



ETRANGERS

AVANT-PROJET DE DECRET SUR LE PARCOURS D'INTEGRATION DES PRIMO-ARRIVANTS

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

16 avril 2013

SYNTHESE

Le Gouvernement wallon a adopté, en janvier 2013, un avant-projet de décret relatif à la mise en place d'un parcours d'intégration, rendu en partie obligatoire pour certaines catégories d'étrangers arrivants sur notre territoire (les "primo-arrivants").

Ce texte, qui va être examiné sous peu au Parlement wallon, présente pour les villes et communes plusieurs nouvelles charges et missions, dont les principales sont:

- déterminer, lors de son arrivée au guichet de la commune, si l'étranger entre ou non dans le champ d'application du décret, et dans l'affirmative, lui délivrer un document lui enjoignant de se rendre auprès d'un centre d'accueil géré par le Centre régional d'intégration (CRI) territorialement compétent;*
- envoyer un rappel à l'intéressé, un mois avant l'expiration du délai prévu;*
- et surtout, dans le chef du bourgmestre, infliger une amende administrative aux étrangers qui n'auront pas suivi la démarche obligatoire que prévoit ce texte.*

Pour notre association, il est essentiel que ces charges nouvelles ne reposent pas sur les épaules des villes et communes, et que si leur statut de services publics de proximité les amène à jouer un rôle de première orientation des citoyens étrangers dans le cadre de ce système, cette tâche soit d'une part adéquatement compensée par la Région, et d'autre part limitée à cet aspect initial et marginal, tout en refusant d'endosser une quelconque mission prévue dans le reste du dispositif – et en particulier le régime de sanctions administratives pour les étrangers défailants. Une aide régionale doit également être prévue, par ex. par la mise en place d'un service d'assistance administrative « en temps réel » aux communes qui en ont besoin. Enfin, grâce à un financement adéquat, les CRI doivent pouvoir remplir la très grosse partie des missions que prévoit ce projet, en ce compris le système envisagé d'envoi de rappels aux intéressés.

I. INTRODUCTION

La question de l'accompagnement public à proposer à certaines catégories de ressortissants étrangers autorisés à s'installer dans notre pays fait débat depuis de nombreuses années.

La compétence spécifique de l'accueil ayant été régionalisée, la Région flamande a décidé, par décret du 28 février 2003, la mise en place d'un régime d'accueil et d'un parcours d'intégration civique ("inburgering") coordonné au niveau de la Région, mais décentralisé par zones (8 bureaux d'accueil).

Tandis que la référence à la mise en œuvre d'un tel parcours d'intégration est à présent intégrée, au niveau fédéral, dans le nouveau Code de la nationalité, la question de son implémentation – et de son caractère facultatif ou contraignant pour les intéressés - en Régions wallonne et bruxelloise, qui faisait débat depuis quelque temps au niveau parlementaire, a donc débouché sur le projet de décret soumis actuellement à l'avis des commissions wallonnes compétentes (Commission wallonne de l'intégration des personnes étrangères – CWIPE, Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne – CSVCP).

Après une première orientation donnée mi-mars à la CWIPE par notre service d'études, et une confirmation reçue de la part du CSVCP qu'il était lui aussi saisi d'une demande d'avis sur ce texte, le présent avis du Conseil d'administration sera communiqué à toutes les instances compétentes, et orientera notre lobbying dans le cadre des prochains débats parlementaires concernant ce projet.

Après examen du texte en concertation avec le GAPEC (Groupement des agents population et état civil des communes wallonnes) début avril, le présent avis se concentre logiquement sur l'impact du projet sur le fonctionnement et l'organisation des villes et communes wallonnes, sans prendre position, autrement qu'au travers de ce prisme municipaliste, sur la question de l'opportunité et du caractère contraignant ou non d'un régime d'accueil et d'intégration des personnes étrangères en Wallonie.

II. LE TEXTE EN PROJET, ET SON IMPACT POUR LES VILLES ET COMMUNES

De manière générale, on pourrait qualifier le projet de décret d' "inburgering light".

En effet, par comparaison avec le régime en vigueur en Flandre, tant la détermination des étrangers concernés par ces mesures de prise en charge, que le caractère obligatoire de ces dernières, sont plus limités.

Le "parcours d'accueil", tel qu'envisagé se composerait de 4 volets:

1. l'accueil proprement dit, au sein d'un bureau d'accueil (dépendant de chaque CRI);
2. une formation à la langue française;
3. une formation à la citoyenneté;
4. et une orientation socio-professionnelle.

