



Plate-forme mineurs en exil
Platform kinderen op de vlucht

Plate-forme Mineurs en exil – Platform Kinderen op de vlucht

Rue du marché aux poulets – Kiekenmarkt, 30
1000 Bruxelles – Brussel | Tél. : 02/210.94.91. | Fax : 02/209.61.60
www.mineursenexil.be – www.kinderenopdevlucht.be

DÉTENTION DES ENFANTS EN FAMILLE EN BELGIQUE :

ANALYSE DE LA THÉORIE ET DE LA PRATIQUE

DÉCEMBRE 2015

Le présent rapport a été réalisé par le groupe de travail « Détention » de la Plate-forme Mineurs en exil. Ce groupe de travail, composé de membres de la Plate-forme, suit de près les actualités en matière de détention d'enfants mineurs, accompagnés ou non. La Plate-forme est un réseau national bilingue et regroupe 38 organisations qui travaillent avec les familles des enfants mineurs en séjour précaire ou irrégulier, et avec les mineurs étrangers non accompagnés. Pour plus d'informations, consultez le site www.mineursenexil.be.

Auteur : Laetitia Van der Vennet, Plate-forme Mineurs en exil.

Remerciements à : Elisabeth Razesberger et Helga Corvers, Jesuit Refugee Service Belgium, et aux membres participants du groupe de travail Détention, et à Odette Klaes pour la traduction du Néerlandais au Français.

Merci de faire référence à ce rapport, comme suit :

Van der Vennet Laetitia, 2015, *Détention des enfants en famille en Belgique : analyse de la théorie et de la pratique*, Plate-forme Mineurs en Exil.

0. LEXIQUE

Vous trouverez ci-dessous, une liste de termes fréquemment utilisés dans ce rapport, mais peut-être pas assez connus. Ils sont classés par ordre alphabétique.

Acteurs :

- **L'Office des étrangers (OE)** : est une administration gouvernementale belge qui a pour mission de gérer les flux migratoires. Cette mission englobe aussi bien les visas de tourisme, l'enregistrement des demandes d'asile, que la délivrance et le suivi des ordres de quitter le territoire (OQT). Pour plus d'informations, consultez le site <http://dofi.ibz.be>.
- **Fedasil** : L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) est une instance d'utilité publique, responsable de l'accueil des demandeurs d'asile et autres groupes cibles, et coordonne les différents programmes de retour volontaire. Pour plus d'informations, consultez le site www.fedasil.be.
- **La police aéroportuaire** : La police aéroportuaire fédérale est responsable du contrôle des frontières (Schengen) sous tous ses aspects, en particulier, des zones frontalières Schengen dans les aéroports. Sa mission comprend aussi l'exécution des retours forcés. Pour plus d'informations, consultez le site www.police.be.
- **La police** : La police procède notamment aux arrestations à domicile de personnes en séjour irrégulier et ce, à la demande de l'Office des étrangers (SEFOR).

L'ordre de quitter le territoire (OQT) : L'Office des étrangers émet cet ordre lorsqu'une personne ou une famille ne peut (plus) séjourner sur le territoire belge. Cette mesure ordonne à la personne/la famille de quitter le territoire endéans un certain délai (30 jours) et de retourner au pays d'origine/pays tiers où la personne/la famille a un droit au séjour. Cette mesure peut être accompagnée d'une interdiction d'entrer sur le territoire belge ou européen.

L'ordre de reconduire (OR) : L'Office des étrangers lance cet ordre lorsqu'une personne ou une famille ne répond pas aux conditions d'entrée sur le territoire (et se trouve à la frontière) et doit donc être reconduite.

La décision de maintien dans un lieu déterminé : L'Office des étrangers prend cette décision ordre lorsqu'il estime que la personne/la famille doit être mise en détention en centre fermé ou, le cas échéant, en maison de retour.

Le centre fermé ou le centre de détention : Ces centres sont gérés par l'Office des étrangers qui y met en détention les personnes se trouvant à la frontière et/ou sur le territoire. Il y a actuellement cinq centres en Belgique : le centre de transit Caricole, le centre de rapatriement 127bis, le centre pour illégaux de Merksplas, le centre pour illégaux de Bruges et le centre pour illégaux de Vottem.

L'unité fermée : Les unités fermées sont des habitations unifamiliales qui se trouvent sur le territoire du centre fermé 127bis et où l'Office des étrangers mettra en détention des familles avec enfants. Ces unités fermées sont actuellement en construction. Synonymes : unité familiale fermée, unité d'habitation fermée.

Les centres INAD : Ce sont des centres de détention, implantés dans les bâtiments des aéroports nationaux, où sont accueillis les ressortissants étrangers à qui l'accès au territoire est refusé et qui

attendent leur refoulement vers le pays d'embarquement, pour autant qu'ils n'aient pas introduit de demande d'asile.

Le centre ouvert de retour (Holsbeek) : Ce centre a accueilli, de 2013 à 2015, des familles en séjour irrégulier, en vertu de l'Arrêté Royal (AR) du 24 juin 2004. Cet AR impose à la Belgique d'accueillir les enfants en séjour irrégulier avec leurs parents lorsque ces enfants sont indigents et que les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien. Ceci n'est pas une mise en détention.

Les places de retour ouvertes : Il s'agit d'un endroit situé dans les structures d'accueil de Fedasil, où les demandeurs d'asile déboutés sont accompagnés au retour par Fedasil et l'Office des étrangers. Ce ne sont pas des lieux de détention. Pour plus d'informations, consultez le site www.fedasil.be.

SEFOR : Il s'agit d'un projet de l'Office des étrangers pour superviser le retour des personnes qui demeurent en dehors des structures d'accueil. Les fonctionnaires SEFOR vérifient si les personnes en séjour irrégulier ont effectivement quitté le territoire. Le SEFOR veut informer, accompagner et sensibiliser les personnes au retour volontaire et identifier les personnes pour le retour forcé. 'SEFOR' est synonyme de 'Sensibilisation', 'Follow-up' et 'Retour'. Pour plus d'informations, consultez le site www.sefor.be.

Le trajet de retour : C'est par ce biais que Fedasil informe et accompagne les demandeurs d'asile dont la demande a été refusée. Pour plus d'informations, consultez le site www.fedasil.be.

La maison de retour : Dans ces maisons unifamiliales, l'Office des étrangers met en détention des familles avec enfants mineurs. Ces habitations ne se trouvent pas sur le terrain des centres fermés (voir 'centre fermé') mais dans différentes communes de Belgique. Synonymes : les maisons *FITT*¹-, *Turtelhuisjes*, unités d'habitation ouverte, unités familiales ouvertes.

¹ FITT : Equipe d'identification et du retour des familles (abréviation en néerlandais, FITT : *Familie Identificatie-en Terugkeerteam*).

0. LEXIQUE	3
1. INTRODUCTION	7
I. POURQUOI CE RAPPORT ?	8
II. LES LIMITES DU RAPPORT	9
III. LA MÉTHODOLOGIE	9
IV. LA STRUCTURE DU RAPPORT	10
2. QU'EST-CE QUE LA DÉTENTION ET QUELLES EN SONT LES ALTERNATIVES ÉVENTUELLES ?	11
I. DÉFINITIONS	11
A. LES CONCEPTS-CLÉS 'ARBITRAIRE, 'NÉCESSITÉ, 'PROPORTIONNALITÉ' ET 'VULNÉRABILITÉ'	15
B. LE MONITORING (LA SURVEILLANCE)	18
II. APERÇU DU CADRE JURIDIQUE ET NORMATIF INTERNATIONAL, EUROPÉEN ET BELGE	20
A. LE CADRE JURIDIQUE ET NORMATIF INTERNATIONAL ET EUROPÉEN	21
B. L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT	25
C. LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL	26
III. APERÇU DE LA DÉTENTION ET DES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION EN BELGIQUE	31
IV. CONCLUSION	33
3. LA MISE EN DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ	34
I. LES UNITÉS D'HABITATION FERMÉES	34
A. L'HISTORIQUE	34
B. LE CADRE JURIDIQUE	36
C. A QUOI PEUT-ON S'ATTENDRE ?	37
D. LES OBSERVATIONS DE LA PLATE-FORME MINEURS EN EXIL	38
II. LA DÉTENTION DE COURTE DURÉE À L'ARRIVÉE ET AVANT LE DÉPART	45
A. LA DÉTENTION DE COURTE DURÉE À L'ARRIVÉE ('À LA FRONTIÈRE')	46
B. LA DÉTENTION DE COURTE DURÉE AVANT LE DÉPART	49
III. CONCLUSION	51
4. LES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION POUR FAMILLES AVEC ENFANTS MINEURS	52
I. LES MESURES PRÉVENTIVES POUR EMPÊCHER LES DISPARITIONS	53
A. LE CADRE JURIDIQUE	53
B. LA MISE EN ŒUVRE	54
II. LES MAISONS DE RETOUR, MAISONS - 'FITT' OU 'UNITÉS D'HABITATION OUVERTE'	55
A. LE CADRE JURIDIQUE	55
B. INFRASTRUCTURE, COÛT, RÉGIME.	56
C. GROUPE-CIBLE ET CHIFFRES	57
D. L'ACCOMPAGNEMENT PAR LES COACHS DIT 'DE RETOUR'	62
E. LES OBSERVATIONS DE LA PLATE-FORME MINEURS EN EXIL	63
III. RÉSIDER DANS UNE HABITATION PERSONNELLE EN ATTENDANT LE RETOUR VOLONTAIRE	75
A. LE CADRE JURIDIQUE	76
B. L'IMPLÉMENTATION	78

C.	LES OBSERVATIONS DE LA PLATE-FORME MINEURS EN EXIL	82
IV.	CONCLUSION	86
5.	LA SÉPARATION DES FAMILLES	87
I.	LA PRATIQUE	87
II.	LE CADRE JURIDIQUE	89
A.	LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL	89
B.	LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL	90
III.	LES OBSERVATIONS DE LA PLATE-FORME MINEURS EN EXIL	91
A.	IMPACT SUR LES FAMILLES	91
B.	LÉGALITÉ	92
IV.	CONCLUSION	93
6.	CONCLUSION GÉNÉRALE	94
7.	BIBLIOGRAPHIE	98

1. INTRODUCTION

A la lumière de la devise politique “*volontaire si possible, forcé si nécessaire*” en matière de retour, la détention joue un rôle de premier plan. Le gouvernement conçoit la détention comme un moyen de pression pour inciter les gens à quitter volontairement le territoire belge. Bien que le nombre de mises en détention administratives et de rapatriements forcés régresse² depuis quelques années déjà, et ce, par manque de budget approprié, le Secrétaire d’Etat à l’Asile et la Migration, Theo Francken (N-VA), et l’Office des étrangers travaillent pour des procédures d’éloignement plus efficaces et – en vue de leur mise en place – pour l’augmentation du nombre de places en centres fermés.³ Cette augmentation de la capacité est en train de se concrétiser : le nombre de places en centres fermés passera bientôt de 452 à 605 places.⁴ L’accent mis sur le retour et la détention affecte tout aussi bien les adultes que les mineurs. Le nombre de maisons de retour a augmenté ces dernières années et le gouvernement préconise la construction d’unités familiales fermées dans le cadre de cette législature. Une nouvelle alternative à la détention a d’ailleurs déjà vu le jour fin 2014.

La mise en détention, ou la privation de liberté exercée par une autorité, entraîne la restriction d’un droit fondamental que le cadre juridique et normatif international n’autorise que sous certaines conditions. La détention ne peut être utilisée qu’en dernier recours et seulement si la loi le prévoit, dans un but légitime et s’il est proportionnel aux objectifs visés (c.-à-d., prévenir les disparitions). Cette mise en détention doit d’ailleurs être d’une durée aussi brève que possible, surtout lorsqu’il s’agit d’enfants. Chaque décision de mise en détention doit être précédée d’une analyse individuelle, évaluant l’arbitraire, la nécessité et la proportionnalité de la détention, à la lumière de la vulnérabilité des personnes concernées et, in casu, de l’intérêt des enfants concernés.

Etant donné la réintroduction de la mise en détention d’enfants en centres fermés et l’élargissement des alternatives à la détention, il nous a semblé important d’examiner de manière plus approfondie la détention d’enfants accompagnés de leur familles en Belgique et les alternatives à la détention, de les analyser au regard du cadre juridique et normatif, et des critères objectifs auxquels une (décision de) mise en détention doit répondre.

Avant d’examiner sous toutes ses formes la détention d’enfants accompagnés de leur familles, et les alternatives à la détention, nous aborderons d’abord et de manière succincte les raisons de ce rapport et la méthodologie utilisée. Nous terminerons par un bref aperçu de ce à quoi vous pourriez vous attendre.

² Myria Centre fédéral Migration, 2015, *La migration en chiffres et en droits 2015*.

³ www.knack.be, 30.09.2015, *Verdubbel capaciteit gesloten centra*; www.hln.be, 13.10.2014, *Francken wil illegale criminelen sneller uitwijzen: “vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet”*.

⁴ www.n-va.be, 05.09.2015, *Des moyens supplémentaires pour le retour des demandeurs d’asile déboutés*.

I. POURQUOI CE RAPPORT ?

« Le retour est une conclusion logique d'une politique d'asile et de migration cohérente. L'afflux important de demandeurs d'asile engend donc plus de décisions négatives. Pour les demandeurs d'asile déboutés, l'Office des étrangers doit pouvoir assurer le suivi nécessaire. Le retour devant si possible être volontaire, et forcé s'il le faut.⁵ »

"(...) regardless of the situation, detention of childre on the sole basis of their migration status or that of their parents is a violation of children's rights, is never in their best interests and is not justifiable."⁶

En automne 2014, plusieurs développements en matière de mise en détention de familles avec enfants mineurs ont vu le jour. Tout d'abord, le gouvernement intérimaire publie un arrêté royal (AR) qui exprime une nouvelle alternative à la détention, notamment, les familles avec enfants mineurs peuvent dorénavant rester dans leur maison en attendant leur retour volontaire. Ensuite, le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, Theo Francken (N-VA), annonce qu'avant la fin de son mandat, il fera construire des unités familiales sur le site du centre fermé 127bis, conformément à l'accord de coalition du gouvernement fédéral. Enfin, force est de constater que les maisons de retour existent depuis 7 ans déjà et que des nouvelles tendances ont vu le jour.

La détention et les alternatives à la détention sont manifestement de nouveau à l'ordre du jour. Le cadre juridique (de protection) autour de la détention d'enfants en familles a été très élargi car la détention a un impact considérable sur le bien-être mental et physique des personnes concernées. La détention affecte la coopération ultérieure avec les institutions gouvernementales et la (ré)intégration. La mise en détention pour des raisons migratoires n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Néanmoins, le cadre juridique européen et national permet celle-ci sous certaines conditions. Si la Belgique réintroduit la mise en détention d'enfants et développe des alternatives à la détention, elle doit le faire dans le respect des droits de l'homme et de l'enfant des familles concernées. Il nous a semblé important d'examiner de près les projets existants, nouveaux et en préparation, et de les confronter au cadre juridique et normatif international, aux normes de la mise en détention et des alternatives à la détention, et aux expériences des autres pays, des professionnels et de la famille elle-même.

Le présent rapport veut combler une lacune en examinant de près tous les moments où en Belgique, une famille avec enfants mineurs pourrait faire l'objet d'une mise en détention pour des raisons migratoires. Grâce à ce point de vue global, la réalité deviendra plus claire

Le présent rapport a été réalisé au sein du groupe de travail « Détention » de la Plate-forme Mineurs en Exil. Ce groupe de travail, composé de membres de la Plate-forme, suit de près les actualités en matière de détention d'enfants mineurs accompagnés ou non. La Plate-forme est un réseau national bilingue et regroupe 38 organisations qui travaillent avec les familles des enfants

⁵ Citation du Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration Theo Francken; www.n-va.be, 05.09.2015, *Des moyens supplémentaires pour le retour des demandeurs d'asile déboutés*. Texte original en néerlandais: « Terugkeer is een logisch sluitstuk van een coherent asiel- en migratiebeleid. De fors verhoogde instroom van asielzoekers brengt ook meer negatieve beslissingen met zich mee. Voor deze uitgedeelde asielzoekers moet de DVZ de nodige opvolging kunnen verzekeren. Vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet. »

⁶ Comité des Droits de l'Enfant, 2013, *Observation générale no 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordial (art. 3, par. 1)*. Traduction libre : « (...) Indépendamment de la situation, la mise en détention d'enfants sur la seule base de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents, constitue une violation des droits de l'enfant, n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant et ne se justifie pas. »

mineurs en séjour précaire ou irrégulier, et avec les mineurs étrangers non-accompagnés. Pour plus d'informations, consultez le site www.mineursenexil.be.

II. LES LIMITES DU RAPPORT

Le présent rapport ne porte *que* sur la détention des mineurs *accompagnés*. Il ne traite pas la détention des mineurs non-accompagnés qui arrivent aux frontières et pour lesquels un doute sur l'âge a été émis. Pour plus d'informations, consultez le site www.mineursenexil.be.

Le présent rapport n'aborde pas non plus la pratique de SEFOR⁷, puisque ce n'est ni une forme de détention, ni une forme d'alternative à la détention. Il est toutefois souvent question de la pratique de SEFOR, notamment, dans le cadre des maisons de retour et de l'AR du 17 septembre 2014.

C'est pour cette raison aussi que nous n'avons pas inclu dans notre analyse, le centre ouvert de retour à Holsbeek et l'accueil de familles sous AR du 24 juin 2004.⁸ En juin 2015, lors de la rédaction du présent rapport, le cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, Theo Francken, prit la décision de fermer le centre ouvert de retour à Holsbeek et de transférer les familles vers les maisons de retour à Tielt et Zulte, pour ensuite les orienter vers d'autres sites. Le centre ouvert de retour aurait été fermé « *pour cause de résultats médiocres* », « *un faible taux d'occupation et une pénurie importante de personnel dans les centres d'asile fermés* ». ⁹ Nous n'examinerons pas non plus la prise en charge de ces familles en maisons de retour ni l'impact de ce transfert sur ces familles, pour la simple raison qu'il ne s'agit pas de détention dans leur cas et que cela mériterait une analyse en soi.

L'avant et l'après détention n'a pas été traitée en profondeur. Ainsi, nous n'aborderons ni les étapes ni la pratique du retour volontaire ou forcé. Les arrestations au domicile privé et les transferts 'Dublin'¹⁰ seront brièvement abordés dans le chapitre 4.

III. LA MÉTHODOLOGIE

Les analyses contenues dans le présent rapport s'appuient sur une combinaison de données : chiffres officiels, questions parlementaires, données provenant d'autres évaluations, entretiens avec les professionnels et des institutions, visites sur le terrain, échanges au cours des réunions de notre groupe de travail « détention », etc.

Nous avons eu des entretiens avec des responsables de l'OE, des coaches au retour de l'OE, des collaborateurs du Cabinet Asile et Migration et la police aéroportuaire de l'aéroport national de Bruxelles. Les rapports de ces deux derniers entretiens n'ont pu être approuvés avant la clôture de ce rapport et n'ont de ce fait pas été utilisés.

⁷ Le site internet www.sefor.be affirme que « *L'objectif de ce projet est de veiller à ce que les migrants ayant reçu un ordre de quitter le territoire retournent effectivement au pays (volontairement ou non), Sefor signifiant "Sensibilisation, Suivi (Follow up) et Retour"* ».

⁸ Pour plus d'informations sur le centre ouvert de retour à Holsbeek et l'accueil des familles avec enfants en situation de séjour irrégulier, consultez le site www.mineursenexil.be

⁹ www.n-va.be, 18.06.2015, *Terugkeerdercentrum Holsbeek gesloten wegens slechte resultaten*, Communiqué de presse; De Standaard, 15.06.2015, *Terugkeerdercentrum plots gesloten zonder overleg*; Het Nieuwsblad, 15.06.2015, *Nieuw asielcentrum dicht door personeelsgebrek in andere gesloten centra*.

¹⁰ Dans le cadre du Règlement Dublin, c'est l'Etat membre européen où le demandeur d'asile franchit la frontière européenne, qui traite sa demande d'asile. Ce pays s'appelle un « pays Dublin » et le transfert d'un autre Etat membre vers ce pays, un « transfert Dublin ».

Etant donné que la Plate-forme Mineurs en Exil ne dispose que de peu de ressources matérielles et financières, il n'a pas été possible de recueillir sur le terrain, des données sur chaque forme de détention. C'est la raison pour laquelle nous avons pris en considération les chiffres d'autres organisations. Dans la mesure du possible, nous nous sommes toutefois basés sur les visites effectuées sur le terrain. En ce qui concerne les maisons de retour, c'est Jesuit Refugee Service Belgium qui s'est chargé du monitoring de celles-ci (voir chapitre 4).

