



# **AVIS D'INITIATIVE**

## **Avant-projet de décret relatif au parcours d'accueil**

6 mai 2013

<b>Demande traitée par</b>	Commission Economie-Emploi-Fiscalité-Finances et Commission Diversité, Egalité des chances et Pauvreté
<b>Demande traitée le</b>	26 février, 11 et 29 mars et 16 avril 2013
<b>Remarques</b>	<p>Avis d'initiative</p> <p>Le 11 mars 2013, Monsieur Sterckx (<i>Représentant du Ministre-Président Picqué, membre du collège de la Cocof en charge de la Cohésion sociale</i>) est venu présenter l'avant-projet et répondre aux questions de la Commission.</p>
<b>Avis rendu par le Conseil d'Administration du</b>	6 mai 2013
<b>Avis à avaliser par l'assemblée plénière du</b>	16 mai 2013

## Préambule

Le parcours d'accueil s'inscrit dans la mise en œuvre de l'accord de majorité 2009-2014 de la Commission communautaire française et des notes approuvées par le Collège de la Commission communautaire française de mai 2011 et juillet 2012. Il entend concrétiser la politique d'accueil en Région de Bruxelles-Capitale, en mettant en place un dispositif relatif à la problématique de l'accueil des primo-arrivants.

Les bénéficiaires du dispositif en projet seraient des primo-arrivants de plus de 18 ans, inscrits au registre des étrangers d'une commune de la Région bruxelloise, disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois, qui sont arrivés en Belgique dans les trois années qui ont précédé, et demandant à en bénéficier. L'administration communale, lors de l'inscription au registre des étrangers, informerait le primo-arrivant de l'existence du parcours et le dirigerait vers un Bureau d'accueil pour Primo-arrivants (BAPA).

Le parcours d'accueil, d'après l'avant-projet de décret, serait composé d'un volet primaire comprenant l'accueil, le bilan social et le bilan linguistique et d'un volet secondaire contenant un projet individualisé, traduit dans une convention avec le primo-arrivant. En effet, si les bilans social ou linguistique ont relevé des besoins, le Bureau d'accueil devrait proposer une convention d'accueil, fixant un programme d'accompagnement et de formation individualisée défini avec le bénéficiaire ainsi que les objectifs, les droits et les obligations de chacun. Chaque participant recevrait une attestation de suivi relative à ces deux volets.

## Contexte

Après la Communauté flamande (Decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid en de decreet van 14 juli 2006 tot wijziging van het decreet van 28 februari 2003 betreffende het Vlaamse inburgeringsbeleid, (*mis en œuvre pour la Région bruxelloise par « BON », vzw<sup>1</sup>*) et la Région wallonne (projet de décret relatif au parcours d'accueil des primo-arrivants adopté par le Gouvernement wallon le 7 février 2013 et présenté au Gouvernement conjoint Wallonie-Bruxelles), le Collège de la Cocof, à son tour, a présenté un projet de décret qui se veut en phase avec celui de la Région wallonne et de la Fédération W-B (*mis à part le volet apprentissage de la langue française que l'avant-projet de la Cocof présente comme obligatoire*).

Selon l'étude réalisée par le Centre Bruxellois d'Action Interculturelle (CBAI) et l'Université catholique de Louvain (à la demande du Ministre Picqué), au 1er janvier 2010, la Région de Bruxelles-Capitale comptait 110.764 primo-arrivants<sup>2</sup>. La définition de 'primo-arrivant' retenue par les auteurs de l'étude est celle de la note de juin 2012 adressée au Collège de la Cocof : « *une personne de nationalité étrangère résidant en Région de Bruxelles-Capitale avec un titre de séjour de plus de trois mois et qui est arrivée en Belgique dans les trois années qui ont précédé* ». L'avant-projet de décret ne pourrait concerner<sup>3</sup>, en droit, que les étrangers non-EU<sup>4</sup>. Or, selon l'étude, un peu plus de 57% des nouveaux arrivants étaient des ressortissants d'un pays de l'Union européenne, ce qui ramènerait le nombre de personnes concernées à 63.135.

<sup>1</sup> Bon vzw - Inburgering Brussel, Rapport annuel 2011, 52 pages, [www.bonrapportannuel.be](http://www.bonrapportannuel.be)

<sup>2</sup> Etat des lieux de la situation des primo-arrivants à Bruxelles, Etude réalisée par l'UCL et le CBAI à la demande de Charles Picqué, Ministre, membre du Collège de la Cocof, chargé de la cohésion sociale, novembre 2012.

