

Les Analyses du Centre Jean Gol



## **Analyse : Le renforcement des sanctions dans les centres Fedasil**

**Gaëlle Smet**

**Mai 2016**

Administrateur délégué : Richard Miller  
Directrice : Laurence Glautier  
Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86  
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

[cjg@cjg.be](mailto:cjg@cjg.be)

## Analyse : Le renforcement des sanctions dans les centres Fedasil

Fedasil est l'agence fédérale en charge de l'accueil des demandeurs d'asile pendant le traitement de leur dossier. Selon le nombre de demandes d'asile reçues, sa capacité de logement peut fortement évoluer. Comme l'ensemble des pays européens, notre pays a fait face à une augmentation sans précédent des demandes d'asile en 2015. Elle est montée à près de 40.000 places en 2015 suite à la crise de l'accueil qui a vu le nombre de demandes d'asile exploser passant de 17.213 demandes en 2014 représentant 22.710 personnes à près de 35.476 demandes en 2015 pour près de 45.000 personnes. Cette augmentation brusque ne s'est pas fait sans heurts. Un certain nombre de problèmes de cohabitations et de faits graves se sont déroulés en 2015 poussant ainsi le gouvernement à envisager de créer de nouvelles sanctions pour les demandeurs d'asile ne respectant pas la vie en communauté ou mettant en danger la vie des autres résidents ou du personnel de Fedasil.

En effet, les centres d'accueil ont été confrontés à des faits de plus en plus graves et les chiffres parlent d'eux-mêmes.

En 2015, 88% des exclusions ont été décidées suite à une agression physique soit à l'encontre d'un membre du personnel, soit entre résidents (bagarres entre groupes de résidents). Les autres exclusions (12%) ont été décidées suite à des agressions verbales. Or de tels faits peuvent mettre en danger le personnel et les résidents et déstabilisent grandement le fonctionnement. En 2015 il y a eu 171 incidents enregistrés dans les centres d'accueil de Fedasil dont 28 ont été considérés comme graves.

En 2014, Fedasil a procédé à 15 exclusions temporaires dont 2 mises en centres fermés. En 2015 on a assisté à une augmentation des cas avec 65 exclusions temporaires et 4 mises en centres fermés. Soit 4 plus de cas !

Les chiffres de 2016 empruntent le même chemin puisque nous avons déjà 52 exclusions temporaires dont 32 mises en centres fermés !

L'exclusion temporaire n'est plus visiblement une mesure assez dissuasive pour prévenir efficacement de tels actes intentionnels de violence. Ces incidents ont en outre un impact important non seulement sur le fonctionnement et la sécurité des structures d'accueil, mais également sur la société d'accueil dans son ensemble

La commission de l'Intérieur de la Chambre des Représentants a voté ce 24 mai deux nouvelles sanctions possibles pour les demandeurs d'asile résidant dans les centres d'accueil de l'agence Fedasil.

Actuellement 7 sanctions sont appliquées dans les structures d'accueil de Fedasil dont la plus « lourde » consistait en une exclusion temporaire d'un mois.

L'article 45 de la loi du 12 janvier 2007 énumère en effet les sanctions qui peuvent être prononcées envers le bénéficiaire de l'accueil qui commet un manquement grave au règlement des structures d'accueil.

7 sanctions sont actuellement applicables :

1° l'avertissement formel avec mention dans le dossier social visé à l'article 32 ;

2° l'exclusion temporaire de la participation aux activités organisées par la structure d'accueil ;

---

3° l'exclusion temporaire de la possibilité d'exécuter des prestations rémunérées de services communautaires, telles que visées par l'article 34 ;

4° la restriction de l'accès à certains services ;

5° l'obligation d'effectuer des tâches d'intérêt général, dont la non-exécution ou l'exécution défectueuse peut être considérée comme un nouveau manquement ;

6° le transfert, sans délai, du bénéficiaire de l'accueil, vers une autre structure d'accueil ;

7° l'exclusion temporaire du bénéfice de l'aide matérielle dans une structure d'accueil pour une durée maximale d'un mois.<sup>1</sup>

De ses 7 sanctions, la plus grave était l'exclusion temporaire d'un mois. Force est de constater que l'efficacité de ces différentes mesures est aujourd'hui remise en cause dès lors qu'elles ne sont pas toujours adaptées à la gravité du manquement commis et qu'elles n'ont pas toujours l'effet dissuasif escompté.

Le gouvernement a décidé d'ajouter deux nouvelles sanctions : la réduction ou suppression de l'allocation journalière que reçoivent les bénéficiaires de l'accueil pendant un délai maximal de 4 semaines et l'exclusion définitive

### **Réduction de l'allocation journalière**

L'indemnité journalière s'élève actuellement à 7,40€ par semaine pour les adultes résidant dans un centre et les mineurs d'âge scolarisés. Les mineurs d'âge qui ne sont pas scolarisés ou qui ont moins de 12 ans, reçoivent 4,50€. Les MENA qui résident en centre d'observation et d'orientation reçoivent 5,70€.