Quant aux unités familiales fermées sur le site du centre fermé 127bis, nous nous sommes, entre autres, basés sur les informations provenant des déclarations de politique générale et des entretiens avec le cabinet du Secrétaire d'Etat Theo Francken et l'Office des étrangers. Nous n'avons pu vérifier en pratique le site en question, étant donné que la construction des cinq unités familiales fermées sur le site du centre 127bis n'avait pas encore été entamée (au moment de la rédaction du présent rapport¹¹, les travaux de drainage et de préparation à la construction venaient de commencer).

IV. LA STRUCTURE DU RAPPORT

Le présent rapport a été élaboré comme suit. Ce chapitre-ci (1) est en fait l'introduction générale au rapport. Le chapitre 2 est une introduction à la détention pour raisons migratoires et aux alternatives à la détention. Nous nous penchons sur les définitions, les quatre concepts-clés : l'arbitraire, la nécessité, la proportionnalité et la vulnérabilité, ainsi que sur l'importance du monitoring. Nous donnons aussi un bref aperçu du cadre juridique international, européen et belge, ainsi que du cadre des droits de l'homme au niveau international, européen et belge.

Le troisième chapitre analyse la mise en détention des familles avec enfants mineurs en centres fermés et centres INAD. Avant toute chose, nous examinons la situation des unités familiales fermées sur le site du centre fermé 127bis, pour ensuite analyser la détention de courte durée à l'arrivée (« aux frontières ») et avant le départ.

Dans le quatrième chapitre, nous analysons les alternatives à la détention qui existent en Belgique : les mesures préventives pour prévenir les disparitions, les maisons de retour et la possibilité de rester dans sa propre maison en attendant le retour volontaire.

Le chapitre 5 se focalise tout particulièrement sur un point complexe : la séparation des familles mises en détention.

Le chapitre 6 est consacré à la conclusion.

Il est important de préciser que tous les chapitres peuvent se lire séparément.

¹¹ 28.10.2015.

2. QU'EST-CE QUE LA DÉTENTION ET QUELLES EN SONT LES ALTERNATIVES ÉVENTUELLES ?

Dans ce chapitre, nous aborderons la détention pour des raisons de politiques migratoires, une forme de détention administrative, et en quoi elle diffère de la détention pénale. Nous exposerons brièvement les concepts-clés : 'l'arbitraire', 'la nécessité', 'la proportionnalité' et 'la vulnérabilité'. Nous donnerons une définition claire de l'expression 'alternatives à la détention' et ferons la différence avec 'des formes alternatives de détention'. Nous examinerons brièvement la nécessité du monitoring. Enfin, nous présenterons le cadre juridique international, européen et belge tant pour la détention que pour ses alternatives. Nous analyserons le principe 'intérêt de l'enfant' et le mécanisme dit 'de la cascade' en Belgique.

I. DÉFINITIONS

De manière générale, **la détention ou l'enfermement** est une restriction de la liberté de mouvement imposée par une autorité.¹² Dans ce contexte, on distingue deux types de privation de liberté : la détention pénale et la détention administrative. La première est une privation de liberté pour des faits commis et la mise en détention est imposée suite à un jugement prononcé ou dans l'attente d'un jugement. La privation de liberté est considérée comme une sanction en soi.¹³ La deuxième n'est pas une mise en détention suite à un jugement, mais un enfermement imposé par une institution gouvernementale. La privation de liberté est dans ce cas-ci un moyen de pression pour atteindre un objectif précis : par exemple, empêcher qu'un individu ne se soustraite au contrôle de l'Etat. La détention pour des raisons de politiques migratoires tombe dans cette deuxième catégorie. Dans le présent rapport, le terme 'détention' renvoie à la détention administrative pour des raisons de politiques migratoires.

En général, il existe, conformément à la loi, deux situations dans lesquelles une personne peut être mise en détention pour des raisons migratoires : avant son arrivée sur le territoire (« pre-arrival detention ») et avant qu'elle ne quitte (volontairement) ou ne doive quitter le territoire (« pre-departure detention »).¹⁴

La détention étant une limitation du droit fondamental à la liberté et à la sécurité de la personne¹⁵, le cadre juridique et normatif international ne tolère la mise en détention pour des raisons de politiques migratoires que sous certaines conditions. La mise en détention est donc un dernier recours qui ne s'appliquera que si la loi le permet, pour atteindre un objectif légitime et que si elle est proportionnelle aux objectifs visés. Les pays utilisent la détention pour empêcher qu'une

¹² La même définition de la détention s'applique aussi bien aux enfants qu'aux adultes. Seul Global Detention Project propose une définition spécifique pour les enfants, notamment : *"The placement of immigrant or asylum seeker children in penal-like institutions for reasons that are at least in part related to their or their parents' immigration status."*. Source: Global Detention Project, 2015, *Children in Immigration Detention: Challenges of Measurement and Definition*, Global Detention Project Discussion Paper.

¹³ Le site Internet de la Liga voor Mensenrechten, www.mensenrechten.be (consulté le 17.03.2015).

¹⁴ La International Detention Coalition a une répartition quelque peu différente, notamment : (i) à l'arrivée à la frontière ou dans un pays et (ii) dans l'attente d'une décision finale dans la procédure de séjour. Voir www.idcoalition.org (consulté le 17.03.2015).

¹⁵ Article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

personne ne disparaisse en attendant son retour (forcé) ou son *refoulement* (à la frontière). Mais la détention est aussi utilisée dans un contexte sociopolitique nettement plus élargi : pour dissuader les demandeurs d'asile potentiels et les migrants en séjour irrégulier, pour donner aux citoyens le sentiment que le pays contrôle ses frontières et pour répondre aux pressions politiques.¹⁶ En outre, la détention ne peut s'appliquer que pour une durée aussi courte que possible (voir plus loin).

Il y a plusieurs raisons pour le développement d'alternatives à la détention (ATD). Bien qu'il n'y ait aucune preuve d'un quelconque effet dissuasif de la mise en détention, beaucoup de pays utilisent cet argument pour justifier le développement des mesures de détention.¹⁷ Comme la plupart des migrants ignorent la réglementation en la matière dans les pays d'accueil, la détention n'est pas un obstacle à l'immigration. D'ailleurs, les gens dans les pays d'accueil ne parlent pas de la détention lorsqu'ils sont en contact avec leur réseau dans les pays d'origine.¹⁸ La détention semble n'avoir que peu d'impact sur l'intention de retour des personnes déjà en détention.¹⁹ La probabilité d'une mise en détention n'entraîne pas d'augmentation significative de la volonté des personnes en séjour irrégulier d'opter pour le retour au pays d'origine.²⁰ En outre, les migrants qui sont confrontés à des restrictions à caractère punitif, comme la détention, ont plutôt tendance à utiliser des moyens irréguliers pour rester dans le pays, parce qu'ils ont le sentiment de n'avoir plus rien à perdre.²¹ De plus, la détention est assez onéreuse. Ainsi, en Belgique, la mise en détention en centre fermé revient actuellement à 186€ par personne et par jour.²² En Italie, on a comparé la faible efficacité de la détention de longue durée à son coût élevé et décidé d'y mettre fin.²³ Outre le coût élevé, la détention marque les personnes souvent à vie. L'impact physique et mental de la détention pour des raisons migratoires sur les personnes détenues a déjà été documenté à plusieurs reprises.²⁴ Les enfants mineurs sont d'ailleurs encore plus vulnérables que les adultes.²⁵ L'impact sur le personnel

¹⁶ Leerkes & Broeders, 2010, *A Case of Mixed Motives? Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention*, British Journal of Criminology 50, no. 5, 830-50 in

International Detention Coalition, 2015, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, revised edition.

¹⁷ International Detention Coalition, 2015, *Does Detention Deter? Reframing immigration detention in response to irregular migration*.

¹⁸ Detention Coalition, 2011, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*.

¹⁹ Kox, 2011, *Leaving detention? A study on the influence of immigration detention on migrants' decision-making processes regarding return*, International Organisation for Migration.

²⁰ Van Wijk, 2008, *Reaching out to the unknown. Native counseling and the decision making process of irregular migrants and rejected asylum seekers on voluntary return*, in International Organisation for Migration, *Out of Sight: research into the living condition and decision-making process of irregular migrants in the main cities of The Netherlands, Germany and Austria*.

²¹ Leerkes, Boersema, 2014, *Het lot van het inreisverbod*; van Alphen, Molleman, Leerkes, van Hoek, 2014, *Van bejegining tot vertrek – Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*; Provera, 2015, *The criminalisation of irregular migration in the European Union*. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 80 in International Detention Coalition, 2015, *Does Detention Deter? Reframing immigration detention in response to irregular migration*.

²² A la date du 1 janvier 2015, conforme à l'art. 17/7§2 de l'AR du 8 octobre 1981

²³ PICUM, 2015, *PICUM Position paper on the Return Directive (Directive 2008/115/EC on 'common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals')*

²⁴ Ainsi, Jesuit Refugee Service Europe, 2010, *Becoming Vulnerable in Detention. Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union (The DEVAS Project)*

²⁵ En ce qui concerne l'impact de la détention sur le bien-être physique et mental des mineurs, voir i.a. International Detention Coalition, 2012, *Chapter 5. Impacts of detention on Children*, in *Captured Childhood. Introducing a new Model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention*; Australian Human Rights Commission, 2014, *The Forgotten Children. National Inquiry into Children in Immigration Detention* et le Centre de Guidance-ULB, 1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*.

d'accompagnement n'est pas non plus à sous-estimer.²⁶ Enfin, la détention agit fortement sur la relation entre la personne et les institutions belges. Par exemple, bien que les demandeurs d'asile aient à leur arrivée, une attitude très positive à l'égard du pays d'accueil²⁷, celle-ci se transforme très rapidement en sentiment d'injustice, puisque la mise en détention est perçue comme une sanction.²⁸

Il existe de nombreuses définitions des 'alternatives à la détention'²⁹, chacune ayant sa propre approche. Dans le présent rapport, nous définissons '**alternatives à la détention**' comme suit: toute législation, politique ou pratique qui respecte les droits de l'homme et les droits de l'enfant et qui permet aux migrants – pour qui la mise en détention dans un centre fermé est considérée comme nécessaire, non arbitraire, mais toutefois disproportionnée – de résider dans la communauté³⁰ aussi longtemps que dure la procédure de séjour ou le temps nécessaire à la préparation d'un retour (forcé) ou d'un refoulement. En outre, pour les familles avec enfants mineurs, le droit à la vie familiale, à l'éducation, aux loisirs et au développement revêt une importance particulière.

Les alternatives à la détention couvrent une gamme étendue de possibilités entre libération et détention. Le caractère contraignant des outils utilisés pour prévenir une fuite peut diverger de manière significative (voir image 1). Bien que d'un point de vue théorique, le durcissement des règles s'amplifie au fur et à mesure que l'on s'approche de la détention, ces alternatives à la détention pourraient toutefois être perçues différemment par les personnes mises en détention. Bien qu'une 'résidence désignée' s'avère être une alternative à la détention plus rigoureuse que le dépôt d'une garantie financière, cette alternative pourrait être vécue comme une mesure plus restrictive de liberté lorsque la 'résidence désignée' est leur propre résidence. Finalement, tout dépend de la mise en œuvre.

²⁶ Voir i.a. Centre de Guidance-ULB, 1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*.

²⁷ Costello & Kayats, 2013, *Building empirical research into alternatives to detention: perception of asylum seekers and refugees in Toronto and Geneva*, UNHCR.

²⁸ Ciré, Jesuit Refugee Service Belgium & Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2011, *Naar alternatieven voor detentie van asielzoekers in België*; Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*.

²⁹ Voir, par ex., De Bruycker (ed.), Bloomfield, Tsourdi & Pétin, 2015, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, Odysseus Network; UNHCR, 2012, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*; of International Detention Coalition, 2011, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*.

³⁰ L'expression 'dans la communauté' vise la société dans son intégralité, mais la préférence doit toutefois être donnée aux situations où les personnes ont le libre choix de leur habitation dans la communauté.



Image 1 : alternatives à la détention (source : UNHCR, 2012, Detention Guidelines)³¹

Il ressort de la recherche³² sur les alternatives à la mise en détention des personnes qui demandent l’asile à leur arrivée, que les gens respectent les règles pour des raisons subjectives et objectives. Les raisons subjectives étant : (i) le « refugee predicament »³³ et l’angoisse du retour au pays d’origine, (ii) la tendance naturelle à respecter les lois et les règles, (iii) avoir confiance et avoir l’impression que les procédures sont équitables dans le pays d’accueil, en particulier, la procédure d’examen de la demande d’asile, et (iv) le désir d’éviter les privations et la vulnérabilité qu’engendre une situation de séjour irrégulier. Les raisons objectives sont : (i) la possibilité de mener une vie digne malgré l’alternative à la détention, en particulier, un traitement humain et respectueux, liberté et accès au marché de l’emploi, (ii) un traitement équitable de leur dossier³⁴, (iii) dès leur arrivée recevoir une assistance holistique (englobante) en matière d’intégration et en vue de construire une vie normale dans le pays d’accueil. Bien que cette étude se soit portée sur les demandeurs d’asile, nous pouvons toutefois généraliser les conclusions à d’autres groupes, dont les personnes en séjour irrégulier : **le succès des alternatives à la détention dépend en partie de la façon dont les personnes ont été traitées à leur arrivée en Belgique.**

S’il n’y a pas de motif pour la mise en détention de quelqu’un, il n’y a pas non plus de raison pour appliquer une alternative à la détention. Lorsque les conditions de détention telles qu’énoncées dans la législation européenne et nationale (voir ci-dessous) ne sont pas applicables à une personne, celle-ci ne doit pas être mise en détention, car dans ce cas précis, il n’y a pas de base légale à l’application d’une alternative à la détention. Elle doit donc être remise en liberté dans la

³¹ Pour information: “community release / supervision”, signifie que la personne a le libre choix de son habitation dans la communauté, mais qu’elle est soumise à certaines mesures, dont l’obligation de se présenter de manière régulière aux autorités, d’accepter le suivi rigoureux d’un coach, etc.

³² Costello & Kayats, 2013, *Building empirical research into alternatives to detention: perception of asylum seekers and refugees in Toronto and Geneva*, UNHCR.

³³ On vise ici les raisons à l’origine de la fuite.

³⁴ Quatre éléments ont été identifiés : (i) droit à une audition approfondie, (ii) des décisions cohérentes (même genre de décisions pour les mêmes types de dossiers), (iii) une prise de décision rapide et (iv) du début à la fin, accès à une assistance juridique et des informations fiables.

communauté en attendant l'issue de sa procédure de séjour, son retour ou son transfert (si cas Dublin).

Lors de l'identification des alternatives à la détention, le HCR demande de veiller à ce que *"alternatives to detention should not be used as alternative forms of detention; nor should alternatives to detention become alternatives to release."*³⁵ Une alternative à la détention peut prendre une **autre forme ou une forme alternative de détention**, lorsque les mesures visant à empêcher la disparition sont tellement restrictives que, seules ou en combinaison avec d'autres mesures, elles équivalent à une privation de liberté analogue à celle de la détention.³⁶

On voit apparaître parfois aussi des mesures dites '**mesures visant à prévenir la disparition**'. A l'instar de la détention et des alternatives à la détention, elles se veulent préventives contre la disparition. Cependant, la différence réside ici dans le fait qu'en ce qui concerne la détention ou les alternatives à la détention, le retour doit être imminent et possible (voir plus loin), ce qui dans le contexte des 'mesures visant à prévenir la disparition' n'est souvent pas le cas. Cependant, dans ce cas précis, le retour ne sera possible que dans un avenir lointain. Mais, les autorités subordonnent déjà ces mesures préventives au cas où la demande de séjour échoue et que les autorités doivent finalement recourir au retour forcé. Il s'agira alors de faire la distinction entre les mesures insérées dans la loi (que nous traitons au chapitre 4) et celles qui existent pratiquement. Par exemple, dans les centres d'accueil où les personnes sont accueillies dans le contexte d'une demande d'asile en cours, les demandeurs d'asile ont l'obligation de répondre à l'appel à des moments précis.

À la fin de ce chapitre et dans un souci de clarification, vous trouverez un aperçu de la détention et des alternatives à la détention d'adultes et mineurs en Belgique.

a. Les concepts-clés 'arbitraire', 'nécessité', 'proportionnalité' et 'vulnérabilité'

*"The unique vulnerability of children deprived of their liberty requires higher standards and broader safeguards for the prevention of torture and ill-treatment."*³⁷

Compte tenu de l'importance de l'impact de la mise en détention sur un individu, il existe différents principes à l'encontre d'un usage inapproprié (safeguards/garanties). Comme cité plus haut, il y a lieu d'appliquer des standards plus élevés lorsqu'il s'agit d'enfants et ce, dans le contexte des concepts-clés qui sont : l'arbitraire, la nécessité, la proportionnalité et la vulnérabilité.

L'arbitraire ('notion of arbitrariness') est un élément essentiel de la protection du droit fondamental à la liberté. Notre droit à la libre circulation et à la sécurité peut être limité au seul motif de circonstances exceptionnelles et non arbitraires. Le concept 'arbitraire' comprend le respect du cadre juridique, mais va bien au-delà de ça. Il englobe notamment l'application des concepts de nécessité et de proportionnalité.³⁸

La détention doit être **nécessaire** pour atteindre un certain objectif, par exemple, pour prévenir/empêcher les disparitions en attendant le retour. S'il y a d'autres moyens pour éviter ce genre de situation, la détention n'est en principe pas nécessaire. Ce qui signifie que le motif pour la

³⁵ UNHCR, 2012, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*.

³⁶ Human Rights Council, 2012, *Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants*, François Crépeau, A/HRC/20/24.

³⁷ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68.

³⁸ De Bruycker (ed.), Bloomfield, Tsourdi & Pétin, 2015, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, Odysseus Network.

mise en détention n'existe plus si l'objectif s'avère être impossible à atteindre ou si les démarches entreprises pour atteindre cet objectif ont cessées. En d'autres termes, si le retour vers le pays d'origine³⁹ s'avère impossible pour des raisons administratives, comme l'obtention d'un laissez-passer⁴⁰, la détention n'est alors plus fondée et la personne doit être remise en liberté.⁴¹ Il en va de même lorsque les préparations au retour ont été arrêtées⁴² ou 'n'ont pas été effectuées avec les précautions nécessaires'⁴³. La Cour européenne de Justice le confirme d'ailleurs de manière explicite, dans son arrêt *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov) vs Bulgarie* (C-357/09 PPU) de 2009.

Même les mineurs accompagnés sont protégés contre la mise en détention arbitraire. Dans ce contexte, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a d'ailleurs déclaré que le statut administratif des parents n'est pas une raison suffisante pour placer les enfants mineurs en détention.⁴⁴ Cela a d'ailleurs été répété au cours de la journée 'Day of General Discussion on the Rights of All Children in the Context of International Migration' en 2012.⁴⁵ Selon l'actuel Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants auprès des Nations Unies, Juan Mendez, cette détention dépasse le principe de nécessité, est disproportionnée et peut, en l'occurrence, être une forme de traitement cruel, inhumain et dégradant à l'encontre des enfants des migrants.⁴⁶ Ce que confirme d'ailleurs M. François Crépeau, le Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants auprès des Nations Unies. Il déclare que la détention d'enfants mineurs accompagnés est en quelque sorte une sanction pour faits commis par les parents, ou l'équivalent d'une violation de l'article 2§2 de la Convention internationale des Droits de l'Enfant (CIDE).⁴⁷ On ne peut donc pas non plus mettre en détention des enfants mineurs sous prétexte du respect de l'unité familiale. **En d'autres termes, les familles avec enfants mineurs doivent toujours faire l'objet d'une alternative à la détention.**⁴⁸

³⁹ Ou vers le pays 'Dublin' ou un pays tiers où la personne a un droit au séjour.

⁴⁰ Un laissez-passer est un document de voyage à titre temporaire, délivré par le représentant d'un pays en vue de permettre au porteur de ce document de passer les frontières terrestres.

⁴¹ Dans ce contexte on parle souvent des 'non-expulsables' ou 'unreturnable migrants'. Pour plus d'informations, consultez Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats & Pollet, 2014, *Point of no Return - The futile detention of unreturnable migrants*.

⁴² Ceci est la suite à l'article 5(1) de la Convention européenne des droits de l'Homme Voir aussi la directive 7, Council of Europe, 2005, *Twenty Guidelines on Forced Return*.

⁴³ Traduction libre de *Chahal vs le Royaume-Uni*, Cour Européenne des droits de l'Homme ; recours n° 70/1995 ; 25/10/1996), § 113.