<sup>3</sup> « à l'exception des citoyens d'un Etat membre de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse et les membres de leurs familles » (cf. Accord sur le parcours d'accueil en Wallonie, 26 décembre 2012).

<sup>4</sup> L'étude souligne également également la forte progression du nombre de primo-arrivants originaires des 12 nouveaux pays membres de l'UE, dont la proportion est passée de 3,5% au 1er janvier 2000 à presque 25% au 1er janvier 2010.

<b>Répartition des primo-arrivants résidant en RBC au 1<sup>er</sup> janvier 2010 selon leur nationalité à la migration</b>		
<b>Origine des primo-arrivants non européens</b>		
Europe		63,81 %
Afrique du Nord		11,81%
Afrique sub-saharienne		9,60%
Asie		8,92%
Amérique du Nord		1,89%
Amérique latine		3,16%
Océanie		0,17%
Indéterminés et apatrides		0,64%
Total des primo-arrivants	110.764	100%
« Etat des lieux de la situation des primo-arrivants à Bruxelles » pages. 21 et 22		

Si l'on tient compte de la population totale de la Région, un habitant sur dix<sup>5</sup> était un primo-arrivant en comptant les arrivants des pays membres de l'UE, alors que cette proportion était de 2% pour la Flandre et de 1,86% pour la Wallonie. Un autre fait marquant est que cette population de nouveaux arrivants a presque doublé en dix ans<sup>6</sup>.

Les primo-arrivants bruxellois issus de pays tiers sont, le plus souvent, arrivés en Belgique dans le cadre du *regroupement familial*. Les titres de séjour délivrés dans le cadre d'*activités rémunérées* concernent 10% des primo-arrivants, toujours issus des pays tiers : ce motif d'attribution de type de séjour est plus fréquent à Bruxelles que dans les autres Régions, où il concerne entre 3 et 4 % des titres de séjour. A Bruxelles, plus du tiers des titres de séjour sont attribués dans le cadre d'une demande d'asile accordée, d'une protection subsidiaire ou au titre de raisons humanitaires ou sanitaires.

L'étude indique encore que la population primo-arrivante résidant en Région de Bruxelles-Capitale est sensiblement plus féminine (50,8% de femmes), tandis que, du point de vue de la répartition par âge, elle se concentre essentiellement dans les jeunes âges actifs : 36,4 % de la population primo-arrivante avaient entre 21 et 30 ans et presque un quart entre 31 et 40 ans. Comparée à la population totale du pays, la population primo-arrivante résidant en Région bruxelloise au 1er janvier 2005 a une plus grande propension à cohabiter (sans avoir d'enfant), à vivre seule ou à privilégier un cadre de vie plus collectif (ménages de type « autres » ou collectifs).

L'étude met encore en évidence l'existence de besoins en termes d'apprentissage du français et d'aides pour l'accès à l'emploi ; ainsi que « l'existence de besoins en termes d'initiation à la vie citoyenne en Belgique, afin de doter les primo-arrivants des clés de compréhension du pays et de leur permettre l'exercice d'une citoyenneté pleine et entière ».

Le décret relatif à la cohésion sociale a vu le jour en mai 2004. L'objectif poursuivi était d'améliorer la cohésion sociale des populations vivant dans les quartiers fragilisés de la Capitale et de favoriser une meilleure cohabitation des différentes composantes de ces quartiers.

L'exposé des motifs de l'avant-projet de décret relatif au parcours d'accueil indique qu'il est nécessaire, aujourd'hui, de mettre en place un véritable parcours d'accueil et d'insertion des primo-arrivants, dans le but de leur fournir le soutien et les informations nécessaires pour mener leur vie en toute autonomie, dans le cadre de la politique de la Commission communautaire française.

<sup>5</sup> Un pourcentage de 5,6 % si l'on ne compte pas les ressortissants de l'UE.

<sup>6</sup> L'accroissement de la population primo-arrivante qui est passée de 56.619 individus au 1<sup>er</sup> janvier 2000 à 110.764 individus au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Etat des lieux de la situation des primo-arrivants à Bruxelles, Etude réalisée par l'UCL et le CBAI à la demande de Charles Picqué, Ministre, membre du Collège de la Cocof, chargé de la cohésion sociale, novembre 2012.

Des explications fournies par la Région bruxelloise, il ressort qu'il reviendrait à la Commission communautaire commune de prévoir, éventuellement, le caractère obligatoire (ainsi que les publics qui en seraient dispensés) d'une formation en langues, conformément à la répartition des compétences, selon des modalités à convenir entre les entités fédérées.

