



Commission permanente de Contrôle linguistique
rue Montagne du Parc 4 – 1000 BRUXELLES

Bruxelles, le 17 octobre 2022

[...]

[...]

Objet : qualification des différents services de Fedasil

Madame la Secrétaire d'État,

En sa séance du 14 octobre 2022, la Commission permanente de contrôle linguistique (CPCL), siégeant sections réunies, a examiné la demande d'avis de votre prédécesseur, monsieur Sammy Mahdi, concernant la qualification de différents services de Fedasil en vue d'établir des cadres linguistiques.

Dans son lettre du 21 juin 2022, il a communiqué ce qui suit à la CPCL :

«La demande d'avis concerne l'application des articles 44 et 46 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative et, plus particulièrement, la question de savoir si les centres d'accueil, les centres d'observation et d'orientation, le centre d'arrivée ainsi que les bureaux régionaux, compte tenu de leurs activités respectives, doivent ou non être considérés comme des services d'exécution dont le siège est établi dans ou en dehors de Bruxelles-Capitale et dont les activités s'étendent à tout le pays avec pour conséquence de les inclure ou, le cas échéant, les exclure de l'exercice de des prochains cadres linguistiques.»

*

* *

1. Définition des services régionaux et services d'exécution

Selon l'article 32 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées par arrêté royal le 18 juillet 1966 (lois linguistiques en matière administrative) on entend par services régionaux les services dont l'activité s'étend à plus d'une commune, à l'exclusion de ceux dont l'activité s'étend à tout le pays.

Les services d'exécution sont des services dont l'activité s'étend à tout le pays, qui n'exercent pas de direction administrative et qui n'assurent pas le maintien de l'unité de jurisprudence. (R. RENARD, *Talen in bestuurszaken, in de bedrijven en in de sociale betrekkingen*, Gent, E.Story-Scientia, 1983, 147-149).

Il faut déduire du fonctionnement concret d'un service si son activité s'étend à une commune, à plus d'une commune ou à l'ensemble des communes du pays.

2 Bureaux régionaux

2.1 Définition

« Lors de la préparation de nos précédents cadres linguistiques, établis par l'arrêté royal du 16 avril 2015 fixant les cadres linguistiques de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, les deux bureaux régionaux Nord et Sud avaient été inclus dans l'élaboration de ces cadres linguistiques au motif que, à l'époque, ces deux entités étaient en cours de construction et étaient alors encore intégrées au siège central de l'Agence.

Ces bureaux régionaux sont, à présent, établis, l'un à Anvers et l'autre à Liège. Ils sont chargés du suivi de toutes les structures d'accueil et du soutien des opérateurs (centres d'accueil fédéraux et centres d'accueil gérés par nos partenaires) d'une même zone géographique, afin d'améliorer la collaboration entre les opérateurs d'accueil et d'harmoniser l'accueil des demandeurs d'asile.

Chaque bureau régional est dirigé par un directeur régional et gère les structures d'accueil de leur territoire respectif :

La région Nord gère les structures d'accueil se situant en Flandre ainsi que les structures néerlandophones situées à Bruxelles;

La région Sud gère les structures situées en Wallonie ainsi que les structures francophones situées à Bruxelles.

2.2 Analyse de la CPCL

Il ressort de la définition ci-dessus que chacun des deux bureaux régionaux a une activité qui s'étend à plusieurs communes mais pas à tout le pays. En effet, la région Nord traite les structures d'accueil se situant en Flandre ainsi que les structures néerlandophones situées à Bruxelles et la région Sud gère les structures situées en Wallonie ainsi que les structures francophones situées à Bruxelles.

Les deux bureaux régionaux doivent dès lors être qualifiés de services régionaux et ne doivent pas être inclus dans l'exercice des cadres linguistiques.

3 Centre d'arrivée

3.1 Définition

« Lors de la préparation de nos précédents cadres linguistiques, le centre d'arrivée n'existait pas encore. Seul le service Dispatching était déjà en place et exerçait les mêmes tâches que celles actuellement exercées au sein du centre d'arrivée.

