seront peu à peu fermées en 2020, suite à la crise Covid et à la fermeture des frontières.

En **2021**, le réseau fait face à une diminution des sorties (due aux longs séjours dans les structures d'accueil et à des problèmes de logement) et à une augmentation des besoins d'accueil⁹. Le réseau est saturé à 96% et les places d'accueil qui avaient été fermées au printemps sont rouvertes en catastrophe après les pics de demandes d'accueil de l'été.

Toute l'année **2022** connaît une crise de l'accueil sans précédent: chaque jour, des personnes tentent d'exercer leur droit à l'accueil, obtiennent parfois une condamnation de Fedasil, mais restent à la rue. Des hommes isolés sont d'abord concernés et progressivement, le droit d'accueil d'autres publics (MENAs, familles...) est également bafoué.

Sotieta Ngo conclut son intervention en trois points.

- Les multiples ouvertures, fermetures, réductions, créations de places tampon et mesures de sortie se répètent à chaque crise depuis de trop longues années, et échouent à assurer la résilience du réseau d'accueil à l'évolution du nombre de demandeur-euses d'asile. La mauvaise gestion de cette politique est évidente.
- Le séjour de longue durée en centre d'accueil pose de nombreux problèmes de perte d'autonomie pour beaucoup de résident-es, ce que les ONG dénoncent depuis 2000 et avaient répété en 2011.
- Limiter la durée de séjour dans les centres communautaires (tel que le prévoit la loi Accueil) et la possibilité pour les bénéficiaires de bifurquer vers un hébergement de type individuel est un grand pas en avant dans les conditions d'accueil, et permet par ailleurs de favoriser l'autonomie et de faciliter l'insertion dans la société. Mais cette unique mesure est loin de constituer une solution à la crise.

9 Notamment en raison des infrastructures Fedasil touchées par les inondations et des places réservées pour les victimes de ces inondations, du rapatriement de 450 DPI afghan-es dans le cadre de l'opération Red Kite et des demandes de protection internationale ultérieures de ressortissant-es afghan-es, de la réserve de 3% des places pour les quarantaines Covid, de la hausse des demandes d'asile, de la réinstallation de 250 réfugié-es de pays tiers, de l'embouteillage dans le traitement des dossiers.



Groupes de travail



GROUPE DE TRAVAIL 1

Comment opérationnaliser un modèle d'accueil alternatif?

Ce groupe de travail, modéré par le CIRÉ, s'est concentré sur les limites du modèle d'accueil actuel et sur les aspects pratiques de la mise en place d'un modèle d'accueil alternatif. Quelle stratégie pour répondre aux besoins et aux faiblesses du modèle d'accueil actuel? Quels sont les coûts et les avantages d'un modèle d'accueil alternatif? Comment le rendre opérationnel? Quels opérateurs d'accueil, autorités locales et personnel social impliquer et de quelle manière?

Le CIRÉ est revenu sur les dysfonctionnements du modèle d'accueil sur base, notamment, des limites abordées lors de la deuxième table ronde de la matinée. À savoir:

- Le réseau d'accueil est mal géré par les autorités depuis des années: fermeture de milliers de places et licenciement du personnel qualifié dès que le nombre d'arrivées diminue, réouverture de places et réengagements en urgence quand les arrivées remontent, des travailleur-euses de Fedasil et des structures partenaires épuisés et dans l'incapacité de fournir un travail de qualité, des bénéficiaires maltraités par un système qui ne fonctionne pas et ne permet pas de respecter leur droit d'être accueilli-es dignement.
- La désignation d'une place d'accueil adaptée ne se fait pas en fonction des besoins spécifiques des personnes (art 11§3), mais plutôt suivant une logique de gestion (sauf dans certains cas pour les plus vulnérables). Pas de monitoring des besoins des personnes accueillies, ni d'organisation ou d'adaptation du réseau en fonction de ce monitoring. La « place adaptée » dépend souvent de la vision et de la politique de gestion du centre d'accueil, ou de sa capacité ou de sa volonté de mettre en place un accompagnement spécifique (interne ou externe).
- Le plan de répartition obligatoire entre les villes et les communes, dont l'introduction est prévue depuis fin 2015 par la loi Accueil, n'a jamais été appliqué. Celui-ci, qui devrait être fixé avec l'accord du gouvernement, doit permettre une répartition harmonieuse des demandeur-euses de protection internationale entre les villes et les communes, en cas de saturation du réseau d'accueil.
- La règle du transfert d'une place collective vers une place individuelle, possible après six mois (art. 12§1) « sous réserve du nombre de places disponibles », n'est pas suivie dans la pratique. Les procédures d'asile durent actuellement longtemps et donc, l'accueil en structure communautaire aussi. Or, l'accueil prolongé en structure communautaire est néfaste à un niveau individuel (problèmes humanitaires) et au niveau de la collectivité (tensions, répercussions sur le fonctionnement des centres et sur leur personnel en particulier).
- Le mécanisme d'évaluation de la situation individuelle des DPI (art. 22) au regard des besoins spécifiques et de la vulnérabilité n'est pas effectif: la place d'accueil désignée est rarement modifiée. Contrairement à la philosophie de la loi, l'attention de Fedasil semble surtout portée sur les bénéficiaires « les plus vulnérables » et les résident-es vulnérables sont peu informés-es de la possibilité de demander un transfert.
- Des conventions avec des institutions ou associations spécialisées pour répondre aux besoins spécifiques des personnes vulnérables (art. 36) sont trop rarement conclues.

- Comme point de départ pour lancer l'atelier, le CIRÉ a proposé de considérer que la loi Accueil existante est un bon outil et qu'elle consacre de bons principes mais que c'est la pratique qu'il faut changer. Il convient donc de sortir de l'opérationnalisation actuelle.

Trois points d'attention dans le modèle accueil ont été soumis à discussion aux participant-es, sous forme de brainstorming¹⁰, afin de proposer un modèle d'accueil alternatif¹¹. Avec l'objectif d'aborder notamment le centre d'arrivée, la détection et l'évaluation des besoins (spécifiques), l'adaptation du réseau pour un nombre suffisant de places et une diversité des places, les partenariats internes et externes au réseau, l'autonomie des résident-es (accueil collectif/accueil individuel/semi-collectif), la durée maximale de l'accueil en structure collective, la stabilité du réseau d'accueil, les sorties du réseau d'accueil, les transferts, le plan de répartition.