De ces 4 volets, seul le premier serait obligatoire et sanctionné.

Même si l'on peut considérer que l'essentiel de la mission d'accueil des étrangers concernés sera pris en charge par les CRI et non par les communes, il ne faut certainement pas sous-estimer les difficultés et charges nouvelles que ce projet entraînerait pour les villes et communes wallonnes.

A cet égard, les articles du projet qui apparaissent problématiques et devraient être fortement amendés, sont les suivants :

Article 150, 3°

La définition du "primo-arrivant" que donne cette disposition est ***trop courte et trop vague pour permettre aux agents communaux des services population de déterminer avec certitude*** quelles catégories administratives, quels statuts les personnes étrangères qui vont se présenter à leur guichet, devront ou non être invitées à se présenter au centre d'accueil.

Et même si l'on peut imaginer que ces catégories seront précisées par la suite, au sein d'un AGW et/ou d'une circulaire d'application, notre crainte principale est que les services population, notamment ceux des petites communes, ne soient confrontés à un nouveau surcroît de travail – lequel, qui plus est, ne serait pas compensé par une subvention ou une autre forme d'aide régionale – pour déterminer précisément les personnes étrangères soumises à l'obligation de ce projet de décret.

A cet égard, la circonstance qu'une très grosse proportion des personnes concernées se concentrent dans les 10 plus grandes villes de Wallonie, n'est pas de nature à évacuer cette inquiétude: les petites et moyennes communes, confrontées seulement quelques fois par mois à ces situations, auront donc régulièrement des ***difficultés, génératrices de perte de temps, donc d'argent communal***, à en assurer le traitement administratif adéquat.

Article 152, par. 1er, al. 3. et par. 2

Lors de la première inscription de la personne à la commune, celle-ci donne une ***information sur le parcours et oriente la personne vers le centre*** compétent.

La commune se contente-t-elle de donner cette information à toute personne qui s'inscrit pour la première fois et laisse à charge du CRI le fait de déterminer, parmi les personnes que la commune lui envoie, celles qui sont dans l'obligation du parcours d'accueil, ou bien incombe-t-il à la commune de déterminer, d'emblée, qui est ou non dans l'obligation?

Dans le second cas, la mise en œuvre, notamment dans les plus petites communes qui n'ont pas de véritable service "étrangers", sera donc, comme évoqué plus haut, ***extrêmement problématique***.

Article 152/3, §1er et 2

Cet article concerne l'obligation de se présenter à l'accueil du CRI, et le ***système de rappel*** à charge des communes: un mois avant l'expiration du délai laissé à l'intéressé, le bourgmestre est chargé de lui envoyer un rappel.

De plus, il semblerait que ce rappel soit conçu comme ***automatique***: il n'est pas mentionné que la commune serait dispensée de cette obligation, si elle a entre-temps reçu confirmation que la démarche a bien été accomplie.

Ces missions supplémentaires à charge des communes devront soit être dûment compensées, par une dotation spécifique ou un service régional efficace permettant aux communes de s'acquitter de ces tâches en pleine connaissance de cause, soit – et cela semble préférable – être ***exécutées par d'autres instances***, que ce soient les CRI ou des services régionaux.

De plus, en attribuant cette obligation au seul bourgmestre, ***sans prévoir de possibilité de délégation à un agent communal***, le texte crée une nouvelle formalité de signature à charge du bourgmestre en personne, alors qu'il ne s'agit que d'une formalité administrative mineure, sans effet sur les droits et libertés du citoyen.

Article 152/10, § 1er et 2

Ces paragraphes concernent les mises en demeure aux étrangers restés en défaut, ainsi que l'amende administrative qui pourra être infligée par le bourgmestre.

Cet article transforme indûment les communes en bras armés de la Région pour la mise en œuvre de sa politique, et **laisse aux pouvoirs locaux tous les risques** de recours en justice contre ses décisions, ce qui est inacceptable.

Cette infraction au décret étant considérée comme "continue" au sens pénal du terme, il est en outre prévu que de trois mois en trois mois, le bourgmestre est susceptible d'infliger une nouvelle amende, tant que la preuve de la fréquentation du centre n'a pas été transmise.

De plus, le texte prévoit que le système d'amende peut être exécuté, sur délégation du bourgmestre, par les fonctionnaires compétents en vertu de l'article 119bis de la Nouvelle loi communale.