A l'époque, le service Dispatching se situait à la tour WTC II mais était rattaché au siège central de l'Agence. C'est pourquoi, le service Dispatching était repris dans nos précédents cadres linguistiques établis par l'arrêté royal du 16 avril 2015.

Entre-temps, le centre d'arrivée a été constitué et est devenu le point d'entrée unique pour les personnes souhaitant introduire une demande de protection internationale en Belgique ainsi que pour les autres catégories d'étrangers pour lesquels l'Agence est compétente.

Depuis décembre 2018, le centre d'arrivée est temporairement installé dans le Petit-Château à Bruxelles, en attendant le futur centre d'arrivée prévu sur le site de l'hôpital militaire de Nederover-Heembeek.

Le centre d'arrivée compte cinq objectifs :

- déterminer l'identité de la personne qui fait la demande de protection internationale et contrôler les risques en matière d'ordre public et de sécurité nationale ;
 - évaluer le droit à l'aide matérielle ;
 - assurer le premier accueil avec observation de la situation du demandeur, durant lequel a lieu, entre autres, l'évaluation des besoins ainsi que le renvoi vers une structure d'accueil adaptée ;
 - offrir à tous les demandeurs un trajet d'arrivée uniforme ;
 - fournir des informations à différentes catégories d'étrangers.

L'Office des Etrangers dispose dans le centre d'un service chargé des enregistrements des demandes de protection internationale. La partie du centre d'arrivée gérée par l'Agence est composée de deux pôles :

- le pôle Dispatching qui coordonne les aspects liés à l'orientation et l'accueil des bénéficiaires. Le Dispatching est composé de quatre services :
 - la cellule Arrivées se charge d'attribuer les places d'accueil aux bénéficiaires (arrivées au jour 0, transferts vers la seconde phase d'accueil, etc.) ;
 - la cellule médicale se charge du screening médical au jour 0, des vaccinations et des radios du thorax ;
 - la cellule appui se charge des renvois vers les places ouvertes de retour/Dublin, des transferts dans le cadre des fermetures de places/centres d'accueil, du traitement ou des suppressions des codes 207, des AR 2004, de la gestion des condamnations et du helpdesk ;
 - le Point Info se charge des réintégrations dans le réseau, des notifications et retours d'exclusion.
- le pôle Accueil & Orientation qui assure l'encadrement des résidents pendant le trajet d'arrivée, lequel consiste en un séjour de courte durée (environ 1 semaine) avant son orientation vers une place d'accueil résidentielle dans une deuxième phase.

Étant donné que la mission du centre d'arrivée diffère fortement de la mission d'un centre d'accueil régulier et a un impact sur les tâches du service Dispatching, un exercice spécifique est réalisé afin de définir le cadre du personnel du centre d'arrivée. Le centre d'arrivée est dirigé

par un directeur de centre et dispose de son propre organigramme. Il gère la sélection de son personnel conformément au plan du personnel établi. »

3.2 Analyse de la CPCL

Sur base de la définition ci-dessus la CPCL constate que :

- le centre d'arrivée est « le point d'entrée unique pour les personnes souhaitant introduire une demande de protection internationale en Belgique ainsi que pour les autres catégories d'étrangers pour lesquels l'Agence est compétente »;
- le pôle Dispatching et le pôle Accueil & Orientation sont des subdivisions de la partie du centre d'arrivée qui est gérée par Fedasil;
- une exercice spécifique est réalisé afin de définir le cadre du personnel du centre d'arrivée. Le centre d'arrivée est dirigé par un directeur de centre et dispose de son propre organigramme. Il gère la sélection de son personnel conformément au plan du personnel établi.

Il ressort des éléments ci-dessus que le pôle Dispatching, ainsi que le pôle Accueil & Orientation, ne constituent pas des services séparés mais qu'ils font partie d'un seul service, à savoir le centre d'arrivée.