Porte d'entrée dans le réseau d'accueil et désignation d'une place d'accueil adaptée

- Centre d'arrivée:
 - Faire revenir l'Office des étrangers au centre d'arrivée
 - Démultiplier nécessairement les portes d'entrées dans le réseau d'accueil, pour sortir du goulot d'étranglement. Ces différentes portes d'entrée (au moins deux – tout à Bruxelles ou aussi dans une autre région ?) auraient les mêmes missions, ce qui permettrait de gérer plus facilement un nombre d'arrivées important
- Organiser un pré-accueil structurel (comme aux Pays-Bas) avant l'introduction de la demande de protection internationale :
 - Cela permet de lutter contre la précarité de l'information dont les demandeur-es de protection internationale (DPI) sont victimes en leur permettant de se préparer à leur demande d'asile (le cas échéant)
 - Plus efficace pour le réseau d'accueil s'il apparaît que les personnes n'ont pas l'intention d'introduire une demande d'asile (et donc d'occuper une place d'accueil)
- Séjour en centre d'arrivée : phase d'observation
 - Combien de jours? min 3 jours et max 30 jours en fonction des besoins
 - Attention aux critères pour la place adaptée
 - Définir la notion de vulnérabilité et prendre réellement en compte les vulnérabilités
 - Garantir la présence de partenaires sous forme de permanences pour mieux identifier les profils et les besoins des DPI
 - Le recours aux labels est à réfléchir
 - Veiller à l'adéquation des besoins en fonction des places
- Évaluation et prise en compte des besoins :
 - Faciliter le processus d'évaluation des besoins par des professionnel·les
 - Éviter la situation du refus de transfert implicite en absence de réponse dans les trente jours
 - Assurer des partenariats structurels en dehors du réseau d'accueil quand les besoins sont très spécifiques (notamment en santé mentale).

¹⁰ L'ensemble des idées échangées pour chacun des points d'attention sont reprises dans ce rapport, sans ordre de priorité ni suppression des propositions qui entreraient en contradiction avec d'autres.

¹¹ Seuls les éléments faisant clairement consensus parmi les participant-es ont été rapportés en plénière, à la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration Nicole de Moor.

Résilience du réseau pour surmonter les crises et pour trouver la meilleure place

- Envisager et faciliter des conventions avec des organisations partenaires actives sur le terrain de l'accompagnement et/ou de l'accueil des DPI, qui travaillent actuellement sur base bénévole ou qui ne sont pas payées par Fedasil, et les défrayer.
- Démultiplier et décentraliser les portes d'entrée du réseau d'accueil
- Compter un nombre de places suffisant pour répondre aux besoins d'accueil à l'arrivée pour faire face à la situation
- Éviter que la vulnérabilité du public ne déteigne sur le personnel accompagnant, ce qui a inévitablement un impact sur la qualité de l'accueil des DPI
 - Stabiliser les équipes et porter attention aux conditions de travail du personnel (CDI plutôt que CDD)
 - Valoriser et soutenir l'expertise du personnel, surtout dans les structures communautaires
 - Stopper l'épuisement constant des équipes. Laisser leurs membres être des expert-es en matière d'accueil des demandeur-ses de protection et non des expert-es en infrastructures (cycle récurrent d'ouverture, de gestion et de fermeture)
- Donner davantage de moyens et améliorer les conditions de séjour dans les structures communautaires
- Prendre en compte le coût inférieur de l'accueil individuel par rapport à l'accueil collectif et privilégier celui-ci
- Faire attention aux discours dichotomiques entre le collectif et l'individuel
 - Les deux types de structures peuvent convenir en fonction des profils des personnes et ont chacune des avantages et des inconvénients
 - Redéfinir les places d'accueil sur base du critère principal du degré d'autonomie qu'elles offrent?
- Intérêt de travailler en complémentarité avec des partenaires conventionnés pour garantir l'autonomie des personnes accueillies (attention que les centres communautaires ne soient pas de mini-villages)
- Être prêt-es à gérer les crises avec des mesures planifiées (un peu dans la logique des humanitaires): en situation d'urgence, accepter une baisse des normes de qualité et dépasser les exigences des bourgmestres pour ouvrir des places
- Financer des places pérennes:
 - Les places d'accueil ne peuvent plus faire l'objet de politiques à court terme qui coûtent très cher
 - Les politiques doivent accepter de payer des places inoccupées (comme c'est le cas dans le secteur sans-abris)
- Faire un meilleur cadastre des places disponibles avec leurs spécificités (labels)
- Faire un cadastre des solutions amenées au fur et à mesure des crises de l'accueil
- Encourager le politique à appliquer la loi Accueil:
 - Meilleur équilibre entre les places individuelles et les places collectives: vision de l'intégration des DPI plutôt que de concentrer les DPI dans des structures collectives
 - Si demande de la part des bénéficiaires, garantir des transferts effectifs après six mois de séjour en structure communautaire
 - Offrir des places adaptées suivant les vulnérabilités
 - Décentraliser les structures d'accueil communautaires (par exemple: le centre d'accueil Fedasil de Molenbeek et le Petit-Château sont très près l'un de l'autre, ce qui n'est pas évident au niveau des autorités locales et des citoyen-nes)
 - Appliquer le plan de répartition obligatoire