Des accords de coopération devraient être conclus entre la Cocof et les différentes entités fédérées (VG, CCC, RBC, RW et FWB) concernées par les volets de ce parcours d'accueil.

## Avis

### 1. Définitions

Le terme « primo-arrivant » (PA) recouvre différentes définitions.

La Communauté flamande entend par « nouvel arrivant » : « une personne (majeure) inscrite récemment et pour la première fois dans une commune flamande ou bruxelloise qui fait partie de l'une des catégories suivantes : demandeur d'asile recevable, réfugié reconnu, personne constituant ou regroupant une famille, étranger dont le séjour est provisoirement ou définitivement régularisé ou qui est autorisée pour des motifs humanitaires, victime de la traite des êtres humains et inscrite au Registre national, étranger ayant obtenu un permis de séjour dans le cadre d'une relation durable, ressortissant d'un Etat membre de l'Espace économique européen et un travailleur migrant sous certaines conditions »<sup>7</sup>.

La note de juin 2012 adressée au Collège de la Cocof par le Ministre-Président Charles Picqué (préalable à cet avant-projet de décret) définit le primo-arrivant comme « une personne de nationalité étrangère résidant en Région de Bruxelles-Capitale avec un titre de séjour de plus de trois mois et qui est arrivée en Belgique dans les trois années qui ont précédé ».

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme donne, en 2006, cette définition du terme : « les personnes d'origine étrangère admises sur le territoire national qui s'inscrivent pour la 1<sup>ère</sup> fois en vue d'y résider à long terme et ne connaissant pas la langue nationale ».

Le terme « accueil », en Belgique, est utilisé aussi bien pour évoquer la question de l'accueil des PA que pour parler de l'accueil des demandeurs d'asile. Concernant l'accueil des PA, on peut lire, notamment, sous la plume :

- de la Cocof : l'accueil des PA « visera la globalité de la problématique de l'accueil et du nécessaire travail en réseau avec des opérateurs compétents en matière d'aide sociale, d'accueil de l'enfance, de logement, de santé,... ; une attention particulière sera portée aux actions visant à l'apprentissage du français langue étrangère »<sup>8</sup> ;
- de la Vlaamse Gemeenschap : « Le bureau d'accueil est une organisation chargée d'encadrer le parcours d'intégration civique du nouvel arrivant. C'est là où toute l'information se rassemble »<sup>9</sup> ;
- du Centre pour l'Égalité des Chances : « une politique d'accueil adéquat des PA doit viser à ce que ceux-ci participent de manière optimale à la société sous toutes ces facettes : logement, emploi, enseignement, services, loisirs (...), droit à l'expression. La mise en place d'un accueil adéquat implique en tout premier lieu une offre sur le plan linguistique, une guidance sociale, une

<sup>7</sup> Commission communautaire commune, « L'accueil des Primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale : constats juillet 2007 », Étude réalisée par le CIRÉ et supervisée par le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, Collection IKEBANA, p. 27.

<sup>8</sup> In commission communautaire française, cohésion sociale, www.cocof.be, in « L'accueil des primo-arrivants en RBC », juillet 2007, Cocof.

<sup>9</sup> www.wvc.vlaanderen/minderheden/inburgeringsbeleid

*guidance ou une formation à l'emploi, ainsi qu'une information au sujet des droits fondamentaux* »<sup>10</sup>.

L'intégration des étrangers («inburgering») dans une société d'accueil n'a pas vraiment de définition figée. Concernant les primo-arrivants, cette notion d'intégration est bien souvent délaissée au profit de l'idée d'accueil.

Au dictionnaire, « intégration » est « l'action d'incorporer un ou plusieurs éléments étrangers à un ensemble constitué, d'assembler des éléments divers afin d'en constituer un tout organique ».

Au Ciré (Coordination et initiatives pour les réfugiés et étrangers), on parle d'accueil des primo-arrivants; l'intégration constitue, selon cette association, un processus 'dans la durée', alors que l'accueil est un moment ponctuel.

En Flandre, un parcours d'intégration existe depuis 2004 et comporte un volet obligatoire. L'idée est de favoriser l'intégration civique des nouveaux citoyens pour qu'ils « puissent participer pleinement à la société ».

Après la signature d'un « contrat d'intégration civique », un cours d'orientation sociale, un cours de base de néerlandais, une orientation de carrière ainsi qu'un accompagnement individuel sont proposés. Ensuite, le primo-arrivant a la possibilité de suivre des études, d'approfondir ses cours de néerlandais ou de suivre une formation.