Le responsable de la structure d'accueil détermine pendant quel délai elle s'applique (de maximum 4 semaines) et si elle entièrement ou partiellement réduite, compte tenu des circonstances concrètes et des besoins du résident de la structure d'accueil.

### **Exclusion définitive**

Le critère pris en considération consiste en l'existence d'un manquement très grave au règlement d'ordre intérieur de la structure d'accueil, qui mettent ainsi en danger le personnel du centre ou les autres résidents ou qui font peser des risques pour la sécurité ou le respect de l'ordre public dans la structure d'accueil.

#### **En cas sérieux de violence physique ou sexuelle (exclusion directe)**

Une sanction d'exclusion définitive peut être prononcée directement. Les actes de violence physique ou sexuelle feront l'objet d'un examen circonstancié afin de déterminer s'ils atteignent un seuil de gravité tel qu'une exclusion définitive doit être envisagée. Le directeur du centre doit motiver sa décision et celle-ci fait l'objet d'une analyse par le directeur général de Fedasil avant qu'elle soit confirmée et donc effective. Enfin, la décision peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant les juridictions du travail.

---

<sup>1</sup> Article 45 de la loi du 12 janvier 2007 dit loi Accueil

En cas de faits graves autre que des faits de violence physique ou sexuelle (il faut d'abord avoir fait l'objet d'une exclusion temporaire).

La nouvelle sanction ne pourra être prononcée qu'à l'égard d'une personne qui aura fait préalablement l'objet d'une sanction d'exclusion temporaire. L'exclusion définitive suppose que l'exclusion temporaire n'a pas eu le résultat escompté sur le comportement de la personne concernée.

Pourquoi faut-il prendre cette mesure ?

Premièrement, l'exclusion définitive du réseau dispose de deux niveaux distincts de gradations : Soit une exclusion définitive immédiate pour des faits de violence ou sexuels, avec généralement une intervention des forces de police et de la justice, soit pour d'autres faits graves mais après avoir déjà été visé par une exclusion temporaire. Pour ce faire, une procédure importante de vérification et de proportionnalité est validée par le directeur de l'Agence et avec des possibilités de recours pour le demandeur sanctionné.

Deuxièmement, il s'agit évidemment d'une règle spécifique pour des cas très minoritaires mais qui ne peuvent être ignorés. Ce sont des personnes qui volontairement ont commis des actes répréhensibles. On ne peut pas mettre en danger le personnel de Fedasil et les résidents. Vivre dans un centre sous-entend le respect de la vie en communauté et des règles de vivre ensemble.

Troisièmement, il faut préciser que des sanctions pareilles ne sont pas prises à la légère et qu'il est tenu compte d'un ensemble de vecteurs à commencer par la nature et la gravité des actes posés. La gravité des actes est dès lors mis en concordance soit avec une sanction « douce » jusqu'à la 4<sup>e</sup> sanction énumérée ci-dessus ou plus « sévère », les options allant de 5 à 7.

Quatrièmement, ces sanctions sont prises de manière objective et impartiale et font l'objet d'une motivation en fait et en droit<sup>2</sup>. Les sanctions peuvent toujours être contestées devant le tribunal du travail territorialement compétent, conformément à l'article 580, 8<sup>o</sup>, f du Code Judiciaire. La décision d'infliger une sanction doit également toujours être prise de manière objective et impartiale.

Cinquièmement, le nombre de personnes hébergées dans des structures d'accueil ayant eu recours à la violence physique ou sexuelle a en effet singulièrement augmenté au cours de l'année 2015 et en 2016 comme l'indiquent les chiffres mentionnés plus haut. La sanction d'exclusion temporaire pour une période maximale d'un mois a dû être utilisée à 62 reprises en 2015 contre 15 fois en 2014. Soit 4 fois plus en seulement un an ! Ces incidents ont en outre un impact important non seulement sur le fonctionnement et la sécurité des structures d'accueil, mais également sur la société d'accueil dans son ensemble. Ils occasionnent aussi souvent des coûts importants en raison des dommages matériels qu'ils risquent d'entraîner avec la détérioration du matériel.

La possibilité de prononcer une sanction d'exclusion définitive du réseau d'accueil est un instrument supplémentaire mis à disposition de l'Agence pour gérer de manière adéquate et optimale les graves incidents sécuritaires au sein des structures d'accueil.

Garanties apportées au demandeur d'asile

Face à ces mesures décidées, il existe toujours des garanties de recours pour les personnes visées par des exclusions.