Fluidité du réseau d'accueil

- L'État fédéral doit-il prendre la main pour forcer l'ouverture d'un centre d'accueil (face à un refus des autorités locales) ?
 - Lever les blocages locaux des pompiers et/ou des bourgmestres
 - Privilégier des lieux de concertation politique (lasagne institutionnelle!). Exemple de la situation du bourgmestre CD&V qui s'oppose à l'ouverture d'un centre demandé par la secrétaire d'État et qui doit lancer une procédure judiciaire au sein de son propre parti.
- Prévoir la possibilité pour les DPI, de quitter la structure d'accueil sur base volontaire (via le plan de répartition ou autre) sans leur faire courir le risque de se retrouver à la rue.
- Appliquer le plan de répartition obligatoire
- Permettre des sorties du réseau d'accueil, sur base du travail, de manière sécurisée
 - Revoir les conditions de Fedasil (suppression de code 207, récupération de l'aide matérielle, délai raisonnable de départ)
 - Construire ou accroître une collaboration avec les Régions pour, par exemple, donner accès au permis unique aux DPI qui travaillent
- Assurer la transition en dehors des structures d'accueil via un service spécialisé ou avec l'aide d'une personne dont c'est la mission au sein de chaque structure d'accueil (type bureau du logement)
- Garantir un meilleur montage des places « buffer » avec des normes claires, précises et anticipées
- Réduire les transferts problématiques, qui ne permettent pas la résilience des personnes accueillies et empêchent leur stabilité (changement d'école pour les enfants, réouverture de dossiers médicaux alors que suivi en cours, problèmes d'interprétariat, interruption dans l'accompagnement social, etc.)
- Penser l'accueil citoyen à l'image de ce qui se fait pour les bénéficiaires de la protection temporaire ukrainien·nes, comme une mesure d'urgence, voire une solution structurelle
 - Rendre possible l'accueil des DPI par les citoyen·nes et les rémunérer
 - Coopérer et dialoguer avec les autorités locales
 - Changer la vision des DPI et viser leur intégration

Propositions « *Out of the box* » pour libérer des places d'accueil (entrée ou sortie du réseau d'accueil)

- Régulariser des personnes avec un très long séjour dans les structures d'accueil
- Prendre des décisions politiques au niveau de l'asile : appliquer la protection temporaire des Afghan·es ou/et des procédures accélérées pour certaines catégories de DPI ?

GRUPE DE TRAVAIL 2

La transition des réfugié·es reconnu·es

Ce groupe de travail, modéré par Orbit vzw, a porté sur la transition des réfugié·es reconnu·es du réseau d'accueil vers le logement autonome et l'intégration sociale.

Une des principales conditions à la bonne intégration des personnes primo-arrivantes est l'accès à un logement durable et sûr. En effet, selon le philosophe français Gaston Bachelard, la maison protège le rêveur et *"... permet de rêver en paix"*. D'abord avoir un toit et ensuite, il devient possible de commencer à penser à l'avenir. La perspective qu'offre à l'individu un logement de qualité et abordable permet aussi de lutter contre la pauvreté et les inégalités. En d'autres termes, le logement est un droit fondamental qui s'articule avec d'autres droits fondamentaux tout aussi importants.

Cependant, la recherche d'un premier logement n'est pas simple. Les réfugié·es, après la reconnaissance de leur statut, ne disposent que de deux à quatre mois pour trouver leur propre logement, sur un marché immobilier déjà saturé. Le manque de connaissances linguistiques, de réseau, de ressources et de conseils rend cette recherche difficile, voire impossible. Par conséquent, environ deux mille réfugié·es reconnu·es sont actuellement hébergé·es dans une structure d'accueil. Ce qui accentue encore le manque actuel de places d'accueil.

Il est grand temps de mettre en place une politique de transition coordonnée qui s'attaque à la fois à la crise de l'accueil et à celle du logement. Nous avons donc organisé un groupe de travail sur la transition des réfugié·es reconnu·es vers le logement et l'aide sociale.

Environ vingt-cinq personnes issues de différents secteurs ont participé à ce groupe de travail : étudiant·es, membres d'initiatives citoyennes, employé·es de Fedasil, employé·es de l'associatif, réfugié·es reconnu·es, etc.

Nous avons commencé le groupe de travail avec les témoignages de deux réfugiés ukrainiens, d'un réfugié syrien et d'un réfugié afghan, sur leur recherche de logement après la reconnaissance de leur statut de réfugié.

Ensuite, les participant·es ont été répartis en deux groupes: l'un a travaillé sur l'accompagnement des réfugié·es reconnu·es, l'autre sur l'augmentation du nombre de logements disponibles pour les réfugié·es reconnu·es.

Pour ce faire, nous avons utilisé deux documents de travail qui ont permis de formuler les propositions suivantes.

Groupe « accompagnement » : conclusions et recommandations

Les participant-es ont passé en revue les éléments constitutifs de ces documents par ordre chronologique et sont arrivé-es aux six propositions suivantes :

1. Avoir, dans chaque région, une structure associative d'accompagnement (sur le modèle de Pleegzorg en Flandre) pour soutenir de manière professionnelle la cohabitation avec des réfugié-es reconnu-es et d'autres personnes en demande de logement. L'accompagnement et le soutien sont proposés tant à la personne qui met une partie de sa propriété ou de son logement à disposition, qu'à la personne qui y réside nouvellement
2. Étendre - après évaluation - toutes les bonnes mesures des structures de soutien des Régions pour les personnes originaires d'Ukraine, aux réfugié-es reconnu-es. Soutenir en particulier la construction de villages d'urgence, des équipes de soutien régionales, un outil d'hébergement (Housingtool)
3. Utiliser la clé de répartition suivante, de manière responsable, pour créer une offre de logement pour les réfugié-es reconnu-es: 60% pour la Région flamande, 10% pour la Région de Bruxelles capitale, 30% pour la Région wallonne. Cet indicateur est quantifiable sur une base mensuelle et peut être appliqué différemment sur chaque territoire régional
4. Reconnaître et subventionner les organisations de la diaspora et les initiatives citoyennes en tant que partenaires à part entière de la recherche de logements au sein de leur ville/commune/Région afin de renforcer leur politique de volontariat.
5. Obtenir du gouvernement fédéral le financement:
 - a. D'une équipe de recherche de logement par région, liée à la structure d'accueil
 - b. D'un « portefeuille de transition de départ » pour chaque réfugié-e reconnu-e avec une aide au loyer, la prime d'installation (qu'on connaît déjà) et l'aide sociale du premier mois
6. Permettre aux réfugié-es reconnu-es de disposer d'un espace-temps suffisant pour leur intégration/insertion sociale, ne pas les obliger à quitter rapidement leur logement de transition.