## 2. Considérations préliminaires

**Le Conseil** souhaite émettre un avis d'initiative relatif au parcours d'accueil des primo-arrivants en projet au niveau de la Commission communautaire française, vu ses implications économiques et sociales au niveau de la Région. En effet, au regard des éléments développés dans le *Contexte (voir ci-dessus)*, cette thématique pose des questions importantes en termes socio-économiques en Région de Bruxelles-Capitale, en matière de migration du travail, d'économie informelle, d'aide sociale et de chômage. Un des objectifs du parcours, tel que décrit dans l'exposé des motifs, est « *d'aider les personnes nouvellement arrivées à Bruxelles* », d'« *établir leurs qualifications et compétences professionnelles pour faciliter leur insertion sur le marché de l'emploi* » et « *d'accroître leur participation sociale, économique et culturelle* ».

En outre, **le Conseil** rappelle que, depuis l'accord de coopération conclu le 9 février 2012 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les politiques croisées « emploi-formation », la saisine du Conseil est élargie aux matières de la Commission communautaire française. En effet, l'article 17 prévoit que « *Les Ministres, Membres du Collège de la Commission communautaire française, peuvent solliciter des avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC) sur les politiques relevant de leur(s) champ(s) de compétences* ». Dans ce cadre, **le Conseil** souhaite être saisi pour avis, par le Collège de la Commission communautaire française, des projets de mesures de mise en application de ce décret et, le cas échéant, du projet d'ordonnance du Collège réuni de la Commission communautaire commune qui viserait à rendre le parcours d'accueil obligatoire.

<sup>10</sup> In Commission communautaire commune, « *L'accueil des Primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale: constats juillet 2007* », op.cit., p. 11.

### 3. Considérations générales

L'importance d'examiner une ville au travers de ses mouvements (c'est-à-dire d'appréhender les dynamiques internes permettant de tenir compte tant des habitants que des usagers ou encore des habitants « en transit ») a déjà été soulignée par **le Conseil**<sup>11</sup>. Dans son avis concernant le PRDD, il estimait également qu'au regard de l'évolution, notamment démographique, de Bruxelles, l'approche de la politique économique devrait aussi viser une économie de l'accueil, en privilégiant les politiques de développement pouvant mobiliser les compétences des nouveaux Bruxellois et celles des Bruxellois d'origine étrangère. **Le Conseil** rappelait que la cohésion sociale et la diversité sont, par nature, transversales, en ce sens qu'elles doivent se décliner au travers de l'ensemble des politiques menées : enseignement, culture, logement, emploi, ...

**Le Conseil** se réjouit de l'initiative de mettre en place une telle politique d'accueil, qui constituera une des composantes de la politique d'intégration des personnes d'origine étrangère non européenne arrivant à Bruxelles.

**Le Conseil** se réjouit que l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret aborde les nécessaires collaborations des BAPA avec des services ou des structures relevant de la Fédération Wallonie-Bruxelles (enseignement de promotion sociale, éducation permanente, alphabétisation, formation en français langue étrangère...) ou de la Communauté flamande (politique d'inburgering<sup>12</sup>) afin de faciliter l'orientation des primo-arrivants vers les dispositifs les plus appropriés en fonction de leurs besoins.

**Le Conseil** demande une coordination de ce dispositif de politique d'accueil avec les autres mesures prises, en Région de Bruxelles-Capitale, en matière d'emploi, de formation et d'enseignement.

Cependant, afin d'offrir une réelle politique d'accueil à Bruxelles, **le Conseil** attire l'attention du Collège sur la nécessité de clarifier les objectifs du parcours et sur le fait que des moyens financiers suffisants devront être garantis et dégagés.

#### 3.1 Bénéficiaires

Pour **le Conseil**, le dispositif doit s'appliquer à toutes les personnes non européennes amenées à s'établir durablement en Belgique, notamment dans le cadre d'un permis de séjour lié à un permis de travail, du regroupement familial et de l'asile.

Quelle que soit sa situation économique ou familiale, il faut une politique d'accueil pour toute personne arrivant de l'étranger ayant une intention de demeurer durablement sur le territoire. **Le Conseil** demande que les mesures d'accueil soient adaptées en fonction de leurs situations de séjour et de leurs trajectoires particulières.