⁴⁴ Commissaire aux droits de l'homme, 2010, *Document de synthèse sur les droits des migrants mineurs en situation irrégulière. Position du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe* (CommDH/Position Paper(2010)6).

⁴⁵ Committee on the Rights of the Child, 2012, *Report of the 2012 Day of General Discussion. The rights of all children in the context of international migration*.

⁴⁶ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*.

⁴⁷ Article 2§2: "Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille."

⁴⁸ Human Rights Council, 2012, *Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24*; voir aussi Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*.

M. Juan Mendez déclare par ailleurs, que la détention d'enfants mineurs (accompagnés) pour raisons de politiques migratoires n'est jamais une nécessité, car la détention d'enfants n'est pas indispensable tout au long de la procédure ou lors de l'exécution d'un retour forcé.⁴⁹

La nécessité et la proportionnalité sont intrinsèquement liées l'une à l'autre. C'est la proportionnalité qui conduit "[the] search for a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's rights".⁵⁰ Elle doit toujours être précédée d'une mise en balance des intérêts. C'est ce que l'on appelle le **principe de proportionnalité**.

La décision de placer quelqu'un en détention devrait être le résultat d'une évaluation individuelle de l'arbitraire, de la nécessité et de la proportionnalité de la détention. En d'autres termes : *"Individual screening and assessment are the only ways to ensure detention meets the tests of necessity and proportionality and is not arbitrary."*⁵¹

La refonte de la directive européenne relative à l'accueil des demandeurs d'asile (voir plus loin) fixe cela spécifiquement pour les demandeurs d'asile, mais cela vaut pour toute décision de placement en détention, ainsi que le précise le Comité des droits de l'homme auprès des Nations Unies.⁵² Etant donné que la nécessité et la proportionnalité sont tributaires de facteurs externes, la légalité de la détention doit être évaluée régulièrement.⁵³ En outre, la personne mise en détention doit pouvoir introduire un recours judiciaire pour contester la légitimité de la mise en détention.⁵⁴

La **vulnérabilité** d'une personne devrait être l'élément central de cette évaluation. La vulnérabilité est l'incapacité à faire face à un environnement hostile.⁵⁵ Bien qu'il y ait au niveau national et international une tendance à établir des listes de groupes de facto vulnérables⁵⁶, la vulnérabilité fait référence à la situation dans laquelle se trouve une personne plutôt qu'à une caractéristique déterminante de la personne elle-même. (Le degré de) la vulnérabilité est donc une variable qui doit être évaluée au cas par cas. On peut toutefois émettre l'hypothèse que la situation de certains groupes de personnes est davantage susceptible de les rendre (plus) vulnérables que d'autres (p.ex., les demandeurs d'asile par rapport aux personnes en possession d'un titre de séjour, les mineurs par

⁴⁹ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68.

⁵⁰ Soering v the UK App no 14038/88 (ECTHR, 07.07.1989). Traduction: « la recherche d'un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la protection des droits de la personne ».

⁵¹ International Detention Coalition, 2015, *There are alternatives* (revised edition). Traduction: « Le screening et évaluation individuels sont les seuls moyens pour assurer que la détention est conforme aux critères de nécessité et de proportionnalité et qu'elle n'est pas arbitraire ».

⁵² Voir Comité des droits de l'Homme, *observation générale n° 35. Article 9, (liberté et sécurité de la personne)*. (CCPR/C/GC/35 ; 16.12.2014).

⁵³ Ceci est une conséquence de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme, Voir aussi la directive 8, Conseil de l'Europe, 2005, *Les vingt principes directeurs sur le retour forcé*.

⁵⁴ Ceci est une conséquence de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Voir aussi les directives 8 et 9, Conseil de l'Europe, 2005, *Les vingt principes directeurs sur le retour forcé*.

⁵⁵ Source : <http://en.wikipedia.org/wiki/Vulnerability> (consulté le 24.03.2015)

⁵⁶ Au niveau européen, la Refonte de la directive européenne relative aux conditions de l'accueil. Au niveau national, l'article 1.12° de la loi du 15 décembre 1980, définit la "personne vulnérable : les mineurs accompagnés, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle ".

rapport aux majeurs, les personnes avec signes de dépression par rapport aux personnes sans, etc.).⁵⁷

Recommandations :

En tant que Plate-forme Mineurs en exil, nous estimons que chaque mise en détention est néfaste au bien-être des enfants mineurs et n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant. L'interdiction de la mise en détention de mineurs doit être ancrée dans la loi du 15 décembre 1980. En d'autres termes, l'article 74/9 de la loi du 15 décembre 1980 et l'article 41§2 de la loi Accueil du 12 janvier 2007 doivent être modifiés. Ce qui impliquera aussi l'adaptation de la directive européenne 'retour' (en particulier, l'article 17).

S'il ressort de l'évaluation individuelle que la mise en détention est proportionnelle, nécessaire et non arbitraire, à ce moment-là et seulement alors, on peut envisager la mise en œuvre d'une alternative à la détention. En l'absence de ces conditions, il ne saurait être question d'une quelconque alternative à la détention. Les alternatives à la détention doivent pouvoir bénéficier d'un soutien financier et doivent encore être améliorées, tout en veillant à respecter les droits de l'homme et de l'enfant. Les autres formes d'alternatives doivent, elles-aussi, encore être améliorées. Nous pensons notamment (mais pas seulement) à la possibilité de déposer une garantie financière, de délivrer des documents d'identité, etc.

Lorsqu'une autre forme de détention est imposée, l'élément essentiel dans le choix de celle-ci doit être la possibilité de poursuivre la scolarité dans le même établissement scolaire. Si ceci s'avère impossible, la préférence doit aller à une alternative à la détention permettant la poursuite de la scolarité dans la même langue d'enseignement.

Compte tenu de son mandat, l'Office des étrangers ne devrait pas être le seul autorisé à faire une évaluation individuelle. D'autres acteurs devraient aussi y être impliqués, notamment, un expert en droits de l'enfant, un psychologue, un avocat et un expert en détention et en alternatives à la détention. Cela permettrait d'éviter tout conflit d'intérêt.

b. Le monitoring (la surveillance)

*"Any detention of children must be closely monitored and authorities need to ensure the utmost transparency with respect to such detention, keeping statistics that provide a detailed picture of the extent of their detention."*⁵⁸

Comme le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le suggère ci-dessus, toute (alternative à la) détention d'enfants mineurs doit donner lieu à un contrôle rigoureux par l'Etat. Celui-ci devrait d'ailleurs, de manière transparente, publier des informations détaillées sur la situation des enfants placés en détention. Cependant, à l'exception d'informations sur les MENA, l'Office des étrangers ne publie pas d'informations ayant spécifiquement trait aux enfants. Ainsi, nous ignorons combien de familles, parents et enfants sont placés en détention 'pour une durée

⁵⁷ Pour plus d'information, consultez entre autres : Centre Primo Levi, 2014, *Mémoires. Vulnérabili...quoi ?* Revue d'information n°62.

⁵⁸ Commissioner for Human Rights, 2010, *Positions on the rights of minor migrants in an irregular situation* (CommDH/PositionPaper(2010)6), Council of Europe. Traduction: « Toute détention des enfants doit être étroitement surveillée ; les autorités doivent assurer la plus grande transparence à l'égard de cette détention, en tenant des statistiques qui fournissent une image détaillée sur l'étendue de leur détention ».

aussi courte que possible', avant leur départ de la Belgique (voir chapitre 3). Jusqu'à ce jour, l'Etat n'a jamais publié d'évaluation des maisons de retour.

Outre la transparence, notamment par la publication d'évaluations internes, la surveillance externe est capitale. Une surveillance externe et indépendante de l'administration publique d'un Etat est un principe de base de la démocratie et de l'état de droit. Pour une explication détaillée de la surveillance et des points d'intérêt, nous renvoyons le lecteur au guide pratique élaboré par l'APT, l'IDC et le HCR.⁵⁹

En Belgique, plusieurs organisations et institutions ont l'autorisation de visiter les centres fermés et les maisons de retour. D'une part, la loi⁶⁰ prévoit que certaines institutions ont accès aux centres INAD dans le cadre de l'exercice de leur mission, comme Myria (le Centre fédéral Migration), le Kinderrechtencommissariaat et le Délégué général aux droits de l'enfant. D'autre part, un certain nombre d'ONG visitent les centres fermés et les maisons de retour moyennant une accréditation. C'est l'Office des étrangers qui décide des accréditations⁶¹. Les visites des ONG ont un double objectif. Les organisations veulent dans un premier temps offrir assistance sociale, juridique et psychologique aux personnes en détention. Ensuite, faire en sorte que la société civile ait connaissance de la situation dans les centres fermés et les maisons de retour. Force est de constater qu'il s'agit plutôt de visites de courte durée que d'une surveillance approfondie.⁶² Enfin, nous voulons encore souligner qu'à l'heure actuelle, *seul* 'Jesuit Refugee Service-Belgium' visite les maisons de retour.

Les enfants et leurs parents, tout comme les autres immigrés placés en détention, ont le droit de déposer plainte à l'encontre d'une détention (administrative).⁶³ La Belgique n'a pas d'instance compétente unique auprès de laquelle porter plainte. Il en existe plusieurs, chacune ayant son propre mandat et sa propre procédure.⁶⁴ A la fin de l'année 2014, la Chambre des représentants de Belgique a déposé une proposition de résolution visant à instituer un Comité D qui, de manière

⁵⁹ Association for the prevention of torture, International Detention Coalition & UNHCR, 2014, *Monitoring Immigration Detention, practical manual*.

⁶⁰ Article 38, de l'AR du 8 juin 2009, fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux déterminés, situés aux frontières, prévus à l'article 74/5, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

⁶¹ Quelque 25 organisations ont été accréditées pour les visites (source : European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*), mais seulement un nombre limité le fait régulièrement. Elles sont groupées dans le groupe de travail TRANSIT. Consultez notamment le site <http://www.cire.be/projets/visiteurs-ong-en-centres-fermes/groupe-transit-le-reseau-des-visiteurs-ong-en-centres-fermes> pour plus d'informations.

⁶² Pour plus d'informations sur immigration detention monitoring, voir Association for the Prevention of Torture (APT), International Detention Coalition & United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2014, *Monitoring Immigration Detention. Practical Manual*.

⁶³ Les personnes mises en détention ont aussi la possibilité de déposer une plainte concernant les conditions de leur détention. Depuis 2004, une Commission et un secrétariat permanent sont chargés du traitement de ses plaintes (des occupants des centres fermés, centres INAD et maisons de retour). Cadre juridique: Art 130, 2e arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers modifié par l'AR du 8 juin 2009.

⁶⁴ Pour une liste des procédures de plainte, consultez Defence for Children Belgium, 2015, *Children's Rights Behind Bars. Droits fondamentaux des enfants privés de liberté : l'amélioration des mécanismes de surveillance*. Pour une analyse du fonctionnement de la commission de plainte, voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2008, *De klachtencommissie als verantwoordelijke instantie voor de behandeling van de klachten van de gedetineerden in de gesloten centra (2004-2007)* et Myria Centre fédéral Migration 2015, *La migration en chiffres et en droits 2015*.

effective, indépendante et externe, contrôlerait les différents lieux de privation de liberté en Belgique.⁶⁵ Ceci est lié à la demande persistante de la société civile et de la communauté internationale de ratifier le Protocole facultatif de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) et de créer un mécanisme de prévention national. Les maisons de retour et les unités familiales fermées devraient logiquement tomber sous la compétence de ce 'Comité D'.

Recommandation :

Nous recommandons à l'Office des étrangers et aux autres instances concernées de publier mensuellement des statistiques détaillées. Ces statistiques devraient présenter les informations suivantes : la nationalité, le pays d'origine ou le pays de résidence (si pays autre que celui dont la famille a la nationalité), la situation administrative, le nombre d'enfants, la tranche d'âge des enfants, le nombre de familles monoparentales (homme/femme), la durée de la mise en détention, le pays de destination, le résultat (par nationalité), la base juridique pour la mise en détention, etc. (*recommandation depuis 2012*) Ces statistiques devraient être publiées pour toute forme de détention ou d'alternative à la détention, y compris pour les centres fermés, les centres INAD et les maisons de retour, l'AR de 17.09.2015 et les mesures visant à prévenir les disparitions.

Nous demandons la rédaction d'un rapport annuel sur les maisons de retour, comme cela se fait déjà pour les centres fermés. Nous demandons à ce que ces rapports internes soient uniformisés et rendus publics.

Outre l'évaluation régulière des institutions de l'Etat, une évaluation qualitative et objective externe devrait également être obligatoire. La société civile pourrait y jouer un rôle. Et, l'Etat belge devrait accorder aux organisations accréditées un accès suffisant aux mesures de détention/équipements de détentions existantes et aux alternatives à la détention. Ce droit de visite des organisations accréditées devrait aussi être inscrit dans la loi.

Actuellement, c'est l'Office des étrangers qui décide des accréditations nominatives du personnel des ONG. Comme c'est le 'contrôlé' qui décide de qui le contrôle et pendant combien de temps, il risque d'y avoir conflit d'intérêts. Il nous semble donc approprié d'accorder le pouvoir de décision sur les accréditations à un autre organisme de l'Etat, appartenant à un autre ministère. Nous demandons en outre d'accréditer des organisations plutôt que des personnes.

Nous demandons que la Belgique ratifie le Protocole facultatif de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) et crée un mécanisme national de prévention.

Nous demandons enfin que le gouvernement belge constitue le Comité D indépendant devant notamment surveiller les endroits où les enfants sont privés de leur liberté.

II. APERÇU DU CADRE JURIDIQUE ET NORMATIF INTERNATIONAL, EUROPÉEN ET BELGE

Étant donné que la détention s'avère être un domaine complexe et que les chapitres ci-après seront consacrés à l'appréciation de la pratique belge au regard du cadre juridique, nous allons d'abord donner un bref aperçu du cadre juridique et normatif autour de la détention et ensuite terminer par

⁶⁵ La Chambre des représentants de Belgique, 21.10.2014, *Proposition de résolution visant à instituer un Comité D chargé de contrôler les différents lieux de privation de liberté en Belgique* - DOC 54 0450/001.

une analyse de 'l'intérêt supérieur de l'enfant', des conditions de détention et du système en cascade en matière de détention.

a. Le cadre juridique et normatif international et européen

*"(...) the particular vulnerability of children imposes a heightened obligation of due diligence on States to take additional measures to ensure their human rights to life, health, dignity and physical and mental integrity."*⁶⁶

Au niveau européen et international, plusieurs instruments en matière des droits de l'homme, des directives et des lignes directrices ('guidelines'), ont trait à la détention. Ci-après, nous en présentons un aperçu non exhaustif.⁶⁷ A titre indicatif, nous précisons si l'instrument est contraignant ou non, ou s'il est qualifié de 'soft law instrument' (de caractère non contraignant). Nous sommes parfaitement conscients que plusieurs interprétations sont possibles, mais le présent rapport n'a pas l'ambition de les traiter en profondeur.

Au niveau international :

- L'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que : « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. » (1948 ; contraignant)
- L'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP ; 1966 ; contraignant) précise que tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Il comprend aussi une interdiction d'arrestation et détention arbitraire.

A la fin de l'année 2014, le Comité des droits de l'homme a clarifié la restriction de ce droit dans son Observation générale n° 35 (CCPR/C/GC/35), dans laquelle elle confirme que l'article 9 est d'application aux mineurs d'âge, demandeurs d'asile, réfugiés et 'migrants'. Le paragraphe 18 traite de manière spécifique la détention pour des raisons migratoires et confirme les principes de protection contre l'arbitraire, la nécessité et la proportionnalité. Il prescrit l'évaluation individuelle et la réévaluation régulière de la décision de mise en détention. L'évaluation doit prendre en compte l'impact de la détention sur la santé mentale et physique de la personne. Il confirme par ailleurs que la détention d'enfants n'est autorisée qu'en dernier recours, pour une durée aussi courte que possible, où l'intérêt supérieur de l'enfant a un poids déterminant quant à la durée, aux conditions et circonstances de la mise en détention.

- La Convention internationale des Droits de l'Enfant (1989 ; CIDE ; contraignante) s'applique également aux enfants en détention. L'article 2§2 précise que l'Etat doit protéger l'enfant contre toute forme de sanction « *motivée par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.* » L'article 37 traite de manière spécifique l'interdiction de la torture, de traitements inhumains et dégradants et de la privation de liberté. Il stipule également que la détention doit être une mesure de dernier ressort et d'une durée aussi courte que possible et ce, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

⁶⁶ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68. Traduction: « la vulnérabilité particulière des enfants impose une obligation accrue de diligence pour les États afin de prendre des mesures supplémentaires pour assurer leurs droits à la vie, à la santé, à la dignité et à l'intégrité physique et mentale ».

⁶⁷ Le présent rapport n'effectue pas l'analyse de l'impact de chaque instrument de détention.

- La Convention de Genève (1951 ; contraignante) protège les demandeurs d'asile dans son article 31 contre les sanctions du fait de leur présence irrégulière sur le territoire. Par contre, le §2 du même article précise : « *Les États contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires.* »
- Les lignes directrices sur la détention du HCR⁶⁸ (2012 ; non contraignantes) est un livret qui réunit 10 lignes directrices sur la détention des demandeurs d'asile et réfugiés. Il sert à illustrer, notamment, les motifs de détention possibles en vertu de l'article 31§2 de la Convention de Genève.
- L'ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement (1988 ; instrument juridique non contraignant) contient différents principes applicables à toute forme de mise en détention, comme p. ex., le contrôle, le droit d'être entendu, le droit au recours.
- Les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté⁶⁹ (1990 ; instrument juridique non contraignant) sont une extension de la CIDE et s'appliquent aussi aux enfants mineurs demandeurs d'asile et aux enfants mineurs en séjour irrégulier. Le paragraphe 38 concerne l'accès à l'éducation.
- Les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo)⁷⁰ (1990 ; instrument juridique non contraignant) contiennent des alternatives à la détention pénale qui seraient intéressantes pour la détention administrative.
- La déclaration des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent (1985 ; instrument juridique non contraignant) prévoit notamment que toutes les personnes, qui n'ont pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent, sont protégées contre l'arrestation et la détention arbitraires.
- Dans sa résolution 63/184 (2009), l'Assemblée générale des Nations Unies demande aux Etats membres de respecter les droits de l'homme et la dignité de tous les migrants, de cesser la détention arbitraire et de développer des alternatives.

L'Union européenne :

- La Convention européenne des droits de l'homme⁷¹ (1950 ; contraignante) stipule que toute personne a droit au déplacement, à la liberté et à la sûreté, mais stipule aussi que les pays peuvent restreindre ce droit 'dans des domaines particuliers'. L'article 5 énumère les motifs de restriction dont b) et f) qui s'appliquent (ou qui pourraient s'appliquer) aux demandeurs d'asile à la frontière, aux demandeurs d'asile déboutés ou aux personnes en séjour irrégulier.
- La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000 ; contraignante) s'applique lorsque le droit communautaire est d'application. L'article 24 prévoit que « (...) *dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

⁶⁸ UNHCR, 2012, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention.*

⁶⁹ United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (A/RES/45/113; 14.12.1990)

⁷⁰ UN General Assembly, *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures* (The Tokyo Rules) Adopted by resolution 45/110 (14.12.1990).

⁷¹ Artikel 5; Artikel 2 van Protocol 4.

L'article prévoit aussi que les enfants « *ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être* », qu'ils peuvent « *exprimer leur opinion librement* » et que celle-ci « *est prise en considération pour les sujets qui les concernent* » et enfin, qu'ils ont le droit « *d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec leurs deux parents* ».

- La directive 'retour'⁷² (2008 ; contraignante) règle la détention des migrants, notamment des demandeurs d'asile déboutés, dans le cadre d'un retour au pays d'origine.⁷³ La directive contient des règles et des garanties applicables à la détention et prévoit une période de détention maximale de 18 mois.

La directive fait référence à deux motifs de détention. Le paragraphe 16 stipule que *“la rétention n'est justifiée que pour préparer le retour ou procéder à l'éloignement et si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas”*. L'article 15 le développe comme suit :

“A moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, puissent être appliquées efficacement dans un cas particulier, les États membres peuvent uniquement placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour afin de préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement, en particulier lorsque:

- a. il existe un risque de fuite, ou*
 - b. le ressortissant concerné d'un pays tiers évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement. Toute rétention est aussi brève que possible et n'est maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise”*
- La refonte de la directive européenne relative à l'accueil des demandeurs d'asile⁷⁴ (*Recast Reception Conditions Directive*) (2013 ; contraignante) régleme la détention des demandeurs d'asile et établit une liste de motifs, règles et garanties possibles autour de la détention. La présente directive impose également l'obligation explicite aux États membres de l'UE d'analyser des mesures moins restrictives avant de procéder à la détention et d'intégrer dans la législation nationale des alternatives à la détention. Pour juillet 2015, la Belgique doit avoir transposé cette directive dans sa législation nationale.