Groupe « augmenter l'offre de logements » : conclusions et recommandations

Créer un cadre juridique dans toutes les Régions, qui facilite la cohabitation entre les propriétaires occupant-es et les réfugié-es reconnu-es, sans perte d'éventuels revenus de remplacement. Un cadre similaire devrait également exister pour les personnes nouvellement arrivées qui souhaiteraient louer un logement ensemble.

- Cela nécessite un cadre clair, aux niveaux juridique, économique et social. Il faut des règles claires en matière de cohabitation, relatives aux avantages et aux risques (impact sur l'aide sociale, la domiciliation, les impôts)
- Des contrats de « bail glissant » dans lesquels le CPAS peut se porter garant, et les locataires peuvent bénéficier d'un accompagnement social

Rénover obligatoirement les bâtiments vides (bureaux, appartements-service), de préférence dans des villes qui disposent de divers services de proximité (par exemple en matière de santé et d'éducation). Le gouvernement devrait débloquer des fonds à cet effet.

Établir des partenariats entre les principaux acteurs de l'immobilier et les autorités locales et les Régions pour mieux identifier et rénover les bâtiments vides.

GROUPE DE TRAVAIL 3

Collaboration avec les autorités locales

Ce groupe de travail, modéré par Frank Caestecker, enseignant au département d'Économie - UGent, était composé de vingt-cinq participant·es issu·es de divers horizons : des parlementaires, des fonctionnaires locaux·ales, des bénévoles et des universitaires ont discuté des moyens d'améliorer la coopération avec les autorités locales. La crise de l'accueil a déjà démontré à plusieurs reprises que les administrations locales ne sont plus disposées à ouvrir des places d'accueil supplémentaires d'un jour à l'autre. Il semble y avoir des interférences dans les relations entre Fedasil et les administrations locales, ce qui se traduit par une coopération difficile entre l'Agence fédérale et les administrations locales. Ainsi, les initiatives locales d'accueil (ILA) des CPAS et des administrations locales proposaient encore 40 % du nombre total de places d'accueil en 2018, contre 14% du nombre total de places d'accueil en 2023. Les communes se méfient du gouvernement fédéral en raison des années de politiques de va-et-vient et d'incertitude et freinent aujourd'hui des quatre fers quand il s'agit d'ouvrir des places¹². Pourtant, la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration a demandé, à plusieurs reprises l'ouverture de davantage de places en ILA, avec des financements supplémentaires comme moyen de persuasion. Malgré ces incitants, de nouvelles places se font toujours attendre.

Obstacles à l'ouverture de places supplémentaires en ILA

Les participant·es ont discuté de certains des obstacles qui empêchent les autorités locales d'ouvrir davantage de places en ILA, notamment lorsque des places sont suspendues par le CPAS parce que les résident·es ne parviennent pas à trouver leur propre logement. En raison de l'étroitesse du marché du logement, de nombreux CPAS sont contraints d'appliquer cette suspension. En outre, en 2022, les autorités locales ont dû proposer des logements aux bénéficiaires de protection temporaire d'Ukraine et peuvent avoir mis à disposition des places en ILA pour ce public.

Ces obstacles mis à part, les participant·es ont convenu que la rupture de confiance entre les autorités locales et le gouvernement fédéral, principale pierre d'achoppement, est la cause de la fermeture de tant d'ILA. Cette confiance doit être rétablie. En raison de la crise de l'énergie et du conflit en Ukraine, les CPAS sont surchargés et ne peuvent plus remplir leurs missions de base, alors qu'ils ne perçoivent pas de ressources supplémentaires. Ainsi, pour encourager les autorités locales à créer des places d'accueil supplémentaires, un financement additionnel et durable est nécessaire. Il convient également de débloquer les réserves financières, pour que les ILA puissent rénover en profondeur leurs logements et soient encouragées à en ouvrir de nouveaux. Le gouvernement fédéral doit garantir un cadre durable, notamment au niveau du financement. C'est ce qui permettra aux communes de reprendre leur rôle structurel dans la politique d'accueil des demandeur·euses d'asile.

¹² https://www.uvcw.be/no_index/files/9483-2022-09-16-ila-courrier-de-moor--nl-et-fr-.pdf? - Ajout de la rédaction

Les participant·es ont également souligné le rôle crucial du gouvernement fédéral dans son soutien de l'accueil au niveau local, qu'il doit renforcer. Notamment en parlant moins en termes de "flux migratoires secondaires" et en soulignant plutôt que le taux de reconnaissance est relativement élevé et que de nombreux·ses demandeur·euses de protection internationale sont amené·es à rester.

Le groupe de travail s'est ensuite penché sur le rôle de la Région de Bruxelles capitale dans cette crise de l'accueil. Les acteurs des communes bruxelloises ont indiqué que la Région de Bruxelles capitale est surchargée depuis un certain temps. Par conséquent, elle ne peut pas continuer à s'engager dans l'accueil des demandeur·euses de protection internationale. Actuellement, la Région bruxelloise organise principalement un accueil humanitaire pour divers groupes cibles (sans-abri, personnes en séjour irrégulier et demandeur·euses de protection). Les acteurs ont clairement demandé plus de solidarité de la part d'autres villes et municipalités avec les dix-neuf communes bruxelloises.