Or, l'article 119bis n'est d'application que pour des matières liées à l'ordre public local, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Par ailleurs, le fonctionnaire sanctionnateur compétent pour infliger l'amende administrative "119bis" dispose d'un pouvoir propre, et n'agit pas sur délégation du bourgmestre.

La procédure d'amende administrative imaginée par le projet de décret nous paraît donc bancal, tant dans son principe que dans sa forme.

Nous pensons que **seul un régime de sanction administrative régionale, et non communale, serait justifié en l'espèce.**

Article 152/11

Cet article prévoit le **principe d'un subventionnement** des acteurs de la procédure susdécrite: les centres et autres opérateurs et organismes spécialisés, mais également les villes et communes.

Sous réserve de ce qui été souligné dans le commentaire des articles précédents concernant le caractère inopportun, voire inadmissible de certaines charges que le projet veut transférer aux pouvoirs locaux wallons, il apparaît que les moyens financiers que le présent article pourrait éventuellement dégager à leur profit, pourrait être utilement utilisé, entre autres, à la **confection de matériaux didactiques** et de vulgarisation sur les services publics, sociaux et culturels présents dans chaque commune.

On pourrait ainsi imaginer que la Région finance la rédaction et la publication, dans les principales langues parlées par les personnes étrangères venues s'inscrire dans nos communes, d'un **guide communal recensant toutes les démarches** (texte rédigé au niveau régional et valable dans toutes les communes) **mais aussi les principales adresses utiles au niveau local** pour ces citoyens (texte fourni par chaque autorité communale).

III. POSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Comme l'Union a déjà pu le faire valoir auprès de la Ministre en charge du dossier, Eliane Tillieux, il y a quelques mois, les communes se voient attribuer, par ce projet de texte, plusieurs nouvelles responsabilités:

- D'abord, celle **d'identifier**, lors de l'inscription des personnes étrangères, les personnes relevant du **public-cible** ainsi qu'une mission d'information quant au parcours d'intégration. Cela va inmanquablement susciter des questionnements et recherches quant à la notion même de primo-arrivants, dans la définition qui est celle qui va conditionner le champ d'application du décret en projet.

Cette obligation d'information va nécessiter, en outre, une connaissance et une maîtrise, par les agents communaux des services population, du processus de parcours d'accueil, ce qui ne sera raisonnablement possible - moyennant toutefois une formation spécifique qui devra leur être dispensée gratuitement par ou à l'initiative des autorités régionales - que dans les grandes et moyennes villes de Wallonie.

Un service doit impérativement être mis en place par la Région, afin d'aider efficacement, et en temps réel, les communes dans cette mission. Il n'est pas acceptable de laisser les agents communaux se débattre seuls face aux tâches souvent complexes de l'identification du statut légal et administratif précis auquel ressortit chaque personne étrangère se présentant au guichet population.

- Ensuite, le projet met à charge des mêmes communes l'obligation de procéder à des **rappels**, de manière systématique semble-t-il, ce qui va engendrer une charge administrative nouvelle pour les communes. Or, celle-ci est parfaitement évitable, si l'on adapte le texte en **attribuant cette mission de rappel aux centres eux-mêmes**, après qu'ils aient été informés (par exemple par voie de listes hebdomadaires transmises par la commune), de l'identité et de l'adresse des personnes qui ont été invitées à se présenter au centre. Un financement régional adéquat doit évidemment être prévu afin de permettre aux CRI d'accomplir ces missions.
- Enfin, le texte permet de "punir", par une amende administrative, les primo-arrivants qui n'auraient pas accompli la formalité que le décret leur impose.

Nous estimons que sur ces points également, la Région tente de **se décharger à bon compte de la partie la plus pénible et la plus délicate de son projet et de sa compétence, sur des autorités et services communaux** qui n'ont aucune vocation à jouer ce rôle, ni aucun intérêt propre à poursuivre ainsi certaines catégories de population.

De plus, le risque juridique d'une erreur ou d'une omission, que ce soit en matière d'information et de rappel, ou a fortiori en matière d'amende administrative, serait directement imputable à la commune, ce qui n'est pas admissible eu égard à la répartition des compétences entre la Région et ses communes.

La sanction ne peut donc être placée sous la responsabilité des communes, mais doit être conçue comme ce qu'elle est, c'est-à-dire une **sanction régionale**.

JRO/idg/23.4.2013