**Le Conseil** souligne que le Code de la nationalité, récemment modifié<sup>13</sup>, permet à un étranger d'obtenir la nationalité belge à condition, entre autres, de prouver son intégration sociale par le suivi d'un tel parcours. C'est pourquoi, il demande que le dispositif soit accessible à toutes les personnes susceptibles de la solliciter à terme.

#### 3.2 Caractère obligatoire du dispositif

**Le Conseil** considère que ce dispositif crée un droit subjectif. Nombreuses sont les personnes, visées par ce dispositif, qui en sont demanderesses.

Il estime, en outre, que le volet primaire du parcours d'accueil peut être rendu obligatoire pour tous les primo-arrivants, afin de s'assurer que tous et toutes disposent de l'information minimale

<sup>11</sup> Avis du 31 janvier 2012 concernant le projet de Plan Régional de Développement.

<sup>12</sup> Dont l'asbl BON, chargée de l'accueil des primo-arrivants en Communauté flamande à Bruxelles.

<sup>13</sup> Art 12 bis de la Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la Nationalité belge.

nécessaire à leur intégration rapide dans la société bruxelloise. **Le Conseil** considère que cette obligation ne peut souffrir d'aucune discrimination et doit dès lors s'appliquer à tous et à toutes, quels que soient leur situation économique et sociale et leur niveau de formation.

A contrario, dans son volet secondaire, le dispositif devrait s'inscrire dans une dynamique de discrimination positive, qui privilégierait des publics plus fragiles, sur base volontaire.

Au regard du contexte international et régional de Bruxelles, **le Conseil** considère que certaines des personnes se trouvant dans des statuts particuliers en vertu de Conventions du droit international (cadres internationaux, diplomates, expatriés, ...) pourraient être exemptées, dans la mesure où elles n'auraient pas pour vocation de s'installer durablement en Belgique.

Cependant, **le Conseil** demande que les personnes « exemptées » de ce dispositif en raison de leur statut puissent accéder, sur base volontaire, à la phase primaire du parcours et à toute information utile à leur arrivée en Belgique.

**Le Conseil** insiste pour que le volet primaire ne soit rendu obligatoire qu'après que le Collège se soit assuré que le dispositif, dans ses deux volets, est suffisant pour satisfaire, avant toute autre démarche, les demandes *volontaires*. Il craint, en effet, qu'un manque de moyens empêche certains publics, qui pourraient en tirer le plus grand bénéfice, d'avoir accès aux formations, vu l'engorgement de celles-ci.

**Le Conseil** demande également qu'un suivi de qualité soit effectué par les autorités, concernant tout particulièrement les mesures rendues obligatoires et créatrices d'éventuels effets de droit.

### 3.3 Parcours d'accueil

**Le Conseil** considère comme essentiel que le droit au parcours d'accueil soit perçu comme une opportunité pour le primo-arrivant d'obtenir des informations et de suivre des formations.

**Le Conseil** regrette l'absence de précisions, à ce stade, sur l'organisation et sur le contenu des deux volets du parcours d'accueil, notamment quant aux formations dispensées.

**Le Conseil** attire l'attention du Collège sur l'organisation du volet secondaire du parcours d'accueil.

En effet, l'avant-projet de décret prévoit des formations linguistiques et à la citoyenneté. Les formations linguistiques seraient confiées à des opérateurs agréés ou éventuellement organisées par le BAPA. Les formations à la citoyenneté seraient, quant à elles, organisées soit par les bureaux d'accueil eux-mêmes, soit confiées à des tiers.

**Le Conseil** demande que soit prise en compte l'offre de formation préexistante en matière de formation linguistique et de formation à la citoyenneté et que soit ainsi évitée toute substitution de publics, en dotant les opérateurs existants des moyens nécessaires à la prise en charge des demandes de formation supplémentaires, suscitées par le parcours d'accueil.

### 3.4 Bureaux d'accueil

**Le Conseil** s'interroge sur la nécessité de démultiplier le nombre des bureaux d'accueil des primo-arrivants, eu égard aux surcoûts que cela pourrait engendrer. Il se préoccupe également du rôle des communes qui ont un rôle administratif de première ligne et des liens qu'elles pourront ou devront tisser avec ce dispositif.

Dans la perspective de rendre obligatoire le volet primaire du parcours assuré par les bureaux et de l'assortir d'effets de droit, il importe de s'assurer que les actes des bureaux d'accueil soient placés sous le contrôle direct des pouvoirs publics. C'est pourquoi, **le Conseil** recommande que des représentants des pouvoirs locaux siègent au sein de leurs conseils d'administration.