L'activité du centre d'arrivée, en tant que service unique, s'étend à tout le pays. Il doit dès lors être qualifié de service d'exécution dont le siège est établi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale au sens de l'article 44 des lois linguistiques en matière administrative.

Le centre d'arrivée même doit disposer de cadres linguistiques. Ces derniers doivent être définis sur base du propre organigramme du centre d'arrivée.

4 Centres « de deuxième phase » d'accueil se situant dans ou en-dehors de Bruxelles-Capitale

4.1 Définition

« Jusqu'à présent, l'Agence avait toujours considéré que les centres d'accueil ne devaient pas être repris dans les cadres linguistiques établis conformément à l'article 43, §3 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative car elle estimait que leurs activités ne s'étendent pas à l'ensemble du pays (articles 44 et 46 des lois précitées). L'Agence considérait que les activités des centres d'accueil ne dépassent pas le territoire de la commune où ils sont implantés et constituent dès lors des services locaux au sens de l'article 9 des lois précitées.

En effet, la loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers précise que tous les bénéficiaires de l'accueil ont droit à une aide matérielle qui est fournie au sein d'une structure d'accueil. Cette aide matérielle comprend le logement, les repas, les vêtements, l'assistance médicale, sociale et psychologique et une allocation journalière. Elle comprend également l'accès à l'aide juridique, l'accès à des services tels que l'interprétation et la formation, et l'accès à un programme de retour volontaire.

Chaque centre d'accueil est, par ailleurs, dirigé par un directeur de centre et un ou plusieurs adjoints, en fonction de la capacité du centre. Ils disposent de leur propre organigramme et gèrent la sélection de leur personnel conformément au plan du personnel établi pour l'ensemble de l'Agence.

C'est pour ces motifs que les centres d'accueil n'ont jamais été repris dans l'exercice de nos précédents cadres linguistiques.

Récemment, notre Inspecteur des finances nous a informés que les prisons bruxelloises de Saint-Gilles et de Forest disposaient de cadres linguistiques en tant que services extérieurs de la Direction générale de l'Organisation judiciaire et que nous faisons dès lors, une lecture peut-être trop hâtive des articles 44 et 46 des lois susmentionnées en estimant que nos centres d'accueil n'avaient pas d'activités qui s'étendent à tout le pays. »

4.2 Analyse de la CPCL

Dans son avis no. 49.274 du 18 mai 2022 au ministre de la Justice concernant la problématique de la qualification des établissements pénitentiaires, la CPCL a estimé ce qui suit :

« Les LLC sont d'ordre public et doivent donc être respectées intégralement, il faudra néanmoins tenir compte de la Loi de principes statut juridique interne.

La pratique démontre toutefois que l'application conjointe de ces deux lois n'est pas toujours évidente. C'est la raison pour laquelle la CPCL invite le pouvoir législatif à prévoir une solution permettant de répondre à la préoccupation précitée et à la qualification des prisons. »

L'activité d'un centre d'accueil s'étend uniquement à la commune où ce centre d'accueil s'est situé.

Les centres d'accueil doivent donc être qualifiés de services locaux dont l'activité ne s'étend qu'à une commune.

Ces services locaux ne doivent dès lors pas disposer de cadres linguistiques.

5 Centres d'observation et orientation

5.1 Définition

« Cinq centres d'accueil sont exclusivement réservés à l'accueil des mineurs étrangers non-accompagnés (ci-après « les MENAs ») : Auderghem, Neder-over-Heembeek, Overijse, Steenokkerzeel et Woluwe-Saint-Pierre.

Le parcours d'accueil des MENAs se déroule en trois phases :

1ère phase : Observation

Dans un premier temps, les jeunes sont accueillis dans un Centre d'Orientation et d'Observation (ci-après « COO »).

L'objectif de ce premier accueil est double :

- Il permet au Service des Tutelles de vérifier si le jeune est effectivement mineur et non accompagné ;
- Il offre la possibilité d'effectuer une première esquisse du profil social, médical et psychologique du jeune (observation). Le but est de déceler les éventuelles vulnérabilités du jeune afin de pouvoir l'orienter vers la structure d'accueil la plus adaptée à ses besoins.