Rendre les places en ILA plus « attrayantes » pour les autorités locales

Le deuxième moment d'échanges a porté sur la manière de rendre les ILA à nouveau plus attrayantes pour les autorités locales. Ici, les participant·es ont encore mis l'accent sur les avantages financiers des ILA. La Cour des comptes a calculé, en 2017, qu'une place d'ILA coûte en moyenne 8,10 € de moins par jour qu'une place d'accueil en structure collective¹³ Les participant·es ont ensuite discuté de mesures qui permettraient de rendre une place ILA à nouveau attrayante :

- Il est nécessaire d'avoir un groupe cible mixte dans les ILA. Actuellement, les ILA accueillent essentiellement les réfugié·es reconnu·es. Par conséquent, les assistant·es sociaux·ales doivent se consacrer presque exclusivement à la recherche de logements, bien qu'ils et elles aient d'autres compétences. Il est donc important d'accueillir également des demandeur·euses d'asile en procédure pour permettre aux assistant·s sociaux·ales de traiter d'autres questions que le logement.
- Les délais de transition des réfugié·es reconnu·es pour trouver un logement sont trop courts et devraient être allongés. Dans le contexte actuel, les réfugié·es reconnu·es doivent trouver un logement en quelques semaines, au terme desquelles il leur faut quitter les places en ILA, à moins que le CPAS ne les suspende. Compte tenu de l'étroitesse du marché du logement, il est presque impossible pour les réfugié·es reconnu·es de trouver un logement dans les temps. Les délais actuels démotivent les assistant·es sociaux·ales dont la mission principale serait celle de trouver un logement.
- Il faut également veiller à l'intégration des résident·es pendant le séjour en ILA. Accueillir, ce n'est pas uniquement offrir un toit. En offrant un logement, les plus petites communes pourraient confier le contenu de l'intégration à des villes et communes voisines plus grandes, afin de pouvoir remplir leur double mission de logement et d'intégration.
- Les personnes avec un haut taux de reconnaissance pourraient être préparées à la recherche d'un logement plus tôt dans la procédure, afin de soulager les autorités locales. Immédiatement après l'enregistrement de leur demande d'asile, ces personnes pourraient être désignées à une ILA afin que le personnel social puisse remplir son véritable rôle d'accompagnement.

¹³ Cour des comptes, 'Accueil des demandeurs d'asile: Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants', octobre 2017, téléchargeable ici: <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=ca482848-acb9-48ac-91d3-7edb89a1b966>

- Les villes et communes devraient s'appuyer davantage sur des bénévoles qui ont de l'expertise pour l'accueil et la protection des demandeur·euses d'asile – réfugié·es.

Quelques bonnes pratiques

Les échanges du groupe de travail se sont clôturés sur quelques bonnes pratiques de coopération entre les autorités locales, Fedasil et les groupes de bénévoles :

- L'initiative d'accueil de la Ville de Gand propose un total de 85 places d'accueil, dont 63 dans une structure d'accueil à petite échelle. La ville entretient de bons rapports avec Fedasil – avec laquelle elle a des échanges réguliers – ainsi qu'avec la société civile. Cette initiative d'accueil propose également le retour volontaire et la réinstallation et est financée en partie par Fedasil. Les places de cette initiative d'accueil doivent être flexibles. La Ville de Gand a un accord selon lequel les demandeur·euses d'asile reconnu·es dans le centre d'accueil collectif de Gand obtiennent une place dans son initiative d'accueil.
- Les collaborateur·trices de Leuven soulignent leur intérêt à contribuer à résoudre la crise de l'accueil, sans avoir encore d'idée précise. Leuven a effectivement accueilli des personnes en demande de protection internationale au cours de la période 2016–2019. Dans le cadre de sa politique d'amélioration du logement étudiant, des espaces se créent au profit de ce public. La ville souhaite, avec le Centre d'Aide sociale général (CAW), accueillir principalement des réfugié·es reconnu·es, qui s'installent généralement dans les grandes villes. La présence de réfugié·es reconnu·es sur le territoire des grandes villes ne les incite pas à proposer des places d'accueil : elles préfèrent se concentrer sur les mesures d'intégration plutôt qu'ouvrir de nouvelles ILA.

Les participant·es de ce groupe de travail s'accordent pour dire qu'il manque de courage politique pour ouvrir des places d'accueil supplémentaires. L'absence d'un cadre et d'un financement structurel suffisants découragent également les ILA.

GRUPE DE TRAVAIL 4

La notion de 'vulnérabilité' dans l'accueil

Ce groupe de travail, modéré par **Caritas International**, a abordé le concept de « vulnérabilité » sous toutes ses facettes, en mettant l'accent sur la vulnérabilité dans l'accueil.

Introduction : présentation de la recherche VULNER en Belgique

Le groupe de travail a débuté par une brève présentation du projet VULNER. Il s'agit d'un projet de recherche international qui vise à examiner la manière dont le concept de vulnérabilité est différemment interprété dans huit pays.

Pour la Belgique, l'UCL a examiné, dans un **premier rapport**, comment les différentes instances d'asile traitent le concept de « vulnérabilité ». Ce rapport fait d'abord le constat de l'absence de définition claire de la vulnérabilité dans le cadre juridique. La loi dit seulement que la vulnérabilité doit être identifiée par les services d'asile et définit des catégories de vulnérabilité pour ce faire. Les chercheur-euses ont donc examiné comment les services d'asile interprètent ces catégories. Les entretiens avec les services ont révélé que la vulnérabilité reste un concept vague. Cela en fait une notion plutôt subjective et intuitive pour les instances d'asile. Il n'est donc pas toujours évident de savoir quand une personne est considérée comme vulnérable et quelles en sont les conséquences sur le terrain. Une deuxième observation est le manque de communication autour de la vulnérabilité entre les différentes instances.

Dans un **second rapport**, les chercheur-euses ont tenté de savoir comment les demandeur-euses de protection internationale, les avocat-es et les travailleur-euses sociaux-ales interprétaient ce concept. Toutes les personnes interrogées ont indiqué que le manque d'informations contribue à augmenter la vulnérabilité. En outre, les demandeur-euses de protection internationale deviennent de plus en plus vulnérables au cours de la procédure : en raison de la longue durée d'attente, du manque d'informations et de l'incertitude, d'une part, et du long séjour dans la structure d'accueil (pas adaptée à des séjours de plusieurs mois), d'autre part. Les conditions de vie dans les centres d'accueil contribuent de manière significative à la vulnérabilité des demandeur-euses d'asile (manque d'intimité et sentiment d'être en danger).

Ce premier rapport identifie trois éléments :

- Manque de vie privée et sentiment d'insécurité
- Le système crée de la dépendance, alors que paradoxalement, on attend beaucoup d'autonomie des personnes
- La plupart des espaces sont neutres en termes de genre. Par conséquent, les hommes se rendent surtout dans les espaces communs et les femmes restent dans des pièces privées. La question se pose de savoir s'il n'est pas nécessaire de créer davantage de centres non mixtes.