La directive formule à l'article 8, une liste exhaustive de six motifs eventuels de mise en détention de demandeurs d'asile :

Un demandeur ne peut être placé en rétention que :

- a) pour établir ou vérifier son identité ou sa nationalité ;*
- b) pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur ;*
- c) pour statuer, dans le cadre d'une procédure, sur le droit des demandeurs d'entrer sur le territoire ;*
- d) lorsque le demandeur est placé en rétention dans le cadre d'une procédure de retour (au titre de la directive Retour) pour préparer le retour et/ou procéder à l'éloignement. Et,*

⁷² Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (16.12.2008).

⁷³ Ou un pays tiers dans lequel la personne peut séjourner légalement.

⁷⁴ La directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) (26.06.2013).

que l'État membre concerné peut justifier sur la base de critères objectifs, tels que le fait que le demandeur a déjà eu la possibilité d'accéder à la procédure d'asile, qu'il existe des motifs raisonnables de penser que le demandeur a présenté la demande de protection internationale à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour;

- e) lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige ;*
- f) conformément à l'article 28 du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride.*

- La refonte du règlement Dublin⁷⁵ ('Dublin-III' ; 2013 ; contraignant) fixe comment un Etat membre de l'UE doit examiner s'il est responsable du traitement de la demande d'asile. Lorsqu'un autre Etat membre est responsable, le règlement détermine alors comment le transfert vers le pays responsable doit se dérouler. L'article 28 stipule explicitement que la procédure Dublin n'est pas une raison satisfaisante pour maintenir des personnes en détention. La mise en détention dans le cadre du règlement Dublin ne peut se faire que '*sur la base d'une évaluation individuelle*', que celle-ci '*est proportionnelle*' et que '*d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées*'. Le règlement détermine aussi que la durée de mise en détention ne peut aller au-delà de 8 semaines maximum.⁷⁶ Le règlement stipule par ailleurs que '*l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale pour les États membres dans toutes les procédures prévues par le présent règlement*'. Dans le contexte de la détermination de la responsabilité d'un Etat à traiter une demande d'asile, l'unité familiale et les intérêts des enfants concernés, la relation de dépendance entre le demandeur d'asile et les membres de sa famille est un critère contraignant.⁷⁷

Conseil de l'Europe :

- Les 'Vingt principes directeurs sur le retour forcé' ⁷⁸ (2005 ; instrument juridique non contraignant) sont des directives et recommandations du Conseil de l'Europe relatives aux procédures d'expulsion des personnes en séjour irrégulier. Les principes 6 à 11 traitent spécifiquement de la détention, le 11 se focalisant plus particulièrement sur l'enfermement des enfants et des familles.
- La Résolution 2020 (2014) et la Recommandation 2056⁷⁹ (2014) du Conseil de l'Europe traitent précisément des alternatives à la détention d'enfants pour des raisons migratoires. La Résolution indique clairement que la détention d'enfants mineurs en raison du statut administratif de leurs parents va à l'encontre de l'intérêt supérieur de l'enfant et viole la Convention internationale des Droits de l'Enfant (CIDE).

⁷⁵ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (26.06.2013)

⁷⁶ 4 semaines de recherche, 2 semaines = temps de réponse pour le pays responsable, transfert endéans les 6 semaines après acceptation implicite ou explicite de la responsabilité.

⁷⁷ Pour une analyse de la détention des demandeurs d'asile dans le cadre du Règlement Dublin III, nous renvoyons au Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR) 2015, *Détention demandeurs d'asile, Règlement Dublin-III*, Note.

⁷⁸ Conseil de l'Europe, 2005, *Vingt principes directeurs sur le retour forcé*.

⁷⁹ Conseil de l'Europe, Résolution 2020 (2014) *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*. Conseil de l'Europe, Recommandation 2056 (2014) *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*.

b. L'intérêt supérieur de l'enfant

L'article 3 de la CIDE précise que l'intérêt supérieur de l'enfant prime sur d'autres intérêts, tels que les intérêts migratoires, politiques ou économiques. Le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants auprès de Nations Unies, précise que : *"The best interests of the child should not be defined in accordance to the convenience of the State."*⁸⁰ Au niveau européen, ce principe est inscrit dans l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Au niveau national, la Belgique l'a inséré dans l'article 22bis de sa Constitution.

Dans son Observation générale n° 14⁸¹, le Comité des droits de l'enfant auprès des NU souligne que l'intérêt supérieur de l'enfant est un concept triple :

- Un droit de fond (= le contenu du droit). Ce qui veut dire que chaque enfant a le droit à ce que son intérêt supérieur soit évalué et soit une considération primordiale lorsque d'autres intérêts sont examinés. C'est aussi le droit de l'enfant à ce que cet intérêt soit garanti dans chaque prise de décision qui le concerne.
- Un principe juridique interprétatif fondamental. Toute disposition légale doit être interprétée en ce sens qu'il sert l'intérêt supérieur de l'enfant de manière efficace.
- Une règle de procédure. Chaque fois que la décision prise aura un impact sur l'enfant (ou le groupe d'enfants), la procédure décisionnelle doit contenir l'analyse de l'impact de la décision sur l'enfant (ou le groupe d'enfants).

L'interprétation de l'intérêt supérieur de l'enfant doit se faire en ayant à l'esprit trois autres principes de bases de la CIDE : la non-discrimination (art. 2), le droit à la vie, à la survie et au développement (art. 6) et le droit de l'enfant à la participation (art. 12). L'intérêt supérieur de l'enfant vise également que toute décision qui touche les enfants garantit leur droit à la dignité humaine et au développement holistique (englobant). C'est un concept flexible et souple qui doit être adapté et déterminé au cas par cas, en tenant compte de la situation spécifique de l'enfant, de son contexte personnel et de ses besoins.⁸²

Autrement dit, il nous faut en tant que société, institution ou autorité⁸³, analyser, déterminer, garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et le prendre comme point de départ de toute décision ou disposition légale qui touche les enfants. Ainsi, il faut analyser au cas par cas la situation dans laquelle se trouve, ou pourrait se trouver l'enfant, à la lumière des droits de l'enfant et des droits de l'homme, pour déterminer quelle décision prendre dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Les Etats membres ont aussi l'obligation de motiver leurs décisions.⁸⁴

La question décisive sera celle de savoir si la mise en détention pour des raisons migratoires peut parfois se faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Bien que le cadre juridique européen, notamment la directive 'retour', permette la mise en détention d'enfants, nous sommes d'avis que ceci viole la

⁸⁰ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*. Traduction: « L'intérêt supérieur de l'enfant ne doit pas être défini en conformité à la convenance de l'Etat. »

⁸¹ Comité des droits de l'enfant; 2013, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1)*

⁸² Ibid.

⁸³ L'Observation générale n° 14 (§ 14) stipule que l'Etat a l'obligation de veiller (i) "à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit *intégré de manière appropriée et systématiquement appliqué* dans toutes les actions conduites par une institution publique (...)", (ii) "à ce qu'il ressorte de toutes les décisions judiciaires et administratives ainsi que des politiques et de textes législatifs concernant les enfants que l'intérêt supérieur de l'enfant a été une considération primordiale (...)", (iii) ainsi que pour le secteur privé.

⁸⁴ Comité des droits de l'enfant; 2013, *Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (art. 3, par. 1)*.

CIDE. C'est d'ailleurs aussi l'avis que PICUM (la Plate-forme pour la Coopération Internationale sur les Sans-papiers) exprime dans son exposé de position sur la directive 'retour' :

*"(...) by allowing detention of children as a last resort, the Return Directive breaches the principles of the UN Convention on the Rights of the Child, by failing to recognise that detention of a child because of their or their parent's migration status always constitutes a child rights violation and contravenes the principle of the best interests of the child."*⁸⁵

c. Le cadre juridique national

Comme dans de nombreux pays⁸⁶, c'est la même loi qui régit la mise en détention des demandeurs d'asile, des demandeurs d'asile déboutés, ainsi que des personnes en séjour irrégulier. En Belgique, c'est la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, dite 'la loi sur les étrangers' qui en fixe les modalités. Il y a aussi des arrêtés royaux (voir plus loin). Nous parlerons dans les chapitres suivants des cadres juridiques spécifiques relatifs aux unités familiales fermées et aux maisons de retour, de la possibilité de rester dans sa propre maison pendant la préparation au retour (AR 17.09.2014) et des dispositions pour empêcher les disparitions. Dans ce chapitre-ci, nous parlons du cadre général relatif à la détention en Belgique.

i. Les dispositions générales

S'agissant de la nécessité de la mise en détention, la législation belge signale que *"l'éloignement effectif (...) [doit être] encore possible dans un délai raisonnable"*.⁸⁷ Trois arrêtés royaux en déterminent la mise en œuvre :

- L'arrêté royal du 2 août 2002 fixe le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres fermés.
- L'arrêté royal du 8 juin 2009 fixe le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres INAD.
- L'arrêté royal du 14 mai 2009 fixe le régime et les règles de fonctionnement applicables aux maisons de retour.

Aussi bien l'AR du 2 août 2002 que celui du 8 juin 2009 indiquent clairement que l'enfermement et la détention ne sont pas des sanctions, mais des moyens pour l'exécution d'un ordre d'éloignement (resp. art 5 et art 4).

La Cour de cassation a statué sur le fait qu'une personne en séjour irrégulier sur le territoire ne peut être mise en détention en vue de son éloignement que dans deux cas bien déterminés : (i) s'il existe un risque de fuite ou (ii) si la personne essaie d'éviter ou d'entraver le retour ou la procédure

⁸⁵ PICUM, 2015, *PICUM Position paper on the Return Directive (Directive 2008/115/EC on 'common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals')*. Traduction: « En permettant la détention des enfants en dernier recours, la directive retour viole les principes de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, en ne reconnaissant pas que la détention d'un enfant en raison de son statut de migration ou du statut de ses parents constitue toujours une violation des droits de l'enfant et est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ».

⁸⁶ De Bruycker (ed.), Bloomfield, Tsourdi & Pétrin, 2015, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU, Odysseus Network*.

⁸⁷ Art. 7 de la Loi sur les étrangers.

d'éloignement.⁸⁸ Pour savoir si l'une des conditions est remplie, il va falloir mener une enquête pour l'évaluer.

Malheureusement, nous constatons que les deux cas peuvent être interprétés de manière très large. Ainsi, l'article 1 de la loi sur les étrangers définit le risque de fuite comme « *le fait qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'une procédure d'éloignement présente un risque actuel et réel de se soustraire aux autorités. Pour ce faire, le Ministre ou son délégué se base sur des éléments objectifs et sérieux.* » Les éléments objectifs et sérieux n'y sont toutefois pas précisés. Malgré l'éclaircissement de la Cour de cassation, la marge d'appréciation de l'OE est donc très large.

ii. Ancrage légal de l'intérêt supérieur de l'enfant

Bien que l'intérêt supérieur de l'enfant soit ancré dans l'article 22bis de notre Constitution, plusieurs organismes publics (parmi lesquelles le Conseil du Contentieux des Etrangers⁸⁹) estiment que ce concept n'a pas d'effet direct. Ceci est non seulement contraire aux dispositions⁹⁰ du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, mais va aussi à l'encontre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci précise notamment que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent l'enfant⁹¹, que la responsabilité principale de la protection des droits de l'enfant incombe à l'autorité nationale et que le concept de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être mis en application par l'administration.⁹² Il est toutefois important de souligner que la dénégation de l'applicabilité de l'article 3 de la CIDE semble être en perte de vitesse, car il s'applique lorsque la législation de l'Union européenne est d'application (notamment le retour, les transferts Dublin, l'accueil).

Bien que l'article 3 de la CIDE ne soit pas un concept de base de la loi sur les étrangers, il est toutefois explicitement mentionné dans l'article 74/13 de la loi du 15 décembre 1980 qui traite les ordres de quitter le territoire. Cet article est la transposition en droit national de l'article 5 de la directive européenne 'retour' et dispose que :

“Lors de la prise d'une décision d'éloignement, le Ministre ou son délégué tient compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, et de l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers concerné.”

Cependant, le législateur n'a déterminé ni les critères ni la procédure d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte d'un retour (forcé ou non). Cela serait pourtant nécessaire.

Recommandation :

Nous demandons au gouvernement de déterminer les critères et les procédures d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte d'une mise en détention et (notamment) d'un retour.

⁸⁸ La Cour de cassation, 21.01.2014, nr. P.14.0005.N/1 et la Cour de cassation, 20.0.2011, nr. P.11.0609.F

⁸⁹ Dans son rapport annuel de 2008-2009, le CCE affirme que notamment l'article 3 de la CIDE « *ne suffisent pas en soi pour être applicables sans qu'une réglementation supplémentaire afin de les préciser ou compléter, soit nécessaire. En effet, ces dispositions de la Convention ne sont pas des dispositions précises et juridiquement complètes qui imposent aux parties à la Convention soit une obligation d'abstention, soit une obligation strictement définie d'agir d'une manière déterminée. Les requérants ne peuvent donc pas utilement invoquer la violation directe de ces articles de la Convention relative aux droits de l'enfant.* » Source : Conseil du Contentieux des Etrangers, 2010, *Rapport annuel 2008-2009*.

⁹⁰ Notamment, le Comité des droits de l'Enfant de l'ONU, Observation générale n° 5 (§20) et Observation générale nr 14 (§6).

⁹¹ Neulinger & Shuruk v la Suisse 41615/07 (06.07.2010).

⁹² Rahimi v la Grèce 8687/08 (05.07.2011).

Etant donné son mandat, l'OE ne devrait pas être le seul autorisé à faire cette évaluation individuelle, mais d'autres acteurs devraient aussi y être associés. Notamment, un expert en droits de l'enfant, un psychologue, un avocat et un expert en matière de détention et d'alternative à la détention. Cela permettrait d'éviter tout conflit d'intérêt.

iii. Analyse des conditions de la mise en détention

S'agissant des demandeurs d'asile à la frontière, il n'y a pas d'obligation explicite d'examiner la possibilité d'une alternative à la détention. La loi le prévoit pourtant pour les ressortissants des pays tiers qui ont reçu un ordre de quitter le territoire (OQT) (art. 7⁹³ et 27⁹⁴ de la loi sur les étrangers). La loi ne précise toutefois pas comment cela doit être examiné et selon quels critères, ni s'il s'agit d'une évaluation au cas par cas.⁹⁵ La législation belge ne contient d'ailleurs aucune obligation explicite d'examiner ou de déterminer la vulnérabilité des personnes dans le contexte de l'analyse de la mise en détention.⁹⁶

Comment et en vertu de quels critères l'OE analyse-t-il alors la nécessité, la proportionnalité et l'arbitraire de la détention ? L'Office des étrangers indique lui-même qu'il n'y a pas d'évaluation individuelle, ni de contact personnel entre la personne et l'OE avant la notification d'un ordre de quitter le territoire.⁹⁷ Lorsque quelqu'un est mis en détention, on lui remet un document sur lequel il/elle pourrait expliquer pourquoi il/elle ne peut retourner dans son pays. Ce document peut être complété par différentes données : La personne a-t-elle de la famille en Belgique ? Quelles sont ses raisons de fuite ? Y a-t-il des aspects médicaux ? S'il y a de nouveaux éléments, l'OE déclare fournir subséquemment une motivation (additionnelle) de la mise en détention.⁹⁸ La question est de savoir si tout ceci est suffisant et si cette approche n'est pas une violation du droit d'être entendu⁹⁹, comme le mentionne notamment le Conseil du contentieux des Etrangers.¹⁰⁰

⁹³ "A moins que d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives puissent être appliquées efficacement, l'étranger peut être maintenu à cette fin, pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution de la mesure, en particulier lorsqu'il existe un risque de fuite ou lorsque l'étranger évite ou empêche la préparation du retour ou la procédure d'éloignement, et sans que la durée de maintien ne puisse dépasser deux mois. Le ministre ou son délégué peut, dans les mêmes cas, assigner à résidence l'étranger pendant le temps nécessaire à l'exécution de cette mesure."

⁹⁴ "Les étrangers visés aux §§ 1er et 2 peuvent, sans préjudice des dispositions du Titre III quater et à moins que d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives puissent être appliquées efficacement, être détenus à cette fin, en particulier lorsqu'il existe un risque de fuite ou lorsque l'étranger évite ou empêche la préparation du retour ou la procédure d'éloignement pendant le temps strictement nécessaire pour l'exécution de la mesure d'éloignement."

⁹⁵ Il y a, cependant, quelques mentions légales dans une analyse de la vulnérabilité dans le cadre des demandes d'asile. Voir Comité Belge d'Aide aux Réfugiés, 2013, *L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur*.

⁹⁶ Voir encore : La refonte de la directive européenne relative à l'accueil des demandeurs d'asile demande aux Etats membres de mettre activement en oeuvre l'identification des groupes vulnérables dans le contexte d'une procédure d'asile. La directive 'procédure (d'asile)', quant à elle, exige des garanties procédurales spécifiques. Les deux directives concernent les demandeurs d'asile dans le cadre d'une demande d'asile, et non dans le contexte d'une mise en détention.

⁹⁷ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*. Pour information, l'Office des étrangers, Fedasil, le CGRA et Myria (le Centre fédéral Migration) appartiennent au point contact de l'European Migration Network (EMN).

⁹⁸ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

⁹⁹ Article 41 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

¹⁰⁰ CCE 5 septembre 2014, nr. 128.856, CCE 26 septembre 2014, nr. 130.247

Les personnes arrêtées à la frontière ne peuvent contester cette décision de maintien dans un lieu déterminé qu'après leur enfermement. Elles ne peuvent solliciter leur libération qu'une fois par mois.

S'agissant des familles avec enfants mineurs et en séjour irrégulier sur le territoire, l'OE déclare qu'il examine si la famille doit être placée en maison de retour ou tout simplement recevoir un ordre de quitter le territoire (OQT). Dans ce contexte, seront notamment examinés : la possibilité d'éloignement de la famille, 'des affaires pratiques', les priorités politiques et le risque de fuite.¹⁰¹ Pourtant, ces familles ne sont pas non plus entendues et la décision est fondée uniquement sur le document mentionné ci-dessus.

Pour des exemples d'une telle étude et les lignes directrices y afférentes, nous renvoyons le lecteur entre autres aux modèles du Community Assessment and Placement (CAP) et du Child-Sensitive Community Assessment and Placement (CCAP) de la Coalition internationale contre la détention.¹⁰²

iv. Le système belge dit 'en cascade' en matière de détention

Comme déjà mentionné plus haut, les alternatives à la détention offrent une gamme étendue de possibilités entre libération et détention, et dont le caractère contraignant des outils utilisés pour prévenir une fuite peut diverger de manière significative (voir image 1). Cela ne signifie pas qu'il devrait toutefois y avoir un système en cascade qui, lorsqu'une disposition 'n'aboutit pas', elle enclenche automatiquement la disposition suivante, mais plus stricte. Un système en cascade automatique irait notamment à l'encontre du principe que toute nouvelle disposition doit être examinée au regard de l'arbitraire, de la nécessité et de la proportionnalité. Ce n'est pourtant pas le cas en Belgique.

Tout d'abord, nous constatons un ensemble de dispositions de plus en plus sévères, même en Belgique :

*"(...) the Immigration Office [indicated] that the family units should function as part of a bigger framework, which is currently only partly implemented. Both the first phase (follow-up at home) and the last phase (family units in detention) are not yet operational."*¹⁰³

Dans la même étude :

"The Immigration Office considers this disruption¹⁰⁴ as necessary to allow the families to see at last that there is no more possibility to stay in Belgium. But this should be part of a cascade system: first, coaching starting from the private house of the irregular staying family; if this doesn't help, transfer to a family unit, and thirdly, if no compliance from the 'open' family

¹⁰¹ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*.

¹⁰² Voir notamment la Coalition internationale contre la détention (IDC), 2015, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, revised edition.

¹⁰³ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*. Traduction: « L'Office des Etrangers [a indiqué] que les unités familiales doivent fonctionner dans un cadre plus large, qui n'est actuellement mis en œuvre que partiellement. Tant la première phase (suivi à la maison) que la dernière phase (unités familiales en détention) ne sont pas encore opérationnels. »

¹⁰⁴ Il s'agit du transfert entre les lieux d'accueil et de détention (p.ex. accueil Fedasil → place de retour ouverte → maison de retour)

unit, there should be as a last resort, and for a very brief period, the possibility to detain families in 'closed' family units."¹⁰⁵

Bien que les autorités précisent qu'un examen individuel de la situation de la famille ait lieu avant sa mise en détention en maison de retour, il semble toutefois que ce ne soit pas toujours le cas. Ainsi, plusieurs instructions précisent que si l'accueil/l'accompagnement 'X' n'aboutit pas au retour volontaire, l'OE procédera alors à la préparation du retour forcé (et donc procédure à la détention). Ci-après, trois exemples qui vont dans ce sens.