2ème phase: Stabilisation

Après deux à quatre semaines passées dans un COO, le jeune est aiguillé vers une structure d'accueil collective (un centre d'accueil fédéral ou un centre géré par l'un de nos partenaires). Les jeunes y séjournent dans un groupe de vie autonome, avec une propre équipe d'accompagnateurs et d'éducateurs. Ils sont accompagnés dans leur parcours scolaire et préparés progressivement à une plus grande autonomie.

Les mena âgés de moins de 15 ans ou ceux qui sont particulièrement vulnérables sont accueillis par les Communautés qui disposent de logements spécifiques (en collaboration avec l'Agence qui les cofinance).

3ème phase : Autonomie accompagnée

Les jeunes dont la demande de protection internationale a été acceptée peuvent être orientés vers la 3ème phase d'accueil, à condition d'être âgés de plus de 16 ans et d'être suffisamment autonomes. Dans l'initiative locale d'accueil (ILA) d'un CPAS, les jeunes bénéficient de plus de liberté et d'autonomie, mais aussi de l'accompagnement nécessaire. Le MENA est préparé à vivre indépendamment.

Le régime et les règles de fonctionnement applicables aux COO sont régis par les articles 40 et suivants de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers ainsi que par l'arrêté royal du 9 avril 2007. »

5.2 Analyse de la CPCL

L'activité d'un centre d'observation et d'orientation s'étend uniquement à la commune où le centre s'est situé.

Les centres d'observation et orientation doivent dès lors être qualifiés de services locaux dont l'activité ne s'étend qu'à une commune.

Les services locaux ne doivent dès lors pas disposer de cadres linguistiques.

6 Places tampons / centres temporaires / augmentation de la capacité des centres

6.1 Définition

« Dans le cadre de l'accueil de crise, l'Agence ouvre certaines places tampons et des structures d'accueil temporaires ou augmente de façon temporaire la capacité de certains centres d'accueil en vue de résorber l'afflux de bénéficiaires de l'accueil et de leur offrir une aide matérielle en application de la loi du 12 janvier 2007 susmentionnée.

La durée de ces places ou sites varie en fonction de leur disponibilité.

Ces places/structures supplémentaires font l'objet d'une décision préalable du Conseil des Ministres et un budget supplémentaire est généralement alloué pour couvrir les dépenses liées à l'ouverture de ces places/structures supplémentaires. »

6.2 Analyse de la CPCL

L'activité d'une place tampon ou d'une structure temporaire s'étend uniquement à la commune où le centre est situé.

Les places tampon et les centres temporaires doivent dès lors être qualifiés de services locaux dont l'activité ne s'étend qu'à une commune.

Ces services locaux ne doivent dès lors pas disposer de cadres linguistiques.

L'augmentation de la capacité du centre d'accueil ne modifie pas la qualification de ce centre d'accueil comme service local.

7 Conclusion

Les bureaux régionaux doivent être qualifiés de services régionaux et il ne faut dès lors pas les inclure dans les cadres linguistiques.

Le centre d'arrivée doit être qualifié de service d'exécution dont le siège est établi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et doit dès lors disposer de cadres linguistiques.

Les centres d'accueil de seconde phase, les centres d'observation et d'orientation, les places tampons et les centres temporaires doivent être qualifiés de services locaux et ne doivent dès lors pas être inclus dans les cadres linguistiques.

*
* *

La CPCL fait remarquer que le présent avis relatif à la qualification de différents services de Fedasil ne se prononce en aucune manière sur la composition des cadres linguistiques de Fedasil dont la demande d'avis doit encore être introduite dans le futur auprès de la CPCL.

Veillez agréer, Madame la Secrétaire d'État, l'assurance de ma très haute considération.

Le Président,

E. VANDENBOSSCHE