Les chercheur-euses du projet VULNER concluent que le système actuel renforce la vulnérabilité des demandeur-euses de protection internationale. Il ne semble pas y avoir de politique uniforme en la matière au sein des instances d’asile belges, mais plutôt une politique d’opportunité, basée sur de l’arbitraire. À plusieurs reprises, des personnes vulnérables diront aux chercheur-euses qu’elles ont « eu de la chance ». À partir du moment où une personne est identifiée comme vulnérable, il n’y a aucune garantie d’une procédure uniforme (égalité de traitement). Du point de vue des demandeur-euses de protection internationale, la « vulnérabilité » est décrite comme un système de justice sélective. Et pourtant, mettre en place des politiques et prendre en compte la vulnérabilité est une obligation légale. Il semblerait aujourd’hui que ce soit une stratégie visant à exclure certaines catégories de personnes dont la prise en charge revient alors aux associations.

Une étude de cas comme exemple

En introduction des échanges, Caritas International a présenté une étude de cas pour illustrer la façon dont la « vulnérabilité » est abordée aujourd’hui. Un vendredi après-midi, Caritas a reçu une désignation depuis le Petit-Château, et a immédiatement compris que le jeune homme avait des besoins spécifiques. Le lundi matin, le personnel a trouvé dans la poubelle des informations sur des incidents antérieurs qui s’étaient répétés au cours du week-end. Dans l’ensemble, il a été extrêmement difficile d’obtenir des informations dès le début, et un seul interprète était disponible.

Les autres résident-es et le personnel ont clairement indiqué qu’il était préférable que ce résident ne reste pas dans la structure d’accueil, mais il était difficile de trouver une solution. Après plusieurs semaines, ce jeune a finalement abouti au projet Parsame. Il s’agit d’un projet de suivi psychiatrique des demandeur-euses d’asile, mené en collaboration avec l’hôpital psychiatrique « Petit Bourgogne » et le Centre de santé mentale « Tabane » de Liège. Dans un scénario idéal, la personne résidente est d’abord hospitalisée et/ou, si elle dispose d’une autonomie suffisante, peut choisir de s’installer dans une place d’accueil en logement individuel.

Ce jeune homme n’a pu être hospitalisé qu’au bout d’une vingtaine de jours. Il est finalement resté à l’hôpital 50 jours sans bénéficier d’interprète. Il a ensuite été réadmis dans le réseau de Fedasil. Ce cas montre l’importance de la collaboration entre les secteurs de la santé mentale et de la migration et la nécessité, pour les différents acteurs concernés, de se rencontrer et de se consulter.

Remarques générales

Après l'introduction et l'étude de cas, la parole a été donnée aux participant-es. De l'avis général, il est nécessaire de renforcer les échanges entre les différents services d'asile (Office des étrangers, Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides, Conseil du Contentieux des Etrangers et Fedasil) en matière de vulnérabilité, afin de garantir une réponse uniforme à une vulnérabilité donnée, tout au long de la procédure. L'identification des vulnérabilités est perçue comme subjective par les participant-es. Les caractéristiques externes et la chance semblent jouer un rôle important. Un avocat spécialisé en droit des étrangers a noté qu'il est très difficile pour lui et ses confrères d'évaluer sur quelle base une personne est considérée comme vulnérable et comment cette vulnérabilité est prise en compte par les instances.

L'identification d'une vulnérabilité n'améliore pas toujours la qualité de la procédure ou de l'accueil : elle ne conduit pas nécessairement à un accueil spécifique ou à une procédure adaptée. Par exemple, les adaptations par le CGRA sont assez limitées. Lorsque la vulnérabilité d'une personne est signalée au CGRA (sur présentation d'un certificat de psychologue ou de psychiatre), la réponse se limite souvent à offrir une pause supplémentaire ou un verre d'eau. La création de catégories, comme celle des « plus vulnérables » amène un risque de détérioration des conditions générales d'accueil des demandeur-euses de protection internationale. En effet, une pause et un verre d'eau devraient être proposés à toutes les personnes concernées, et pas seulement à celles qui sont identifiées comme vulnérables.

La même logique s'applique à l'accueil des demandeur-euses de protection internationale. Les petites structures d'accueil - qui garantissent l'intimité et l'autonomie - qui sont aujourd'hui réservées aux personnes vulnérables, profiteraient à tout-es les bénéficiaires de l'accueil. Il suffit d'appliquer la loi Accueil¹⁴ qui permet l'accueil en structure individuelle (après six mois de séjour en centre collectif). Cette option devrait être accessible à toutes les personnes en demande de protection internationale. Plus généralement, l'effet d'un « label de vulnérabilité » semble plutôt limité. L'expérience montre que les attestations psychologiques ou psychiatriques ne sont prises en compte ni dans les procédures menées par les instances d'asile (OE, CGRA, CCE), ni pour l'attribution d'une place d'accueil adaptée. Les participant-es ont souligné le fait que les « labels de vulnérabilité » semblent davantage dépendre du type de places disponibles. Ainsi, les bénéficiaires de l'accueil avec des besoins spécifiques sont fréquemment transférés dans différents centres.

Au sein du réseau d'accueil, les participant-es ont indiqué qu'il fallait davantage d'espaces séparés pour les femmes et les enfants. En outre, les partenaires d'accueil ont besoin de davantage de moyens pour fournir un accompagnement adapté et de qualité. Il existe actuellement quelques bonnes pratiques, mais elles restent limitées dans le temps et dans l'espace en raison d'un manque de ressources structurelles.

¹⁴ Article 12, loi Accueil.