L'instruction de Fedasil du 23 septembre 2013 relative au trajet de retour¹⁰⁶ prévoit au point 2.3.1.3 que :

"Si le concerné ne retourne pas volontairement endéans le délai prévu (ou éventuellement durant la prolongation du délai), celui-ci est convoqué par la police locale afin d'organiser son éloignement. (...) Si la personne concernée refuse de quitter la place de retour, l'OE donne instruction à la police locale de venir chercher le résident dans le centre d'accueil."

Cette mise en détention en centre ouvert de retour peut logiquement conduire à deux possibilités : soit un transfert vers l'aéroport national pour éloignement immédiat, soit un transfert vers une autre forme de détention.

Dans sa note informative autour de l'accueil en centre ouvert de retour¹⁰⁷, Fedasil prévoit quelque chose de similaire : lorsqu'à l'échéance de l'OQT, il n'y a pas de droit au séjour ou que le retour volontaire n'a pas été préparé, alors *"l'Office des étrangers prendra les mesures en vue de pouvoir procéder à votre éloignement forcé"*. Pourtant, Fedasil va au-delà de l'instruction précitée, lorsqu'elle précise que l'accueil en centre prend fin *"[l]orsque vous êtes transférés vers une maison de retour gérée par l'Office des étrangers en vue de votre éloignement."* (Notre soulignement.) Les familles qui ont déjà été mises en détention auparavant, ne seront en principe plus placées en maison de retour¹⁰⁸, c'est un troisième exemple du système en cascade.

Lorsque l'éloignement volontaire échoue, l'Etat procède au retour forcé (en théorie, uniquement si le retour est conforme à l'article 74/13 de la loi sur les étrangers¹⁰⁹). Cela ne signifie certes pas que la personne/famille devrait être automatiquement mise en détention. La décision de placer quelqu'un en détention doit toujours être précédée d'une analyse de l'arbitraire, de la nécessité et de la proportionnalité, tout en tenant compte de la vulnérabilité des personnes concernées.

¹⁰⁵ Traduction : « L'Office des étrangers considère cette perturbation nécessaire pour permettre aux familles de se rendre compte qu'il n'y a plus de possibilités pour rester en Belgique. Mais cela devrait faire partie d'un système en cascade : une première étape, avec un coaching à la maison de la famille en séjour irrégulier ; si cela ne fonctionne pas, un transfert vers une unité familiale ouverte, et, troisièmement, en absence de collaboration en unité familiale ouverte ; il devrait avoir, en dernier recours et pour une période très brève, la possibilité de détenir des familles dans des unités familiales 'fermées' ».

¹⁰⁶ Fedasil, 23.09.2013, *Note informative au sujet de l'instruction relative au trajet de retour et à la désignation vers une place ouverte de retour*. Ceci n'est pas une mise en détention.

¹⁰⁷ Fedasil, 17.06.2013, *Note informative relative à l'accueil et au trajet de retour des familles avec enfants mineurs accueillis dans le cadre de l'Arrêté royal du 24 juin 2004*.

¹⁰⁸ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*.

¹⁰⁹ *"Lors de la prise d'une décision d'éloignement, le Ministre ou son délégué tient compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale, et de l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers concerné."*

Le fait de ne pas évaluer systématiquement et de manière approfondie la nécessité, la proportionnalité et l'arbitraire pose problème. Ou, comme le formule UNICEF Belgique¹¹⁰ :

“Une politique de détention systématique des migrants en situation irrégulière, sans tenir compte de l'utilisation d'alternatives, est susceptible d'être considérée comme inutile, disproportionnée et inadaptée au droit international relatif aux droits de l'Homme. Ce qui rend toute détention administrative de ce type potentiellement arbitraire. Les alternatives à la détention doivent toujours être envisagées avant la détention et doivent prendre en compte le statut de vulnérabilité d'un enfant.”

Recommandation :

Pour éviter que des personnes soient mises en détention inutilement, la Belgique doit de manière explicite ancrer dans sa législation une évaluation/détermination individuelle obligatoire de la nécessité de la mise en détention pour tous les détenus éventuels. La loi devrait stipuler de manière explicite que la détention ne peut être arbitraire et qu'elle doit être proportionnelle à l'objectif visé. La loi devrait aussi prévoir explicitement que la détention n'est autorisée que s'il est prouvé que le même objectif ne peut pas être atteint par des mesures moins contraignantes. La vulnérabilité de la personne doit également être examinée et déterminée individuellement. Il en va de même pour l'application d'alternatives à la détention, étant donné qu'il n'y a pas de base juridique pour une alternative à la détention s'il n'y a pas de raisons légales à la mise en détention.¹¹¹

III. APERÇU DE LA DÉTENTION ET DES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION EN BELGIQUE

La législation belge prévoit quelques alternatives à la détention, tant pour les adultes isolés, les couples sans enfants ou avec enfants majeurs que pour les familles avec enfants mineurs. Le système belge étant relativement compliqué, nous donnons ci-après un aperçu des formes de détention et des alternatives de la détention et formulons les recommandations qui s'imposent.

A noter que d'un point de vue international, tant la détention que les alternatives à la détention nécessitent deux ordonnances : l'ordre de quitter le territoire ou l'ordre d'éloignement, et la décision de maintien dans un lieu déterminé.¹¹² Donc, dans cette perspective internationale, seules les maisons de retour sont une alternative à la détention, tandis que la Belgique considère, quant à elle, que 'les mesures visant à prévenir la fuite' et les possibilités de rester dans son propre logement en attendant l'exécution du retour volontaire sont aussi des alternatives à la détention. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'une 'pratique' est appelée alternative à la détention qu'elle l'est effectivement.

Pour rappel, nous définissons 'alternatives à la détention', comme toute législation, politique ou pratique qui permet aux migrants, pour qui la mise en détention dans un centre fermé est considérée comme nécessaire, non arbitraire, mais toutefois disproportionnée, de résider dans la communauté le temps nécessaire à la procédure de séjour ou à la préparation d'un retour (forcé) ou d'un refolement, tout en respectant les droits de l'homme autant que possible.

¹¹⁰ UNICEF Belgique, 2011, *La détention des enfants migrants en centres fermés*, document de stratégie politique.

¹¹¹ En conformité avec la directive européenne relative à l'accueil (refonte) qui devait être transposée en droit national pour juin 2015.

¹¹² Une exception cependant : les personnes à la frontière qui ne peuvent recevoir un ordre de quitter le territoire puisque (juridiquement parlant) elles ne se trouvent pas sur le territoire. Elles doivent donc recevoir un ordre de refolement.

Tableau 1 : Aperçu de la détention et des alternatives à la détention en Belgique

	DÉTENTION			LES (DITES) ALTERNATIVES À LA DETENTION			
	≥ 18j	Familles avec enfants mineurs	< 18j (MENA)	≥ 18j	Familles avec enfants mineurs	< 18j (MENA)	
Ordre de quitter le territoire + Décision de maintien dans un lieu déterminé	Centres fermés	Unités familiales fermées De 24 à 48h à l'arrivée ou avant le départ	/	/	Maisons de retour (familles sur le territoire)	/	ALTERNATIVES À LA DÉTENTION
Décision de maintien dans un lieu déterminé + Ordre de reconduire	Demandeurs d'asile à la frontière (en centres INAD)	/	/		Maisons de retour (familles qui demandent l'asile à la frontière)	/	
Ordre de quitter le territoire	/	/	/	Aide financière Obligation de notification Copie des documents d'identité déposés	Aide financière Obligation de notification Copie des documents d'identité déposés Rester dans sa propre maison en attendant le retour volontaire	/	LES DITES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION
Sans aucun ordre	/	/	Tout de suite après leur arrivée à la frontière (pour une durée de 2x3 jours ouvrables, pendant la détermination de l'âge)			COO (après 2x3 jours ouvrables pendant la détermination de l'âge)	

IV. CONCLUSION

La détention de personnes pour des raisons migratoires dispose d'un cadre juridique et normatif relativement complet en Europe. Il est clair que la détention pour des raisons migratoires doit être une solution de dernier ressort, qui ne s'appliquera que lorsque l'Etat, en vertu de critères objectifs, s'aperçoit que les autres mesures moins coercitives sont insuffisantes pour atteindre les objectifs de la politique migratoire. Cette détention doit cependant être d'une durée aussi courte que possible, et a fortiori lorsqu'elle implique des enfants. La détention ne peut être arbitraire, doit être nécessaire et proportionnel à l'objectif visé. Elle doit aussi tenir compte de la vulnérabilité particulière de la personne concernée. Cette prise en considération doit se faire sur base de critères objectifs, par le biais d'une évaluation individuelle.

Le cadre juridique international autorise la mise en détention d'enfants mineurs, si elle est utilisée en dernier recours et adaptée aux besoins spécifiques de ceux-ci. Il ressort pourtant des études que toute détention, aussi courte soit-elle, affecte profondément le bien-être des mineurs concernés (voir chapitre 3). Les psychologues et accompagnateurs ont, à maintes reprises, constaté des problèmes mentaux et physiques du fait de cette détention (voir aussi chapitre 3). Par conséquent, nous estimons que **la détention n'est *jamais* dans l'intérêt supérieur de l'enfant et constitue toujours une violation des droits de l'enfant.**

3. LA MISE EN DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ

Dans ce chapitre, nous aborderons la mise en détention d'enfants en centres fermés. Pour ce faire, nous nous focaliserons sur les deux formes de détention qui interviennent (ou peuvent intervenir) en Belgique : (1) la détention de longue durée en unités familiales fermées (ces unités sont actuellement en construction) et (2) la détention de courte durée à l'arrivée au centre fermé de transit Caricole ou au départ de celui-ci. Nous prendrons en considération le cadre juridique et ferons, si possible, une analyse quantitative et qualitative de la pratique.

I. LES UNITÉS D'HABITATION FERMÉES

La mise en détention d'enfants mineurs en centres fermés n'est pas un fait nouveau en Belgique. Jusqu'en octobre 2008, les mineurs accompagnés étaient régulièrement placés en centres fermés, ce qui a donné lieu à trois condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme (voir plus loin). Depuis octobre 2008, les familles ne sont plus mises en détention en centres fermés, mais détenues en maisons de retour (voir chapitre 4). Néanmoins, la législation belge permet encore et toujours la détention des mineurs accompagnés.

Dans le secteur, on appelle les unités en centres fermés, adaptées aux familles avec enfants mineurs, les "unités (familiales) 127bis" ou "unités familiales fermées". 'Fermées', par opposition aux "unités familiales ouvertes", également nommées "maisons de retour". Ce sont les termes que nous utiliserons dans le présent rapport.

a. L'histoire

Jusqu'en 1998, les familles avec enfants mineurs arrêtées à la frontière, étaient placées en centres fermés. De 1998 à mai 2001, un des parents était mis en détention, alors que le reste de la famille restait en liberté. Comme les membres 'libres' de la famille ne se présentaient pas au départ du retour forcé, décision fut prise d'enfermer toute la famille.¹¹³ Cela se passait dans des centres fermés non adaptés à la présence d'enfants. Ces enfants n'avaient d'ailleurs pas accès à l'enseignement régulier et il n'y avait que très peu d'activités de loisirs.¹¹⁴ Cela concernait beaucoup d'enfants mineurs et la société civile constata une hausse évidente du nombre de familles en détention en 2006.¹¹⁵ Ainsi, en 2005, 247 familles avaient été mises en détention, en 2006, 399 familles et en 2007, au moins 188 familles. Ces 188 familles avaient au total 398 enfants.¹¹⁶ Après trois condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)¹¹⁷ pour mise en détention d'enfants mineurs dans des conditions inappropriées (notamment, le centre 127bis) et confronté à la

¹¹³ Verbauwheide, 16.11.2011, *The Belgian Approach: the Family Units*, présentation PowerPoint.

¹¹⁴ Pour une description de la pratique dans le centre de détention de Melsbroek, consultez le rapport du Centre de Guidance-ULB, 1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*.

¹¹⁵ Voir notamment, Centre interfédéral pour l'égalité des chances, 2005, *Detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in de centra 127, 127 bis en het INAD-centrum*; Kinderrechtcoalitie Vlaanderen, 2007, *Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking*, Kinderrechtenforum nr. 4.

¹¹⁶ 'Au moins', car les chiffres des centres INAD ne sont pas inclus dans le rapport Office des étrangers, 2008, *Activiteitenrapport 2007*.

¹¹⁷ Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v Belgium (nr. 13178/03, 12.10.2006), Muskhadzhiyeva a.o. v. Belgium (nr. 41442/07, 19.01.2010), Kanagaratnam and others v Belgium (nr. 15297/09, 13.12.2011).

critique constante en Belgique¹¹⁸, les autorités belges prirent la décision de mettre fin à cette pratique en octobre 2008. Depuis lors, les familles avec enfants mineurs sont détenues en maisons de retour, mais la détention des mineurs accompagnés n'a pas encore été interdite par la loi.

La loi du 16 novembre 2011¹¹⁹ insère enfin la possibilité de mise en détention des enfants mineurs accompagnés en centre fermé, pour autant qu'il soit adapté aux besoins d'une famille avec enfants mineurs. La Belgique a voulu ainsi satisfaire aux conditions imposées par la CEDH, alors qu'elle continue à mettre des enfants en détention.

Cinq ONG¹²⁰ déposèrent alors un recours en annulation contre cette loi, mais la Cour constitutionnelle ne les a pas suivies. Dans son arrêt n° 166/2013 du 19 décembre 2013, la Cour jugea notamment, que l'article de loi en question était conforme au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Convention relative aux droits de l'enfant et à la Constitution belge. La Cour précisa toutefois qu'un enfant ne peut pas être mis en détention dans un lieu pour adultes, dans les mêmes conditions que ces adultes et que la détention doit être aussi courte que possible.¹²¹

Le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, Melchior Wathelet (2009-2011), voulait faire construire 34 unités d'habitation sur le site du centre fermé 127bis à Steenokkerzeel.¹²² En août 2012, le gouvernement Di Rupo prévoyait pour ce faire, un budget de 607.150,57€¹²³ pour le drainage du terrain.¹²⁴ Mais déjà avant la loi de 2011, la Belgique avait planifié la construction de ces unités d'habitation fermées : le gouvernement Leterme II avait d'ailleurs intégré le projet au budget, en vue de son approbation.¹²⁵ Alors que la réception des travaux était prévue pour 2011, la construction a été cependant reportée à plusieurs reprises : d'abord pour des problèmes de permis d'urbanisme¹²⁶ et ensuite pour des raisons budgétaires¹²⁷. Un rapport de 2014¹²⁸ mentionne cependant que

¹¹⁸ Pour un aperçu, voir Vandekerckhove & Ackaert, 2007, *Kinderen zonder status zijn nog geen kinderen zonder statuut*, In Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, *Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking*, Kinderrechtenforum nr. 4.

¹¹⁹ Loi insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés.

¹²⁰ Coordination des Organisations non gouvernementales pour les droits de l'enfant, Défense des Enfants – International, Jesuit Refugee Service Belgium, La Ligue des Droits de l'Homme en UNICEF Belgium, soutenu par la Liga voor Mensenrechten.

¹²¹ Pour plus d'information, voir: CODE, 20.12.2013, *La Cour constitutionnelle valide l'enfermement d'enfants innocents*, Communiqué de presse ; Bericht EMN website :

<http://www.emnbelgium.be/nl/nieuws/grondwettelijk-hof-opsluiting-irregulier-verblijvende-families-met-kinderen-aangepaste-geslot> (consulté le 27.03.2015) ; Analyse de l'arrêt :

http://europeanmigrationlaw.eu/documents/pdf/Articles/Newsletter_EDEM_Janvier_2014.pdf (dès p. 19) (consulté le 27.03.2015)

¹²² www.vandaag.be, 22.10.2013, *Bouw woonunits voor illegale gezinnen met kinderen geschorst*.

¹²³ Vandemeulebroucke, 19.03.2015, *La fin des familles en centres fermés c'était juste un sursis*, Alteréchos n° 399.

¹²⁴ Question écrite 0095 de Monica De Coninck au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, rattaché au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, du 27.04.2015.

¹²⁵ Le 22 mars 2010. Source : Vandemeulebroucke, 19.03.2015, *La fin des familles en centres fermés c'était juste un sursis*, Alteréchos n° 399.

¹²⁶ Question écrite 0012 de Rachid Madrane à la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, rattachée à la Ministre de Justice du 23.01.2012

¹²⁷ Une dernière fois en 2013 (www.vandaag.be, 4.12.2013, *De Block krijgt geen geld voor huisjes voor illegalen in Steenokkerzeel*).

¹²⁸ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*.

l'exécution du projet a été bloquée par manque de consensus politique. L'actuel Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, Theo Francken, prévoit toutefois de faire construire 5 unités familiales au cours de la présente législature (voir plus loin) et 5 unités supplémentaires à une date ultérieure (voir plus loin). En novembre 2015, il a annoncé la construction de ces unités pour 2016.¹²⁹ La Régie des Bâtiments estime le coût de la construction des 5 unités à 770.000€¹³⁰ (sans compter les travaux de drainage).

b. Le cadre juridique

La loi du 16 novembre 2011 « *en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés* »¹³¹ insère l'article 74/9 dans la loi des étrangers du 15 décembre 1980 et stipule :

« § 1er. Une famille avec enfants mineurs [en séjour irrégulier], n'est en principe pas placée [en centre fermé], à moins que celui-ci ne soit adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs.

§ 2. La famille avec enfants mineurs qui tente de pénétrer dans le Royaume [de manière irrégulière] peut, en vue de procéder à l'éloignement, être maintenue dans un lieu déterminé [un centre fermé ; centre INAD], adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs et situé aux frontières, pour une durée aussi courte que possible.

§ 3. La famille visée au § 1er a la possibilité de résider, sous certaines conditions, dans une habitation personnelle¹³² [...]. Si la famille est dans l'impossibilité de résider dans une habitation personnelle, elle se verra attribuer, dans les mêmes conditions, un lieu de résidence [maison de retour], adapté aux besoins des familles avec enfants. »

S'agissant de la mise en œuvre des unités fermées, la Cour constitutionnelle précise dans son arrêt n° 166/2013 qu'il y a lieu de tenir compte des quatre éléments suivants :

- Chaque membre de la famille pourra quitter l'unité sans autorisation préalable et ce, tous les jours,¹³³
- La détention des parents sera mise en place de manière à ne pas léser les enfants,
- Les enfants ne pourront être soumis au même régime de détention que les parents,
- L'unité devra être adaptée aux enfants. La Cour fait ici référence explicite à l'art. 17 de la directive 'retour' qui dit en l'occurrence que:
 - Les mineurs ne sont placés en détention qu'en dernier ressort et pour la période appropriée la plus brève possible
 - Les familles disposent d'un lieu d'hébergement séparé qui leur garantit une intimité adéquate
 - Les mineurs placés en détention ont la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités adaptées à leur âge, et ont, en fonction de la durée de leur séjour, accès à l'éducation
 - L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale dans le cadre de la détention de mineurs dans l'attente d'un éloignement.

¹²⁹ www.7sur7.be, 05.11.2015, *Des habitations fermées pour les familles en attente d'expulsion*.

¹³⁰ Question écrite 0095 du 27.04.2015, de Monica De Coninck au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargée de la Simplification administrative, rattachée au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur.

¹³¹ La loi insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, sur l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés.

¹³² Voir chapitre 4.III. Résider dans une habitation personnelle en attendant le retour volontaire.

¹³³ La Cour constitutionnelle n'a pas dit si les membres de la cellule familiale avaient aussi l'autorisation de quitter le centre fermé.

En plus de ces éléments, le gouvernement belge devra aussi tenir compte des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, qui ont condamné la Belgique en raison de sa mise en détention d'enfants mineurs.¹³⁴

Si le gouvernement voulait poursuivre le projet de construction d'unités familiales fermées, il lui faudra alors, soit rédiger un arrêté royal spécifiquement consacré à ces unités, soit modifier l'arrêté royal du 2 août 2002 relatif aux centres fermés.

c. A quoi peut-on s'attendre ?

Les unités d'habitation fermées devront répondre aux conditions énoncées ci-avant. La façon dont cela sera mis en pratique n'est pas encore clairement déterminé. Nous disposons toutefois des informations suivantes.