---

<sup>2</sup> l'article 45, alinéa 5 de la loi et à la législation relative à la motivation des actes administratifs (loi du 29 juillet 1991)

Premièrement, la sanction d'exclusion, temporaire ou définitive, concerne des situations où il est acquis qu'aucune sanction alternative n'est envisageable sans affecter la sécurité des résidents et du personnel. Cette sanction est un ultime moyen d'écarter des résidents dont le comportement représente un danger grave dans toute structure d'accueil.

Deuxièmement, l'exclusion prononcée par le responsable de la structure d'accueil doit être confirmée par le Directeur général de Fedasil ce qui garantit une meilleure proportionnalité des sanctions d'exclusion et une harmonisation et une uniformisation des sanctions selon les comportements.

Troisièmement, les sanctions peuvent toujours être diminuées ou levées si des faits nouveaux interviennent.

Quatrièmement, ce type de décisions peut toujours faire l'objet d'un recours au tribunal du travail (article 580, 8<sup>o</sup>,f du Code Judiciaire).

Cinquièmement, si l'exclusion ne permet pas d'avoir accès à l'aide financière du CPAS, l'aide médicale reste toujours disponible. Et si cette personne ne peut trouver d'endroits pour se loger, le demandeur exclu peut se tourner vers les associations s'occupant des sans-abris.

Toutefois, afin de transposer l'article 20 §5 de la directive 2013/33/UE<sup>3</sup> qui prévoit que les Etats doivent garantir un niveau de vie digne aux demandeurs, Fedasil fournira une liste de ces lieux d'accueil où le demandeur d'asile exclu pourra s'adresser. En effet, la directive accueil n'exige nullement que l'Etat mette en place un accueil spécifique pour demandeurs d'asile exclus mais uniquement qu'un niveau de vie digne soit garanti au demandeur d'asile exclu<sup>4</sup>.

Ce n'est qu'après avoir démontré l'inaccessibilité effective de l'aide que le demandeur d'asile exclu pourra, le cas échéant, demander à l'Agence de trouver une solution alternative. Une telle solution peut éventuellement entraîner une réintégration dans le réseau d'accueil et en conséquence, une révision de la sanction. Pour faire valoir une telle inaccessibilité ou pour faire valoir un autre argument relatif à l'inadéquation de ces solutions alternatives pour lui garantir un niveau de vie digne, le demandeur d'asile exclu pourra introduire une demande auprès de l'Agence qui devra lui répondre dans un délai maximal de cinq jours. Cette décision pourra le cas échéant être contestée devant le tribunal du travail territorialement compétent, conformément à l'article 580, 8<sup>o</sup>,f) du Code Judiciaire.<sup>5</sup> En outre, après 4 mois dans un centre, le demandeur peut dorénavant travailler et une convention existe entre le Samu social et Fedasil pour l'accueil de nuit.

Le Conseil d'Etat s'est également interrogé sur cette compatibilité entre la mesure d'exclusion définitive et l'article 20 paragraphes 4, 5 et 6, de la directive 2013/33/UE selon lequel *les États membres peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent* et qui stipulent aussi que *Les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu'une décision soit prise conformément au paragraphe 5*".

---

<sup>3</sup> Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 21, compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux conformément à l'article 19 et garantissent un niveau de vie digne à tous les demandeurs

<sup>4</sup> <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/1839/54K1839001.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/1839/54K1839001.pdf>

La question se pose de savoir si un État membre peut, à ce titre, prévoir des sanctions ayant pour objet ou pour effet de limiter ou de retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil. Néanmoins si le Conseil d'Etat émet des doutes, il ne l'interdit pas.<sup>6</sup> D'autres pays ont d'ailleurs mis en place ce type de sanctions à l'instar de la France, des Pays-Bas, du Luxembourg et de l'Italie. Le HCR stipule également que cette mesure d'exclusion doit être prise de manière exceptionnelle, doit être justifiée et respecter la proportionnalité. Ce qui est le cas en l'occurrence. Tout comme l'exclusion ou une sanction n'implique pas *ipso facto* que la procédure d'asile de la personne concernée s'en trouve altérée.

Comme on le voit, ces mesures sont donc à prendre de manière exceptionnelle pour des cas très limités mais qui posent de sérieux problèmes en termes de sécurité tant pour les résidents que pour les membres de Fedasil. Ces mesures sont aussi prises de manière proportionnelle et motivée avec des garanties de recours pour les demandeurs exclus. Ces nouvelles sanctions ne sont et ne doivent pas être prises à la légère mais offrent une marge de manœuvre supplémentaire pour les directions des centres Fedasil afin de maintenir le calme et la sécurité des centres d'accueil.

---

---

<sup>6</sup> Avis du Conseil d'Etat N° 59.196/4 DU 27 AVRIL 2016