Conclusions et recommandations

Les participant·es ont souligné que si le concept de « vulnérabilité » est intégré dans la loi, sa signification reste très floue. Le cadre légal est mal connu des instances d'asile et des structures d'accueil. Il n'existe, par ailleurs, pas de politique transversale claire en matière de vulnérabilité qui soit axée sur le long terme. Cette interprétation floue est renforcée par le manque de communication entre les instances elles-mêmes, et avec les personnes concernées. Les demandeur·euses de protection internationale ont l'impression que la « vulnérabilité » est interprétée de manière subjective et intuitive. Dans un contexte de crise de l'accueil, la prise en compte de la « vulnérabilité » est fortement liée au nombre de places d'accueil disponibles et diffère selon les structures au sein du réseau d'accueil. Les personnes deviennent plus vulnérables du fait de la (longue) durée de la procédure, de l'incertitude qu'elle engendre et des conditions d'accueil en structure collective. Celles-ci génèrent une dépendance, plutôt qu'une autonomie des résident·es.

Pour pallier ces insuffisances, les participant·es ont formulé les recommandations suivantes:

- Développer des actions concrètes qui tiennent compte de la vulnérabilité au sein des différents instances d'asile et d'accueil, en concertation avec le terrain
- Améliorer la communication, tant entre les instances qu'avec le groupe cible
- Garantir une meilleure collaboration entre les instances qui statuent sur la « vulnérabilité » et les acteur·trices en contact quotidien avec les bénéficiaires de l'accueil
- Réduire la subjectivité en travaillant à une procédure d'identification des vulnérabilités qui soit objective et claire
- Réviser les labels autour de la vulnérabilité afin d'avoir une image plus fine qu'actuellement
- Éviter l'accueil à long terme dans une structure collective en appliquant la loi (avec une logique d'accueil en deux phases et une seconde phase d'accueil en logement individuel accessible à toutes les personnes en demande de protection internationale) et assurer un accueil adapté du début à la fin de la procédure
- Prendre en compte les attestations rédigées par des professionnel·les de la santé (mentale) et du social.

GROUPE DE TRAVAIL 5

Solutions à court terme

Le groupe de travail, modéré par Vluchtelingenwerk Vlaanderen, s'est ouvert sur un bref état des lieux de la situation qui prévalait fin 2022. Il était très difficile de donner un nombre exact de personnes à la rue, mais une estimation de 2000 personnes a été donnée, estimation mise en parallèle avec les mesures prises par le gouvernement pour stimuler les flux sortants et augmenter la capacité du réseau d'accueil à court terme. La mesure concernant les flux sortants concernerait les demandeur-euses d'asile qui travaillent et devrait entraîner environ 300 suppressions de code 207. L'élargissement du réseau d'accueil s'opèrerait à Glons et à Jabbeke. En outre, le plan hivernal de Bruxelles pourrait ouvrir 250 places d'accueil de nuit supplémentaires pour les demandeur-euses d'asile sans accueil. La conclusion de ce bref état des lieux est que le groupe de travail a dû chercher le moyen le plus rapide d'opérationnaliser 3000 places. Fedasil disposerait ainsi d'une marge suffisante pour accueillir les personnes sans place d'accueil en évitant une saturation immédiate. Le plus gros obstacle serait le manque de disponibilité du personnel.

Comment trouver suffisamment de personnel?

Les participant-es ont discuté de plusieurs possibilités :

- Recrutement par le biais d'agences d'intérim
- Possibilité pour les étudiant-es en travail social de réaliser un stage dans un centre d'accueil au cours de leurs études
- Autogestion des initiatives de logement à petite échelle. En Belgique, la Croix-Rouge gère quelques sites qui restent ouverts en partie grâce à l'autogestion. Cette piste doit être explorée.

Comment mieux coordonner la crise de l'accueil?

Il est possible de mettre en place une task force ayant pour mandat de gérer la crise de l'accueil. On peut s'inspirer de la task force Ukraine au niveau flamand et de la task force autour de la pandémie de Covid-19 au niveau fédéral.

Comment trouver et ouvrir les sites adéquats?

La Défense semble être en mesure de faire plus. Le gouvernement devrait consacrer ses efforts à la mise en place d'accueil d'urgence dans les casernes, qui pourraient être opérationnelles rapidement. Ce qui implique de temporairement abandonner certaines normes de qualité afin de donner le plus rapidement possible un logement à tous-tes les bénéficiaires à la rue.

En outre, il faut continuer à insister sur l'hébergement d'urgence dans des hôtels. Les lits disponibles pourraient être utilisés pour les personnes ayant un haut taux de recon-

naissance, ou qui sont dans le réseau d'accueil depuis longtemps, ce qui permettrait de réfuter l'argument du « flux entrant ».

Comment obtenir la participation des autorités locales?

Fedasil devrait avoir davantage recours à la suppression du code 207 pour que les demandeur-euses d'asile sans accueil puissent se rendre au CPAS de leur choix et y demander une aide sociale financière. Dans ce scénario, il conviendrait de procéder à l'activation du plan de répartition ILA, ce qui permettrait d'éviter que les grandes villes aient un nombre disproportionné de demandes à traiter.

Quelles autres solutions créatives?

Lors de la réunion de contact Myria, il est ressorti que 2500 personnes étaient dans le réseau d'accueil depuis au moins trois ans. Nous pourrions proposer qu'une partie d'entre elles obtiennent un permis de séjour temporaire pour qu'elles puissent sortir du réseau d'accueil.

25 % des résident-es du réseau d'accueil sont des demandeur-euses de protection internationale afghan-es. Il est à prévoir que ces personnes resteront un certain temps dans le réseau d'accueil, en raison de la longueur des procédures. Un permis de séjour temporaire pourrait être octroyé à ce groupe, afin qu'il puisse quitter le réseau d'accueil.

Fedasil utilise régulièrement la possibilité de laisser sortir les personnes en leur octroyant des chèques-repas. On peut étudier la possibilité d'augmenter le montant de ceux-ci afin que davantage de personnes y aient recours.





Réaction et conclusion



Réaction de la secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration

La secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, Nicole de Moor, revient d'abord sur le nombre de places d'accueil créées (Glons, Jabbeke). Une grande capacité d'accueil est nécessaire compte tenu du nombre de demandeur-euses de protection internationale. La proportion d'initiatives locales d'accueil doit également augmenter, avec une attention particulière portée à l'identification des goulets d'étranglement qui empêchent les administrations locales de les créer. Il faut tenir compte des résultats de l'enquête auprès des bourgmestres et rétablir une relation de confiance. Il faut par exemple abandonner la politique du va-et-vient qui affaiblit le soutien aux structures d'accueil.