Dans un article de presse récent, le Secrétaire d'Etat Theo Francken précisait : *« Cette fois, nous fonctionnons avec un terrain à part, sans contact avec les autres demandeurs d'asile expulsés et pour une période minimale. »*¹³⁵

S'agissant du **régime** des unités familiales fermées, la précédente Secrétaire d'Etat Maggie De Block avait, en 2012, informé le Délégué général aux droits de l'enfant de la Communauté française, comme suit :

*« Les familles qui y logeront, disposeront d'une certaine liberté de mouvement et pourront continuer à y mener une vie familiale. Les enfants pourront sortir à loisir dans l'enceinte du domaine. Des assistants sociaux spécialisés et un professeur seront mis à disposition des familles. L'hébergement des familles dans ces modules ne sera utilisé qu'en dernier ressort et pour une durée très brève. »*¹³⁶

A la fin du mois de juillet dernier, des collaborateurs de l'OE nous confirmait que les enfants auront accès à **l'enseignement**, mais que la décision quant au choix de l'endroit où les enfants pourraient suivre cet enseignement – au centre même ou en école externe – n'avait pas encore été prise.¹³⁷

Quant **au groupe-cible et à la durée**, l'accord de gouvernement 2014-2019 précise que le gouvernement *« évitera autant que faire se peut que certains groupes cibles vulnérables y soient logés. Le projet d'y aménager des lieux d'hébergement (127bis) est réalisé afin que des places appropriées soient prévues pour certains groupes cibles vulnérables, par exemple, les familles avec enfants, de sorte qu'ils ne doivent plus aller dans le réseau d'accueil. »*¹³⁸

Dans sa déclaration de politique générale, le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, Théo Francken, annonce que les unités familiales fermées seront construites avant la fin de son mandat *« de sorte que des places adaptées seront prévues pour certains groupes cibles vulnérables, comme les familles avec enfants, afin qu'elles ne restent plus dans le réseau d'accueil. Dans un premier temps, cinq maisons unifamiliales sont prévues (trois habitations de 6 personnes et deux de 8 personnes,*

¹³⁴ Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v Belgium (nr. 13178/03, 12.10.2006), Muskhadzhieva a.o. v. Belgium (nr. 41442/07, 19.01.2010), Kanagaratnam and others v Belgium (nr. 15297/09, 13.12.2011).

¹³⁵ www.7sur7.be, 05.11.2015, *Des habitations fermées pour les familles en attente d'expulsion*.

¹³⁶ Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant, 2012, *Rapport annuel 2011-2012*.

¹³⁷ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

¹³⁸ On parle ici de 'réseau d'accueil', mais le terme est (probablement) utilisé à tort pour désigner le réseau des lieux de détention géré par l'Office des étrangers. Ce réseau comprend les centres fermés, les centres INAD et les maisons de retour.

chacune avec salon, kitchenette, salle de bains, chambres à coucher séparées...), avec possibilité d'installer 5 modules supplémentaires sur le même site.»¹³⁹

Les 5 unités (provisoires) accueilleront 34 personnes et seront construites sur le site fermé du centre de rapatriement 127bis à Steenokkerzeel, qui est donc un centre 'sur le territoire'. A notre question de savoir comment nous devons nous représenter ces unités fermées, les collaborateurs de l'OE nous ont précisé que ce seront des maisons préfabriquées type 'caravanes résidentielles'. Outre les chambres à coucher, chaque logement disposera d'une cuisine et d'une salle de bain et il y aura aussi des espaces de loisirs. Les parents pourront faire la cuisine eux-mêmes, mais il n'est pas encore tout à fait clair de savoir comment ils pourront s'approvisionner : acheter la nourriture eux-mêmes (à l'extérieur du centre) ou bien, la nourriture leur sera-t-elle fournie ? L'OE dit s'être inspiré des infrastructures familiales aux Pays-Bas, notamment, la 'Nederlandse Gesloten Gezinsvoorziening' (GGV) à Zeist, opérationnelle depuis le 1 octobre 2014 (voir plus loin).¹⁴⁰

L'annonce de la construction des unités a suscité la protestation de la société civile¹⁴¹, mais pour le moment, la construction semble se poursuivre. Lors de la rédaction du présent rapport, les travaux de drainage avaient commencé et le permis de construire avait été déposé. Le Secrétaire d'Etat actuel veut avoir les logements achevés en 2016.¹⁴² Il est possible que la construction se fasse par étapes, d'abord 3 logements, suivis plus tard des 2 logements complémentaires.¹⁴³

d. Les observations de la Plate-forme Mineurs en exil

En tant qu'organisation pour la défense des droits de l'enfant, nous émettons des objections quant à la réintroduction de la mise en détention d'enfants en centres fermés. Plus précisément, nous formulons quelques observations notamment sur la durée de la détention, le public cible des unités familiales, l'impact de la détention de longue durée et enfin sur la définition 'adaptées aux besoins de l'enfant'. Avant d'entamer ces sujets, nous aimerions d'abord récapituler notre recommandation de base, notamment, l'ancrage juridique de l'interdiction de la mise en détention des enfants mineurs pour des raisons migratoires.

Recommandation :

En tant que Plate-forme Mineurs en exil, nous sommes d'avis que toute détention est néfaste au bien-être des enfants mineurs et ne peut donc jamais être dans leur intérêt. Nous demandons que l'Etat belge prenne l'initiative d'ancrer l'interdiction de mise en détention des mineurs dans la loi du 15 décembre 1980. Ce qui signifie la suppression ou la réécriture de l'article 74/9 de la loi du 15 décembre 1980 et de l'article 41§2 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. Et aussi, l'adaptation de la directive européenne 'retour' (notamment, l'article 17).

Quant aux mineurs accompagnés, lorsqu'il résulte de l'évaluation individuelle que la mise en détention est proportionnelle, nécessaire et non-arbitraire, il y a lieu de toujours procéder d'abord à la mise en place d'une alternative à la détention. Ces alternatives devraient d'ailleurs pouvoir bénéficier d'un soutien financier et progressivement être amélioré, tout en s'assurant qu'elles respectent les droits de l'homme et de l'enfant. Les autres formes d'alternatives devraient aussi être progressivement développées.

¹³⁹ Kamer, 25.11.2014, *Algemene Beleidsnota – Asiel en Migratie*, DOC 54-0588/026.

¹⁴⁰ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

¹⁴¹ Notamment Hertogs, 27.10.2014, *Opsluiting van kinderen in asielcentrum brug te ver voor actievoerders. Betoging tegen plannen Theo Francken*, De Ring Regio.

¹⁴² www.7sur7.be, 05.11.2015, *Des habitations fermées pour les familles en attente d'expulsion*.

¹⁴³ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

i. La durée de la détention

“En effet, lorsque le temps de séjour s’allonge, il devient une période de vide, un long temps d’attente presque sans objet si ce n’est celui d’avoir à formuler l’angoisse.”¹⁴⁴

L’article 74/9 § 2 de la loi du 15 décembre 1980 stipule que les familles peuvent être mises en détention ‘pour une durée aussi courte que possible’. Mais, qu’est-ce que cela signifie et comment le garantit-on? Dans le cadre de notre précédente analyse sur les maisons de retour¹⁴⁵, nous avons posé cette question à la Secrétaire d’Etat à l’Asile et la Migration de l’époque, Maggie De Block, dont la réponse fut la suivante:

“Par «un temps aussi court que possible », nous comprenons le temps strictement nécessaire à l’organisation du retour. Pour ce calcul, il faut tenir compte du temps minimal de 5 jours requis pour l’introduction d’un recours en annulation avec demande de suspension (procédure en extrême urgence) et des restrictions imposées pour la notification, dans les temps prescrits, d’une possibilité de rapatriement, de transit ou de transfert imposées, soit par les pays d’origine, soit par les autres pays-membres de l’UE. Dans la mesure du possible, l’on entreprendra toutes les démarches administratives avant l’enfermement.”

L’OE préconise entre 5 à 10 jours et maximum 2 semaines, mais il faut cependant tenir compte des possibilités de recours et des délais.¹⁴⁶ Il est vrai que les familles se verront remettre l’ordre de quitter le territoire (OQT) et l’ordre d’éloignement. Ce qui veut dire que les mêmes délais que ceux pour la détention d’adultes (célibataires) resteront d’application. De même la mise en détention des enfants avec leurs parents pourrait en principe être d’une durée de 5 mois : 2 mois (durée de base) + 2 mois (prolongation) + 1 mois (prolongation).¹⁴⁷

La Belgique est d’ailleurs connue pour sa pratique de remise des compteurs à zéro en délivrant une nouvelle décision de maintien dans un lieu déterminé chaque fois que l’on s’oppose au retour¹⁴⁸ ou que l’on change de ‘titre’ (notamment, lorsqu’on introduit une demande d’asile alors qu’on est en détention¹⁴⁹). Ce qui a comme conséquence que la détention de certaines personnes dépasse souvent la durée de 5 mois, telle que prescrite.

Compte tenu de ces deux aspects, nous craignons que les familles soient enfermées pour une durée plus longue que ‘la plus courte possible’. Etant donné que la durée de la détention a une influence importante sur l’impact de la détention (voir plus loin), cette situation nous semble dès lors problématique.

Recommandation :

L’interprétation de l’expression ‘pour une durée aussi courte que possible’ doit être définie et inscrite dans la loi.

¹⁴⁴ Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d’expertise dans l’affaire Awada/Etat belge*.

¹⁴⁵ Plate-forme Mineurs en exil, 2012, *‘Unités d’habitation ouverte’ et ‘coaches’ pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l’enfermement. Evaluation après quatre ans de fonctionnement*.

¹⁴⁶ Interview avec des collaborateurs de l’OE, 30.07.2015.

¹⁴⁷ Voir www.mineursenexil.be pour plus informations sur les délais de la détention.

¹⁴⁸ Notamment, lors d’un transfert vers un autre centre fermé ou lorsqu’il y a opposition au retour forcé. Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats & Pollet, 2014, *Factsheet. The detention of migrants in Belgium*, Point of no Return - The futile detention of unreturnable migrants; le Médiateur fédéral, 2009, *Investigation sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l’Office des étrangers*.

¹⁴⁹ Alors, on lance un nouvel ordre de quitter le territoire, accompagné d’une décision de mise en détention.

La pratique belge de mettre les ‘compteurs à zéro’ en délivrant de nouveaux ordres de quitter le territoire doit cesser. Cette pratique illustre de manière erronée la durée de la détention et va à l’encontre de l’intention de la limitation dans le temps, notamment, la réduction de l’impact négatif de la détention sur le bien-être des personnes concernées.

ii. Le groupe-cible des unités fermées

Tout d’abord, nous faisons une parenthèse à propos de la note de politique générale de l’actuel Secrétaire d’Etat Theo Francken qui précisait notamment que les unités étaient construites dans l’optique *“de fournir des places adéquates à certains groupes cibles vulnérables, comme les familles avec enfants, afin d’éviter qu’ils ne se retrouvent en réseau d’accueil.”*¹⁵⁰ Que la Belgique reconnaisse que les enfants de ces familles courent un plus grand risque de se retrouver dans une situation de vulnérabilité, est plutôt positif. Mais, cela devrait plutôt signifier que leur vulnérabilité est prise en considération dans les décisions qui les concernent, et non pas mener à la construction d’unités familiales fermées.

À propos de notre précédente analyse des maisons de retour¹⁵¹, la Secrétaire d’Etat à l’Asile et la Migration de l’époque, Maggie De Block, précisait : *« Il est prévu que les familles éloignables uniquement seront placées en unités familiales sur site fermé. Les familles qui doivent encore être identifiées n’y seront transférées qu’après leur identification. »*

L’Office des étrangers nous a dit que les unités fermées étaient destinées aux familles qui disparaissaient des maisons de retour, qui ne demandaient pas l’asile et aussi aux familles demandant l’asile à la frontière. Ces familles doivent toutefois être ‘éloignables’, c.-à-d., être en possession des documents appropriés pour pouvoir partir.¹⁵²

Mais ici aussi, quelques commentaires doivent être formulés. Ainsi, il a été démontré précédemment que la Belgique continue à mettre en détention des personnes, y compris des familles, même si leur retour s’avère être impossible.¹⁵³ Fin 2013, le Directeur général de l’Office des étrangers indique *“une personne inéloignable est une personne qui refuse de collaborer à son retour”*.¹⁵⁴

En réponse à une demande d’explication, la Secrétaire d’Etat de l’époque Maggie De Block déclarait que :

“Normalement, un étranger ne peut pas être éloigné uniquement si le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides a émis des réserves à son sujet ou si son retour est temporairement ou définitivement impossible pour des raisons médicales. En général, l’étranger ne peut pas être éloigné car il refuse de coopérer lors de la procédure d’identification ou car il communique volontairement des informations erronées. En l’occurrence, son manque de coopération empêche l’OE de l’identifier et de l’éloigner. Par

¹⁵⁰ La Chambre, 25.11.2014, *Algemene Beleidsnota – Asiel en Migratie*, DOC 54-0588/026.

¹⁵¹ La Plate-forme mineurs en exil, 2012, *‘Unités d’habitation ouverte’ et ‘coaches’ pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l’enfermement. Evaluation après quatre ans de fonctionnement.*

¹⁵² Interview avec des collaborateurs de l’OE, 30.07.2015.

¹⁵³ Pour individus, voir, Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats & Pollet, 2014, *Factsheet. The detention of migrants in Belgium*, Point of no Return - The futile detention of unreturnable migrants. Peut également être vu dans ‘maisons de retour’.

¹⁵⁴ Commission de l’Intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, 18.11.2013, *Rapport audition relative au rapport annuel 2012 du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, à la politique de retour et à la problématique de la régularisation médical*, DOC 53 3136/001.

conséquent, la procédure d'identification dans les centres fermés peut prendre un certain temps. Si l'administration estime que ce délai est plus long que le délai légal de maintien, l'intéressé sera libéré par l'OE. Cependant, il est évidemment possible que cette personne soit à nouveau maintenue ultérieurement, par exemple si elle a entretemps été identifiée ou lorsqu'une nouvelle tentative d'identification est lancée."¹⁵⁵

Les dispositions de l'actuel accord de coalition¹⁵⁶ semblent aller dans le même sens. On s'accorde à dire que certaines personnes ne peuvent être éloignées, mais que cela ne concernerait qu'un groupe très restreint de personnes « *qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ne sont pas en mesure de retourner dans leur pays d'origine et ne peuvent pas partir volontairement* ». Le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, l'Intégration sociale et la Lutte contre la pauvreté, Theo Francken, le confirme d'ailleurs dans sa note de politique générale.¹⁵⁷

La compilation de toutes ces prises de position démontre que l'Etat belge considère qu'une personne ne peut être éloignée, lorsqu'elle se trouve dans une des situations suivantes :

- Le Commissaire pour les réfugiés et les apatrides a émis des réserves.
- La personne ne peut – temporairement ou définitivement – retourner pour des raisons médicales.
- La personne qui, pour des raisons indépendantes de sa volonté, ne peut retourner dans son pays d'origine bien qu'elle veuille y retourner volontairement.
- La personne n'est pas identifiable pour des raisons indépendantes de sa volonté et ce, malgré sa coopération.

Compte tenu de cette définition très limitée de l'*inéloignabilité*, il nous faut toutefois en conclure que la plupart des familles seront considérées comme étant éloignables et pourront, par voie de conséquence, être placées en unités familiales fermées du 127bis.

Enfin, nous attirons l'attention sur le fait que le 127bis est un centre fermé 'sur le territoire'. L'OE veut y enfermer des familles non-demandeuses d'asile, ce qui signifie qu'elles entrent sur le territoire et qu'en vertu de la Convention de Chicago (voir plus loin), la Belgique ne pourra pas alors faire supporter les frais de détention et de rapatriement par les compagnies aériennes. L'Etat voit annuler ainsi une importante incitation financière à mettre en détention les familles à la frontière.

iii. L'impact de la détention de longue durée

Il est incontestable que la détention mine le bien-être des personnes, que celles-ci aient plus de 18 ans ou non, et cela fait déjà l'objet d'une documentation conséquente.¹⁵⁸ Les enfants, tout comme les adultes d'ailleurs, essaient de comprendre le monde et la situation dans laquelle ils se trouvent. La détention est souvent ressentie comme le fait de 'avoir fait quelque chose de mal, mais quoi ?' ou

¹⁵⁵ Question écrite 00640 de Karin Temmerman au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, l'Intégration sociale et la Lutte contre la pauvreté, attaché au Ministre de la Justice, du 28.01.2014.

¹⁵⁶ Accord de coalition 2014-2019.

¹⁵⁷ La Chambre des représentants de Belgique, 18.11.2014, *Exposé d'orientation politique Asile et Migration*, DOC 54 0020/021.

¹⁵⁸ Lire notamment : Lietaert, Broekaert & Derluyn, 2014, *The lived experiences of migrants in detention*, Population, space and place ; Lorek, Ehntholt, Nesbitt, Wey, Githinji, Rossor & Wickramasinghe, 2009, *The mental and physical health difficulties of children held within a British immigration detention center : A pilot study*, Child Abuse & Neglect 33, pp. 573–585 ; Steel, Silove, Brooks, Momartin, Alzuhairi & Susljik, 2006, *Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees*, British Journal of Psychiatry 188, pp.58-64 ; Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*.

tout simplement le fait de ‘avoir été puni injustement’.¹⁵⁹ Ainsi, l’impact de la détention sur la santé mentale et physique des personnes concernées est non négligeable. Quelques effets de la détention sont relevés par les enfants et les parents eux-mêmes¹⁶⁰: sans cesse malheureux/pleurer, nervosité/s’accrocher au groupe, inquiétudes constantes, mal-être mental, la peur d’être à nouveau enfermé, insomnies, peur de quitter la chambre, cauchemars, peur de l’autorité/des uniformes/de la police et angoisses récurrentes.¹⁶¹

L’âge de la personne et la durée de la détention sont d’une importance capitale. Ainsi, la détention/l’enfermement de très jeunes enfants (jusqu’à l’âge de 6 ans) serait extrêmement néfaste à leur développement physique et mental, et provoquerait même des retards.¹⁶² Par ailleurs, au fur et à mesure de la prolongation de la mise en détention, l’impact négatif semble prendre de plus en plus d’ampleur.¹⁶³

Outre ces répercussions individuelles, la détention ébranle souvent l’unité de la famille.¹⁶⁴ Elle compromet l’autorité parentale, les parents ne peuvent plus l’assumer en raison de nombreuses incertitudes. La situation stressante est cause de nombreuses tensions entre les membres de la famille. Les parents se sentent coupables vis-à-vis de leurs enfants. L’hypothèse de jadis selon laquelle les enfants accompagnés étaient protégés par les parents contre les influences négatives du monde extérieur, s’avère être erronée. Très souvent, les parents ne sont plus à même de protéger leurs enfants contre l’impact des événements qui les entourent – la détention, mais aussi d’autres événements. Il est d’ailleurs irraisonnable d’attendre de ces parents qu’ils soient capables de compenser les conséquences néfastes de cette situation sur laquelle ils n’ont d’ailleurs aucun contrôle, comme par exemple la durée de la mise en détention.

Les répercussions de la mise en détention sont de longue durée. Bien que les parents et les enfants constatent une amélioration de leur bien-être et de leur comportement après leur mise en liberté, tant les enfants, les parents que les professionnels relèvent un impact sur leur estime de soi, sur leur développement cognitif et physique, sur la scolarité, sur leur niveau de confiance envers l’autre,

¹⁵⁹ Smits & Serneels, 2007, *De psychologische gevolgen van detentie voor kinderen*, In Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking, Kinderrechtenforum nr. 4.

¹⁶⁰ Les 10 effets le plus souvent rapportés sont mentionné ici, du plus commun au moins commun: manger mal/perde d’appétit, habitude de se ronger les ongles, ne pas savoir se concentrer, automutilation, “devenir fou”, crier, être agressif/chercher des disputes avec les autres, agitation, mal à la tête, énurésie, autres. Bron: Australian Human Rights Commission, 2014, *The Forgotten Children. National Inquiry into Children in Immigration Detention*.

¹⁶¹ Australian Human Rights Commission, 2014, *The Forgotten Children. National Inquiry into Children in Immigration Detention*. Zie ook Coffey, Kaplan, Sampson & Tucci, 2010, *The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum*, Social Science and Medicine 70 (12), 2070-2079.

¹⁶² 0 à 4 ans (Australian Human Rights Commission, 2014, *Prof. Louise Newman, Second Public Hearing of the National Inquiry into Children in Immigration Detention 2014, Melbourne, 2 July 2014* [voir www.humanrights.gov.au/sites/default/files/Prof%20Newman.pdf ; visité le 27.03.2015]); 0 à 6 ans (UNICEF Belgique, 2011, *La détention des enfants migrants en centres fermés*, Policy paper).