Le secrétaire d'État souligne l'importance de l'attention qu'il faut porter à l'avenir : la procédure d'asile doit préparer les personnes à vivre dans notre pays. L'activation des demandeur-euses d'asile (travail bénévole, formation, orientation vers le marché du travail) et la diffusion d'un discours positif les concernant sont essentiels à cet égard.

Les Régions ont également un rôle important à jouer. Ce point sera donc à l'ordre du jour de la Conférence interministérielle, et un accent particulier sera mis sur les vulnérabilités aggravées. Des procédures plus rapides sont en effet nécessaires et le politique est ouvert au dialogue pour créer davantage de centres de première arrivée, et sur l'urgence de travailler de manière qualitative et quantitative la question du logement des réfugié-es reconnu-es.

La coopération, au niveau européen, avec les autorités régionales et locales et avec la société civile reste essentielle. Les personnes dans le besoin méritent accueil et solidarité.

Conclusion

Cette journée d'échanges nous a confirmé que l'accueil des demandeur-euses de protection internationale est une question d'importance pour toutes les acteur-trices concerné-es. Si les participant-es ont abordé cette thématique sous des angles différents, ils et elles ont partagé une préoccupation commune : assurer un accueil de qualité et adapté aux demandeur-euses de protection internationale en Belgique. C'est précisément pour cette raison qu'il est crucial de sortir au plus vite de cette crise d'accueil. Chaque jour où une personne en demande d'asile est contrainte de dormir dans la rue est un jour de trop. Chaque jour où Fedasil et ses partenaires d'accueil sont en crise est une occasion manquée de développer un réseau d'accueil durable et stable. Ces manquements ont été condamnés des milliers de fois par le tribunal du travail. Malgré toutes ces décisions de justice, Fedasil ne respecte toujours pas le droit à l'accueil. Ne pas tenir compte des conséquences juridiques de cette situation, à savoir le paiement des astreintes dues est un choix politique posé par le pouvoir exécutif.

Les organisations co-rédactrices de ce rapport sont donc très inquiètes de cette violation manifeste de l'État de droit. Elles sont rejointes en cela par les institutions nationales de défense des droits humains qui constatent un grave affaiblissement de l'État de droit.¹⁵ Outre les conséquences juridiques évidentes, le manque de places d'accueil a un impact considérable sur le bien-être et les droits fondamentaux des demandeur-ses de protection internationale en Belgique. Dans une lettre adressée au gouvernement belge en mars 2023¹⁶, quatre rapporteurs spéciaux du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme ont marqué leur préoccupation par rapport à cette situation. Les attributions de ces quatre représentants sont révélatrices des droits qui sont en jeu : l'accès à l'eau potable, l'accès aux soins médicaux, l'accès à un logement adéquat et plus généralement, le respect des droits humains fondamentaux des migrant-es.

Cette situation n'est cependant pas insurmontable et il existe des moyens d'en sortir. Les discussions menées lors de cette journée de colloque ont confirmé qu'un modèle d'accueil alternatif, partant de l'esprit de la loi Accueil de 2007, est possible. Dans cette optique, les demandeur-euses de protection internationale peuvent, après un séjour de six mois dans un centre collectif, être hébergé-es dans une structure d'accueil à petite échelle. Suivant ce modèle, Fedasil assure un accueil réellement adapté, basé sur une identification de qualité des vulnérabilités. Les autorités locales peuvent jouer un rôle important à cet égard. Pour ce faire, il est nécessaire de rétablir une relation de confiance avec ces instances locales et d'être à leur écoute. À la fin d'un processus d'accueil, il est possible de mieux accompagner les réfugié-es reconnu-es vers un logement autonome et l'aide sociale. La situation actuelle, où les personnes en demande de protection sont "coincées" dans le réseau d'accueil pendant des mois parce qu'elles

15 ENNHRI, 'State of the rule of law in the European Union: Reports from National Human Rights Institutions', 2023, consultable ici: <https://ennhri.org/wp-content/uploads/2023/05/ENNHRI-2023-Report-on-the-State-of-the-Rule-of-Law-in-the-European-Union.pdf>.

16 OHCHR, 'ALBEL1/2023', 30 mars 2023, consultable ici : <https://spcommreports.ohchr.org/TMResults-Base/DownloadPublicCommunicationFile?gld=27940>.

ne trouvent pas de logement adéquat retarde leur parcours d'intégration et contribue à la pénurie de places d'accueil.

La mise en œuvre de ce modèle d'accueil alternatif prendra du temps. Néanmoins, il existe des mesures à court terme qui permettront de mettre fin à la crise de l'accueil. Là encore, la loi Accueil de 2007 est une source d'inspiration. L'application du plan de répartition obligatoire en aide financière pour les demandeur-euses de protection internationale n'est pas une utopie. Il s'agit de mécanismes explicitement élaborés pour faire face à une période de crise. Il va donc de soi, pour les organisations à l'initiative de cette conférence, qu'il faut appliquer ces mécanismes là où c'est nécessaire.

La réaction de la secrétaire d'Etat, qui place en partie les solutions à moyen terme au niveau européen ne tient pas compte de l'urgence de la situation. D'autant que les juges relèvent dans toutes leurs décisions que les autorités belges ne font pas tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir l'accueil des demandeur-euses de protection internationale. Ce faisant, ils et elles se réfèrent invariablement aux mécanismes précités.

Cette conférence a permis d'envisager de nombreuses autres solutions pour mettre fin à cette situation inhumaine. Nous espérons que les autorités concernées vont se mettre à y travailler. Il est grand temps.

Ce rapport est une publication conjointe d'Amnesty International en Belgique, Caritas International, CIRÉ, ORBIT vzw, Vluchtelingenwerk Vlaanderen avec le soutien de UNHCR et de la Fédération Wallonie – Bruxelles.

Éditeur responsable : CIRÉ (Sotieta Ngo)