¹⁶³ Green & Eager, 2010, *The health of people in Australian immigration detention centres*, The Medical Journal of Australia, 192(2), 65-70; Centre fédéral Migration, 27.01.2006, *Detentie van gezinnen in gesloten centra*, webartikel (visité le 27.03.2015).

¹⁶⁴ Voir p.ex. Women’s Commission for Refugee Women and Children Lutheran Immigration and Refugee Service, 2007, *Locking up Family Values: The Detention of Immigrant Families*; Smits & Serneels, 2007, *De psychologische gevolgen van detentie voor kinderen*, in Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking, Kinderrechtenforum nr. 4; Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d’expertise dans l’affaire Awada/Etat belge*.

etc.¹⁶⁵ Le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants auprès des Nations Unies, Juan Mendez, affirme d'ailleurs que la détention d'enfants est étroitement liée à la maltraitance (ill-treatment). La mise en détention des enfants en raison du statut administratif des parent(s) n'est donc jamais dans leur intérêt supérieur.¹⁶⁶

Recommandation :

L'impact potentiel de la détention sur le bien-être physique et mental des enfants concernés doit jouer un rôle dans l'évaluation individuelle et dans l'examen de la nécessité et de la proportionnalité de la détention, tout en veillant à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit présider à toute décision, soit pris en compte, conformément à l'article 3 de la CIDE et à l'article 24 de la CEDH.

Nous soulignons que la détention n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Par conséquent, nous demandons de toujours avoir recours aux alternatives à la détention lorsqu'il s'agit de familles avec enfants. Si la Belgique veut néanmoins mettre des enfants en détention, nous demandons que les familles avec enfants mineurs ne soient placées en détention que lorsque cela s'avère absolument nécessaire et pour une durée aussi courte que possible, tout en tenant compte de l'impact négatif de la détention sur le bien-être physique et mental des enfants et de leurs parents. La nécessité de la détention doit être régulièrement réévaluée (voir également le chapitre 2).

iv. La détention adaptée aux besoins de l'enfant ?

L'OE dit avoir été inspiré par le centre néerlandais 'Gesloten Gezinsvoorziening (GGV)' à Zeist, opérationnel depuis le 1 octobre 2014.¹⁶⁷ Le centre GGV regroupe des maisons dans des conteneurs autour d'un terrain de jeu¹⁶⁸. Un collègue néerlandais qui a visité le centre l'a décrit comme étant : "een zeer mooi vakantiepark met een hek omheen (un très joli village de vacances entouré d'une clôture)".¹⁶⁹ La coalition *Geen kind in de cel*, qui surveille la mise en œuvre de ce centre, remarque notamment que les arrestations y ont lieu très tôt le matin et sèment le trouble et la peur chez les autres familles. Les enfants prennent peur à l'arrivée du fourgon de la police et ces arrestations provoquent chez les enfants, qu'on vient cueillir au petit matin, de sérieux traumatismes.¹⁷⁰ Un autre collègue néerlandais nous racontait que le centre GGV n'était pas aussi attentif aux besoins de l'enfant comme supposé au préalable : les soins de santé y seraient inadéquats, les familles auraient l'impression d'être des 'criminels' et leurs téléphones portables seraient confisqués, de sorte que les enfants ne pourraient plus avoir de contact avec leur copains et anciens camarades de classe.¹⁷¹ En outre, le tribunal néerlandais aurait déjà statué à plusieurs reprises sur le fait qu'il y aurait un manque de prise en compte des intérêts des enfants dans les décisions de mise en détention qui les

¹⁶⁵ Australian Human Rights Commission, 2014, *The Forgotten Children. National Inquiry into Children in Immigration Detention*.

¹⁶⁶ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68*.

¹⁶⁷ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

¹⁶⁸ Voir notamment la vidéo sur You Tube : <https://www.youtube.com/watch?v=zHITWCQXVO4>

¹⁶⁹ Entretien à Bruxelles, le 22.09.2015.

¹⁷⁰ Lettre de *Geen kind in de cel* aux autorités néerlandaises concernant 'vreemdelingenbewaring kinderen in de Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist', 08.09.2015.

¹⁷¹ Echanges d'e-mail du 29.09.2015.

concernent.¹⁷² Nous ne pouvons qu'espérer que l'OE ne fasse pas les mêmes erreurs lors de la mise en œuvre de ses unités familiales en Belgique.

Dans la mise en œuvre et le développement de ces unités d'habitation, la Belgique doit à tout le moins tenir compte des considérations *minimales* prévues par ses tribunaux et par le droit international, qui affirment en l'occurrence, que:

- Chaque membre de la famille peut quitter chaque jour l'unité et ce, sans autorisation préalable,
- La mise en détention des parents doit s'effectuer de manière à ce que les enfants n'en subissent aucun inconvénient,
- Les enfants ne peuvent pas être soumis au même régime de détention que celui des parents,
- L'unité doit être adaptée aux enfants, notamment, que :
 - Les enfants (et donc les parents) ne puissent y être enfermés qu'en dernier ressort et pour une durée aussi courte que possible,
 - Les familles aient un logement séparé pouvant leur garantir suffisamment d'intimité,
 - Les enfants mineurs aient accès aux loisirs (jeux et récréations) et à l'enseignement,
 - L'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale pendant la durée de la détention.

Nous tenons toutefois à souligner que cela ne nous semble pas suffisant. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) suggèrent que l'impact de la détention n'aurait qu'une incidence mineure si les enfants étaient mis en détention dans un espace adapté. La condition sine qua non pour disposer d'un développement approprié est le fait d'avoir le sentiment être protégé et en sécurité. Sentiment que les parents ne peuvent donner à leurs enfants, puisqu'ils ne comprennent pas eux-mêmes le motif de cette mise en détention.¹⁷³ Les sentiments de protection et de sécurité sont en porte-à-faux avec la vie en centre fermé. Quatre experts de l'Université Libre de Bruxelles décrivent le centre fermé où une famille avec enfants avait été mise en détention comme "*pathogène en lui-même*", étant donné sa structure et son règlement d'ordre intérieur en tant que centre fermé.¹⁷⁴ Nous doutons qu'un 'environnement matériel adapté' puisse neutraliser les conséquences psychologiques néfastes de la détention.

Par ailleurs, si l'on prend en compte (i) le fait que toute forme de détention a un impact, (ii) que la concrétisation des maisons de retour porte atteinte au droit à l'éducation, aux loisirs (voir chapitre 4) et (iii) la réalité au centre néerlandais GGV, nous craignons que le terme 'adapté' ne soit plus qu'un mot vide de sens, sous le couvert duquel la mise en détention des enfants est encore possible.

Une cage est une cage, qu'elle soit dorée ou non. Une unité fermée, aussi adaptée soit-elle aux besoins matériels des enfants, reste une cellule où un enfant se trouve privé de sa liberté, enfermé. "Humaniser" la détention nous semble un sophisme. C'est la raison pour laquelle nous plaçons en faveur de l'interdiction formelle de la mise en détention d'enfants mineurs dans un centre fermé. Pour les mineurs accompagnés pour lesquels il existe un motif de détention, comme décrit au chapitre 2, il faut toujours procéder à l'utilisation d'alternatives à la détention.

¹⁷² Defence for Children Nederland, 18.12.2014, *Rechtbank beveelt opheffing bewaring van kinderen in gesloten gezinsvoorziening Zeist* ; Defence for Children Nederland, 06.02.2015, *Tweede Kamer stelt vragen over Kinderpardon en Gesloten Gezinsvoorziening* ; Defence for Children Nederland, 18.02.2015, *Opnieuw kinderen zonder belangenafweging in bewaring*.

¹⁷³ Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*.

¹⁷⁴ Ibid.

Recommandation :

En tant que Plate-forme Mineurs en exil, nous sommes d'avis que toute détention est néfaste au bien-être des enfants mineurs et ne sera donc jamais dans leur intérêt. Nous demandons que l'Etat belge prenne l'initiative d'inscrire l'interdiction de mise en détention des mineurs dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Ce qui signifie la suppression ou la réécriture de l'article 74/9 de la loi du 15 décembre 1980 et de l'article 41§2 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. Nous recommandons aussi que la directive européenne 'retour' (notamment, l'article 17) soit adaptée.

Si la Belgique souhaite néanmoins mettre en détention des familles et construire des unités fermées, nous demandons à l'Office des étrangers qu'il s'inspire de l'expérience du centre néerlandais 'Gesloten Gezinsvoorziening (GGV)' et prenne les mesures appropriées afin de garantir, *à tout le moins*, que

- i. les familles ne soient plus arrêtées au petit matin,
- ii. les arrestations soient effectuées par une équipe restreinte de la police,
- iii. les familles puissent garder leur téléphone portable,
- iv. les enfants aient accès à l'enseignement et aux loisirs,
- v. les parents aient accès à un emploi du temps constructif,
- vi. les familles ne soient plus séparées (sauf si les enfants sont en danger – voir chapitre 6),
- vii. chaque membre de la famille puisse quitter librement l'unité chaque jour,
- viii. les enfants ne soient pas soumis au même régime de détention que celui de leurs parents,
- ix. la mise en détention se passe de manière à ne pas porter préjudice aux enfants,
- x. la mise en détention de la famille soit un dernier recours et pour une durée aussi courte que possible,
- xi. les familles aient un logement séparé leur garantissant suffisamment d'intimité,
- xii. l'intérêt de l'enfant soit une considération primordiale,
- xiii. un système de surveillance externe et crédible soit mis en place (voir chapitre 2),
- xiv. les familles puissent déposer un recours contre la détention et ses conditions.

En plus des moyens (juridiques) permettant la mise en détention de longue durée des familles en unités d'habitation fermée, les familles avec enfants y sont aussi détenues pour une courte durée. Nous examinons cette pratique de manière plus approfondie dans la deuxième partie de ce chapitre.

II. LA DÉTENTION DE COURTE DURÉE À L'ARRIVÉE ET AVANT LE DÉPART

La Belgique place parfois des familles avec enfants en détention à leur arrivée en Belgique ou juste avant de (devoir) quitter le pays. Il s'agit donc d'une détention de 24 à 48 heures en centre de transit fermé Caricole, situé sur le site de l'aéroport de Bruxelles-National. Pendant des années, les familles étaient placées en détention dans le centre fermé 127bis, mais depuis le changement de la population et la fermeture de l'aile destinée aux familles, celles-ci sont maintenant transférées au centre Caricole.¹⁷⁵

¹⁷⁵ A l'époque, les gens étaient – en général – mis en détention au centre Caricole à leur arrivée (pour une courte durée) et à 127bis à leur départ.

Plusieurs questions se posent : est-ce légal ? Combien de fois la Belgique y a-t-elle eu recours et dans quelles circonstances ? Cette détention de courte durée était-elle, ou non, souhaitable pour les familles concernées ?

a. La détention de courte durée à l'arrivée ('à la frontière')

i. Quelle est la pratique ?

Les familles avec enfants, qui ne remplissent pas les conditions pour pouvoir entrer sur le territoire belge¹⁷⁶, sont placées en détention avant même de traverser la frontière – de la même manière que les isolés ou couples sans enfants ou avec enfants majeurs. En attendant leur refoulement, elles sont placées en détention dans un centre INAD (abréviation pour 'inadmissible'). Si le refoulement tarde, elles seront transférées vers une alternative à la détention, mieux adaptée à la détention de longue durée.

Certaines familles introduisent une demande d'asile, d'autres pas (notamment, quand elles souhaitent rendre visite aux membres de la famille qui résident ici). Elles peuvent alors introduire un recours contre l'ordre de refoulement ou la décision de maintien dans un lieu déterminé. Ces différences administratives déterminent l'endroit et la durée de la mise en détention.

Lorsqu'une famille *renonce à son recours* et que le retour a lieu endéans des quelques heures, elle est alors maintenue dans la zone frontalière de l'aéroport. Elle n'est pas en détention, mais elle est *retenue* à la frontière. Elle se voit alors remettre un ordre de refoulement, pas de détention. La famille qui atterrit la nuit ou pendant le weekend dans l'aéroport Bruxelles-National est transférée vers le centre de transit fermé Caricole, afin que les enfants puissent dormir.¹⁷⁷ Ce ne serait toutefois pas le cas pour la famille qui atterrit dans un autre aéroport.

Si une famille arrive en Belgique pendant la journée, renonce à son droit de recours et que le vol de retour décolle quelques heures plus tard, elle ne sera pas transférée au centre Caricole, mais attendra dans la zone frontalière son départ. Attention ! La famille n'est pas en détention, mais retenue à la frontière. Cette famille attend avec d'autres personnes retenues à la frontière, dans un espace d'attente ouvert. Un des murs de cet espace est constitué des cloisons vitrées et fait face aux bureaux des agents qui suivent les dossiers. L'espace d'attente est équipé d'un distributeur de boissons, de chaises et de téléphones payants, mais fera bientôt l'objet de rénovations ainsi que les bureaux, d'ailleurs. Une petite restauration peut y être obtenue.¹⁷⁸

Si la famille *ne renonce pas à son recours* (qu'elle peut introduire endéans les 10 jours), elle sera transférée vers une maison de retour.¹⁷⁹ En principe, le transfert se fait directement sauf lorsque la situation ne le permet pas. (Lorsqu'elle arrive la nuit, par exemple.) Après 48 heures au maximum, le Bureau Transfert (de l'OE) fait transférer la famille vers une maison de retour. Ce transfert intervient souvent plus vite : la famille est transférée directement de l'aéroport vers une maison de retour.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Notamment, parce qu'ils ne disposent pas de visas, d'autres documents de séjour ou de suffisamment de moyens d'existence ou que leur motif de voyage est nébuleux.

¹⁷⁷ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

¹⁷⁸ Basé sur l'observation du 02.09.2015.

¹⁷⁹ Etant donné que depuis 2009, la Belgique ne place plus de familles avec enfants 'à la frontière' en détention dans des centres fermés, elles sont mises dans les maisons de retour au lieu des centres fermés.

¹⁸⁰ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015 ; Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, 2014, *Rapport annuel migration 2013*.

Tel que l'illustre le tableau ci-après¹⁸¹, le nombre de familles qui au cours des 2,5 dernières années ont séjourné au centre Caricole est resté assez stable. Cela vaut aussi pour les familles que le centre Caricole a transférées vers les maisons de retour, et pour celles faisant l'objet d'un refoulement endéans les 48 heures.

NOMBRE DE MINEURS ACCOMPAGNÉS AU CENTRE CARICOLE EN 2013-2015			
	2013	2014	2015 (≤30.06)
Séjour au centre Caricole en attendant le transfert vers les maisons de retour¹⁸²			
Nombre de familles	52	55	26
Nombre d'enfants	99	99	44
Séjour au centre Caricole en attendant le refoulement (max. 48h)¹⁸³			
Nombre de familles	21	20	11
Nombre d'enfants	30	23	18
Total des deux groupes			
Nombre de familles	73	75	37
Nombre d'enfants	129	122	62

Lorsque les familles arrivent dans un des 5 aéroports régionaux, elles peuvent être retenues dans des centres INAD à proximité de ces aéroports. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme¹⁸⁴ de l'époque notait, dans son évaluation des centres INAD régionaux, les chiffres ci-après :

NOMBRE DE MINEURS ACCOMPAGNÉS EN CENTRES INAD EN 2008-2012					
	2008	2009	2010	2011	2012
Antwerp International Airport	/	/	/	/	/
Brussels South Charleroi Airport	3	18	18	10 ¹⁸⁵	10
Aéroport international de Courtrai-Wevelgem	/	/	/	/	/
Liège Airport	5	1	/	11	/
Aéroport internal d'Ostende-Bruges	/	/	/	/	/

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme indiquait notamment que :

« dans l'attente de leur transfert vers un centre fermé par le bureau transport de l'OE, les familles sont parfois contraintes de rester durant plusieurs heures dans les locaux de la police, lieu qui est peu approprié pour y être maintenu durant une longue période. (...) il arrive même que des personnes arrivées tardivement passent la nuit dans la salle d'attente de la Police de l'aéroport Brussels South Charleroi Airport, en ce compris des familles avec enfants. (...) Il nous a été indiqué qu'en principe, les familles sont transférées dans une unité résidentielle. Ainsi, ce fut le cas pour 13 des 17 familles refoulées en 2012. Néanmoins, certaines familles auraient été détenues un ou deux jours dans le centre de transit Caricole avant d'être

¹⁸¹ Chiffres reçus de l'OE, le 30.07.2015.

¹⁸² Cela concerne en fait des familles 'à la frontière' qui demandaient l'asile, n'avait pas renoncé à leur refoulement/détention, avaient renoncé à leur recours, mais dont le vol de retour ne pouvait être organisé endéans les 48 heures.

¹⁸³ Etant donné que ces familles avaient renoncé à leur recours et que leur vol de retour pouvait avoir lieu endéans les 48 heures.

¹⁸⁴ Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, juin 2013, *Centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers*, p. 38.

¹⁸⁵ Chiffres de janvier 2011 - octobre 2011.

transférées vers une unité résidentielle. Cependant 4 familles n'ont jamais été transférées vers des unités résidentielles et ont été détenues soit au Caricole (3), ou à l'aéroport de Gosselies (1) avant leur refoulement.»

Nous n'avons pu obtenir de chiffres plus récents.

ii. Le cadre juridique national et international

En ce qui concerne le cadre national et international, nous devons mettre en exergue trois éléments. Le premier est le fait que, selon De Bruycker, Bloomfield, Tsourdi & Pétin¹⁸⁶, la législation internationale en matière de droits de l'homme et les politiques d'asile autorisent qu'un Etat place des groupes¹⁸⁷ en rétention à leur arrivée et pour une courte durée (max. 48h), afin de procéder à leur identification et leur enregistrement. Une fois cette vérification terminée et s'il n'y a pas de raisons individuelles à la mise en rétention, l'Etat doit les remettre en liberté.

Le deuxième élément porte sur le fait que la mise en détention des personnes qui arrivent 'à la frontière' dans les aéroports, est basée sur la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, signée en décembre 1944. L'objectif de cette convention et de ses annexes est de favoriser la circulation aérienne et d'éviter des retards inutiles, par une simplification des formalités, y compris celles relatives à l'immigration.¹⁸⁸ Elle précise, entre autres, que les compagnies aériennes sont responsables de la protection et des soins de leurs passagers, dès qu'ils quittent l'avion jusqu'au moment où ils franchissent la frontière. La Belgique a donc la possibilité de faire porter les frais de détention et de refoulement par la compagnie aérienne, tant que les passagers concernés ne pénètrent pas sur son territoire. En outre, la compagnie aérienne a le devoir de reconduire ces passagers vers leur point de départ. Dès le moment où la Belgique leur accorde l'accès (même temporaire) à son territoire, les obligations de la compagnie aérienne s'annulent.¹⁸⁹

Au niveau européen, l'idée de la responsabilité des compagnies aériennes est inscrite dans l'article 26 de l'Acquis Schengen¹⁹⁰ de 1985. La Belgique a transposé cet accord de principes dans l'article 74/4 de sa loi sur les étrangers.

Toutefois, le principe de l'acquis Schengen ne dispense pas la Belgique de ses responsabilités à l'égard des demandeurs d'asile (déboutés). Le Comité belge d'aide aux réfugiés l'a signalé dans son rapport sur la Convention de Chicago.¹⁹¹ En vertu du principe de *non-refoulement*, la Belgique devrait s'abstenir de pratiquer le refoulement, si celui-ci menait à un réel risque de violation de l'article 3 de la CEDH (l'interdiction de la torture et de tout traitement ou châtiment inhumain ou dégradant). Il se réfère notamment à l'arrêt *M.S.S. vs la Belgique et la Grèce* de la Cour européenne des droits de l'homme (voir aussi les *familles Dublin*, chapitre 4).

¹⁸⁶ De Bruycker (ed.), Bloomfield, Tsourdi & Pétin, 2015, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU, Odysseus Network*.

¹⁸⁷ Contrairement aux personnes après une évaluation (voir chapitre 2).

¹⁸⁸ Art 13, art. 22 de la Convention. Annexe 9 traite spécifiquement des personnes sur le territoire, dont l'arrivée et le départ des personnes sur le territoire, des personnes INAD ou des personnes objet d'un éloignement.

¹⁸⁹ Pour une analyse juridique détaillée, voir le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR), 2013, *La Convention de Chicago : application aux demandeurs d'asile à la frontière*. Et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme : *Centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers*, juin 2013.

¹⁹⁰ Convention relative à l'application de l'accord conclu à Schengen le 14 juin 1985. Complétée par la suite par la directive européenne 2001/51/CE.

¹⁹¹ Le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR), 2013, *La Convention de Chicago : application aux demandeurs d'asile à la frontière*.

Le troisième élément se situe au niveau de la législation nationale. Cette pratique est ancrée dans l'article 74/9 §2, de la loi sur les étrangers, insérée par la loi du 16 novembre 2011 :

“ § 2. La famille avec enfants mineurs qui tente de pénétrer dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées aux articles 2 ou 3 peut, en vue de procéder à l'éloignement, être maintenue dans un lieu déterminé, adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs et situé aux frontières [un centre INAD ; un centre fermé].”, pour une durée aussi courte que possible. “

Ce qui induit tout naturellement la question de savoir si le centre Caricole est bien adapté.

iii. Observations de la Plate-forme Mineurs en exil

S'agissant de la mise en détention de courte durée des familles qui arrivent à la frontière, nous formulons les recommandations ci-après.

Recommandations :

Nous demandons que l'Office des étrangers et la police aéroportuaire publient des statistiques complètes sur la détention de courte durée des familles avec enfants mineurs, aussi bien à l'arrivée à la frontière qu'avant le départ en avion.

Nous demandons que les familles avec enfants, retenues 'à la frontière' dans les aéroports (régionaux), ne passent jamais de nuit dans les locaux (de la police) inadaptés à l'accueil de familles avec enfants.

b. La détention de courte durée avant le départ

i. La pratique ?

Juste avant le départ vers le pays d'origine ou ledit pays Dublin¹⁹², l'Office des étrangers place les familles avec enfants en détention de courte durée¹⁹³, notamment au centre Caricole. Il s'agit toujours de familles avec enfants ayant séjourné en maisons de retour. L'Office des étrangers affirme le faire uniquement lorsque l'heure de départ de l'avion a lieu au petit matin¹⁹⁴, et parce qu'un départ aussi matinal de la maison de retour n'est 'pas souhaitable' pour les enfants.¹⁹⁵

Au centre Caricole, un centre fermé à la frontière, les familles avec enfants mineurs attendent jusqu'à 24 heures (max. 48h) le départ de leur vol de retour. Bien qu'elles passent la nuit dans une

¹⁹² Dans le cadre du Règlement Dublin, c'est l'Etat membre européen où le demandeur d'asile franchit la frontière européenne, qui traite sa demande d'asile. Ce pays s'appelle un « pays Dublin » et le transfert d'un autre Etat membre vers ce pays, un « transfert Dublin ».

¹⁹³ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*.

¹⁹⁴ Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, 2014, *Rapport annuel migration 2013*.

¹⁹⁵ Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant, 2012, *Rapport annuel 2011-2012* ; Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

aile séparée, elles passent la journée d'attente dans les locaux également utilisés par les autres résidents.¹⁹⁶

Le Délégué général aux droits de l'enfant (DGDE) avait, en 2011-2012, été contacté pour une famille qui, avant son départ, avait été placée au centre fermé 127bis. Renseignements pris, la réponse de l'OE au DGDE était la suivante :

“Le coach responsable a accompagné la famille au centre, une personne de l'équipe sociale a accueilli la famille au centre, une personne de l'équipe sociale est restée avec la famille jusqu'au départ vers l'aéroport. Et, pour que l'enfant en souffre le moins possible, il a été tenu à l'écart lors de l'embarquement et a été mis à bord sous accompagnement social. Pendant toute la durée du vol, l'enfant a été accompagné par deux assistants sociaux de l'équipe de soutien psychologique et social de la police fédérale.”¹⁹⁷

Nous n'avons obtenu aucun chiffre, mais l'OE nous a certifié que cela arrive rarement (2 familles par an).¹⁹⁸ Un monitoring régulier pourrait mieux nous éclairer sur cette pratique.

ii. Le cadre juridique national et international

Cette pratique ne repose sur **aucun fondement juridique**, ni international, ni national. Comme déjà mentionné, l'OE motive sa pratique pour des raisons humanitaires : en pratiquant le transfert, l'OE veut ainsi éviter à l'enfant de devoir se lever très tôt pour prendre le vol de retour.¹⁹⁹

L'absence d'un cadre juridique souligne non seulement l'illégalité de cette pratique, mais pose également problème à d'autres égards. Il n'y a pas de recours effectif contre cette pratique, étant donné que le recours en chambre de conseil n'a pas d'effet suspensif. Qui plus est, les familles qui ne sont pas d'accord avec leur transfert, n'ont aucun moyen efficace de s'y opposer, puisque le temps qui leur est imparti est trop court pour leur permettre de contacter un avocat.

iii. Observations de la Plate-forme Mineurs en exil

S'agissant de la détention de courte durée, nous émettons des observations et formulons les recommandations suivantes.

Il est encourageant de constater que l'OE veut rendre le retour 'mieux adapté aux enfants'. Nous comprenons parfaitement que l'OE veuille éviter que la famille disparaisse de la maison de retour à la dernière minute. Nous doutons toutefois qu'un transfert vers un centre fermé, 24 heures avant le départ, soit de nature à améliorer le bien-être des enfants ou de sa famille. Par conséquent, nous nous interrogeons sur la proportionnalité de ce transfert.

Un transfert vers un centre fermé est notamment source de stress supplémentaire à un moment où la famille est déjà fort éprouvée par l'angoisse. Un retour est en quelque sorte un pas dans l'inconnu. Les parents doivent alors faire face à leurs propres soucis et espérances, tout en ayant à répondre aux questions et aux préoccupations de leurs enfants. Si à cela vient s'ajouter un transfert vers un centre fermé, cela signifie un nouveau choc, un nouvel environnement auquel il va falloir s'habituer. La question est simple : la mise en détention dans un centre fermé et ses retombées (potentielles)

¹⁹⁶ Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant, 2012, *Rapport annuel 2011-2012* ; Confirmé oralement par un membre du personnel de l'OE lors du séminaire « un meilleur suivi des lieux de privation de liberté pour les mineurs », organisé par DEI Belgique le 08 mai 2015.

¹⁹⁷ Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant, 2012, *Rapport annuel 2011-2012*.

¹⁹⁸ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

¹⁹⁹ Ibid.

sur les personnes concernées, sont-elles proportionnelles à l'objectif des autorités ? Cette question est toutefois sans réponse, pour la simple raison qu'elle n'a jamais été posée. D'après ce que nous constatons, ce transfert d'une alternative à la détention vers une détention n'a jamais fait l'objet d'une analyse. Outre la proportionnalité, la nécessité et l'arbitraire n'ont donc jamais été analysés.

En dehors de ces aspects, nous avons aussi des observations sur le séjour au centre fermé Caricole. Il s'agit en premier lieu d'une détention en centre fermé, ce qui n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant (voir plus haut). Même si – pour les besoins de l'argument – nous ne prenons en compte que le cadre juridique belge, il nous faut cependant constater que cette pratique n'est pas conforme à la loi. Ainsi, la loi belge sur les étrangers permet la mise en détention d'enfants mineurs *à moins que le lieu ne soit adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs* (art 74/9§1). Le centre Caricole n'est toutefois pas adapté à la présence d'enfants : il ne dispose ni de chambres adéquates, ni d'accompagnement adapté et la famille passe la journée avec la population du centre. Il ne dispose en outre pas d'un cadre juridique spécifique (arrêté royal) précisant comment les droits de l'enfant doivent y être garantis.

Recommandations :

Nous demandons par conséquent que l'OE publie des chiffres complets sur la détention de courte durée des familles avec enfants mineurs, aussi bien à l'arrivée 'à la frontière' qu'avant le départ en avion.

Nous demandons à l'OE de cesser de pratiquer le transfert des familles avec enfants mineurs vers le centre fermé Caricole juste avant le départ de l'aéroport national.

III. CONCLUSION

Dans le présent chapitre nous nous sommes penchés sur la mise en détention de mineurs accompagnés en centres fermés (existants).

Le gouvernement actuel veut faire construire cinq unités familiales dans le centre fermé 127bis à Steenokkerzeel, avant la fin de la présente législature. Il compte y placer en détention des familles avec enfants et ce 'pour une durée aussi courte que possible' et 'adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs'. Nous regrettons la réintroduction de ce moyen réel et effectif pour mettre les enfants et leurs familles en détention. Nous demandons au gouvernement de suspendre ces projets et d'investir dans les alternatives à la détention. Indépendamment de nos observations sur la (absence de) nécessité de ces unités fermées, nous avons aussi des questions liées au groupe cible, à la durée et à l'humanisation de la détention par une adaptation du lieu de détention.

Le Belgique place aussi des familles avec enfants en détention à leur arrivée à la frontière (centres INAD) ou juste avant de quitter la Belgique (au centre de transit fermé Caricole). Ici aussi, nous nous posons des questions. S'agissant des centres INAD, nous demandons que les familles soient dès que possible transférées vers les maisons de retour et que les conditions dans les centres INAD soient améliorées. En ce qui concerne la détention de courte durée juste avant le départ, nous nous posons des questions quant à la nécessité et la proportionnalité de cette pratique. Qui plus est, il n'existe aucune base juridique, tant au niveau national qu'international. Il s'agit finalement d'une détention, ce qui n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Aussi, nous demandons d'arrêter cette pratique.

4. LES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION POUR FAMILLES AVEC ENFANTS MINEURS

“States are required to favour measures that promote the care and well-being of the child rather than the deprivation of liberty.”²⁰⁰

Avant de traiter plus en profondeur les alternatives à la détention appliquées en Belgique, il nous semble important de présenter ce qui va suivre.

Premièrement, les alternatives à la détention ne devraient s’appliquer que s’il existe un motif de mise en détention.

Deuxièmement, *“(…) States should, to the greatest extent possible, and always using the least restrictive means necessary, adopt alternatives to detention that fulfil the best interests of the child and the obligation to prevent torture or ill-treatment of children, together with their rights to liberty and family life, through legislation, policies and practices that allow children to remain with family members or guardians in a non-custodial, community-based setting.”²⁰¹*

Troisièmement, les alternatives à la détention auraient les meilleures chances de réussir :

- i. si la personne était traitée de manière humaine et respectueuse tout au long de sa procédure (de séjour),
- ii. si, dès le départ et dans le cadre de cette alternative, des informations détaillées sur ses droits et obligations lui étaient fournies, ainsi que sur les conséquences du non-respect des règles établies.
- iii. si on lui accordait l’accès à l’aide juridique, (iv) l’accès à l’accueil et à l’aide matérielle adéquate ou si on lui permettait de subvenir à ses besoins (p.ex. accorder aux demandeurs d’asile l’accès au marché de l’emploi). Et enfin, (v) si, par la voie de la gestion des cas, elle était suivie tout au long de sa procédure de séjour et de ses autres procédures en cours.²⁰²

La loi du 19 décembre 1980 sur les étrangers ne comprend pas de chapitre spécifique sur les alternatives à la détention. Indépendamment de la mention *“A moins que d’autres mesures suffisantes mais moins coercitives puissent être appliquées efficacement”* (articles 7 et 17), l’étranger peut être maintenu en centre fermé, et il n’est nulle part fait mention, que ce soit de manière implicite ou explicite, d’alternatives à la détention. Pourtant, plusieurs articles pourraient servir de base à celles-ci. C’est d’ailleurs ainsi que l’Office des étrangers (OE) en parle.

Concernant les familles avec enfants mineurs, l’Etat énumère trois alternatives à la détention : les maisons de retour, la possibilité de rester dans son logement propre en attendant le retour volontaire et les ‘mesures préventives pour empêcher les disparitions’. Comme observé au chapitre 2, il y a une disparité entre ce que l’on nomme communément ‘alternatives à la détention’ et ce qu’il

²⁰⁰ Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68. Traduction: « Les Etats sont tenus de promouvoir des mesures qui favorisent la prise en charge et le bien-être de l'enfant plutôt que la privation de liberté. »

²⁰¹ Ibid. Traduction: « Les États devraient, dans toute la mesure du possible, et en utilisant toujours la mesure la moins restrictive, adopter des alternatives à la détention conformes l'intérêt supérieur de l'enfant et l'obligation de prévenir la torture ou les mauvais traitements vis-à-vis des enfants, ainsi que respectant leurs droits à la liberté et la vie de famille, par des législations, des politiques et des pratiques qui permettent aux enfants de rester avec les membres de la famille ou tuteurs dans un cadre communautaire, non privatif de liberté. »

²⁰² Edwards, 2011, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and ‘Alternatives to Detention’*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series; International Detention Coalition, 2011, *There are Alternatives, A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, vermeld in UNHCR, 2012, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*.

en est vraiment. Nous estimons que les dispositions préventives pour empêcher les disparitions et la possibilité de rester dans son logement propre en attendant le retour ne répondent pas au concept « alternative à la détention ». Nous allons toutefois en parler ici : d'une part, parce que l'Etat les a déterminées ainsi, et d'autre part, parce que moyennant quelques adaptations, elles pourraient présenter une opportunité tant pour les familles que pour la Belgique, et être développées de manière à aboutir à des alternatives à part entière.

Dans le présent chapitre, nous examinerons le cadre juridique, la mise en oeuvre, les points forts et les points faibles de ces trois options.

I. LES MESURES PRÉVENTIVES POUR EMPÊCHER LES DISPARITIONS

Comme mentionné au chapitre 2, il y a ce qu'on appelle en Belgique « les mesures préventives pour empêcher les disparitions ». Ce sont l'obligation (i) d'effectuer son signalement à la commune ou à l'Office des étrangers, (ii) de déposer une garantie financière adéquate auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, (iii) et de remettre une copie des documents permettant d'établir son identité. Elles concernent aussi bien les familles avec enfants que les adultes « *aussi longtemps que le délai pour le départ volontaire court* ». En d'autres termes, ce n'est que quand une famille a reçu un ordre de quitter le territoire (OQT), que ces mesures peuvent être appliquées. D'ailleurs cela ne peut se faire que pendant le délai de l'exécution de l'ordre (qui peut être prolongé sous certaines conditions).

Etant donné que ces mesures permettent d'empêcher la disparition d'une personne sans que l'Etat n'ait à mettre cette personne en détention, on pourrait soutenir qu'il s'agit là d'une alternative à la détention. Cependant, les mesures préventives ne répondent pas à deux conditions qui, d'un point de vue international et théorique, doivent être remplies avant de pouvoir parler d'une alternative à la détention. Premièrement, aucune « décision de maintien dans un lieu déterminé » n'est notifié à la famille ou à la personne. Deuxièmement, ces mesures peuvent être imposées à quelqu'un, alors que rien ne prouve que le retour soit possible ou imminent.

a. Le cadre juridique

Les trois mesures préventives sont en fait la transposition de l'article 7§3 de la directive 'retour' :

« Certaines obligations visant à éviter le risque de fuite, comme les obligations de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière adéquate, de remettre des documents ou de demeurer en un lieu déterminé, peuvent être imposées pendant le délai de départ volontaire. »

L'article 74/14§2 de la loi du 19 décembre 1980 sur les étrangers stipule que :

« Aussi longtemps que le délai pour le départ volontaire court, le ressortissant d'un pays tiers est protégé contre un éloignement forcé. Pour éviter le risque de fuite pendant ce délai, le ressortissant d'un pays tiers peut être contraint à remplir des mesures préventives. »

L'article 110 quaterdecies de l'AR sur les étrangers²⁰³ détermine ces mesures :

« § 1. Les mesures préventives pouvant être prise par le Ministre ou son délégué à l'égard d'un ressortissant d'un pays tiers, conformément à l'article 74/14, § 2, de la loi, pour éviter le risque de fuite pendant le délai octroyé pour le départ volontaire sont :

²⁰³ Arrêté Royal du 8 octobre 1981 relatif à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

1° effectuer son **signalement** lorsque le bourgmestre ou son délégué ou l'agent ou le fonctionnaire de l'Office des Etrangers le demande. La demande spécifie la fréquence à laquelle le ressortissant d'un pays tiers doit signaler sa présence ;

2° **déposer une garantie financière adéquate** auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le montant de la garantie est fixé par le Ministre ou son délégué sur la base du coût journalier d'un séjour dans un centre fermé, tel qu'il est déterminé dans l'arrêté royal du 14 janvier 1993 déterminant les modalités du remboursement des frais d'hébergement, de séjour et de soins de santé visés à l'article 74/4, §§ 3 et 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, couplé à une durée déterminée, sans que ce montant ne puisse dépasser le coût d'un séjour de 30 jours.

Le ressortissant d'un pays tiers envoie la preuve qu'il a quitté le territoire belge au Ministre ou à son délégué et il lui communique un numéro de compte sur lequel la Caisse des Dépôts et Consignations, lui restituera la garantie.

A l'expiration du délai octroyé pour le départ volontaire du ressortissant d'un pays tiers, et si ce dernier n'a pas obtempéré à l'ordre de quitter le territoire, la somme versée revient à l'Etat belge, à moins qu'un recours n'ait été introduit dans les délais fixés par la loi à l'encontre de la décision d'éloignement ;

3° Remettre une copie des documents permettant d'établir son identité.

§ 2. Les mesures préventives sont mentionnées dans l'ordre de quitter le territoire et lorsque la mesure reprise sous le § 1er, 1°, est appliquée, la fréquence à laquelle elle est exercée, est indiquée.»

b. La mise en œuvre

Les mesures prises doivent être mentionnées sur l'OQT notifié à la famille.²⁰⁴

La possibilité de verser une **contribution financière** n'est actuellement pas utilisée.²⁰⁵ La famille doit en principe déposer la garantie auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, le jour de la notification de l'OQT. Si la famille n'a pas obtempéré à l'ordre de quitter le territoire, la somme versée revient aux caisses de l'Etat.²⁰⁶ L'Office des étrangers signale que, dans la pratique, ceci est très difficile à mettre en œuvre en raison de problèmes avec le reversement de la somme déposée. Se pose également la question du montant de la garantie et si ce montant doit être proportionnel au revenu de la famille.²⁰⁷

La remise d'une **copie des documents permettant d'établir l'identité** n'est pas non plus appliquée. La remise d'une copie des documents n'est, selon l'OE, pas une mesure efficace pour empêcher les disparitions.²⁰⁸ Il serait en effet plus intéressant de demander les documents d'identité authentiques.

L'obligation de se présenter est jusqu'à présent uniquement employée dans le cadre de la procédure SEFOR.²⁰⁹ L'OQT doit préciser la fréquence à laquelle la famille doit signaler sa présence.²¹⁰

²⁰⁴ Caritas International, 2012, *Het nieuwe terugkeerbeleid inzake vreemdelingen zonder verblijfsrecht en uitgeprocedeerde asielzoekers*, Vluchtschrift.

²⁰⁵ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

²⁰⁶ Caritas International, 2012, *Het nieuwe terugkeerbeleid inzake vreemdelingen zonder verblijfsrecht en uitgeprocedeerde asielzoekers*, Vluchtschrift.

²⁰⁷ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

²⁰⁸ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

II. LES MAISONS DE RETOUR, MAISONS -‘FITT’ OU ‘UNITÉS D’HABITATION OUVERTE’

“Caring. Just as children are dependent on their parents (...), are parents (...) dependent on a greater society (...). If a community values its children it must cherish their parents.”²¹¹

Depuis le début du projet des maisons de retour en octobre 2008, tant l’infrastructure, l’accompagnement par le personnel que le public ciblé ont subi des modifications majeures. Après sept années de fonctionnement, il s’avère nécessaire d’examiner minutieusement cette évolution et les conséquences de celle-ci. Nous référons aux évaluations de 2009²¹² et de 2012²¹³.

Les termes ‘maisons de retour’, ‘maisons Turtelboom’²¹⁴, ‘maisons FITT’ et ‘unités d’habitation ouvertes’ sont utilisés pour désigner les mêmes unités. Contrairement aux unités familiales *fermées*, il s’agit ici de maisons unifamiliales ouvertes où les familles avec enfants mineurs sont détenues après notification d’une décision de maintien dans un lieu déterminé. Dans le présent rapport, nous utilisons les termes ‘unités d’habitation (ouverte)’ ou ‘maisons de retour’.

Attention : depuis la mi-juin 2015, les familles en séjour irrégulier sont également placées dans ces maisons, en vertu de l’AR du 24 juin 2004. En principe, ces familles devraient être placées uniquement sur les sites de Tielt et de Zulte²¹⁵, mais ces familles sont en fait hébergées dans tous les sites (à l’exception de Beauvechain). Puisqu’il ne s’agit pas de détention mais d’accueil matériel dans le cadre de l’aide sociale (loi organique CPAS), l’OE ne permet pas au personnel du Jesuit Refugee Council de visiter ces familles. Cette pratique ne relève donc pas du champ d’application de la présente analyse (voir aussi chapitre 1).

a. Le cadre juridique

Les unités d’habitation sont mentionnées dans l’article 74/8 § 1 de la loi sur les étrangers relatif aux centres fermés. L’AR du 14 mai 2009²¹⁶ règle en fait le régime, l’infrastructure et le fonctionnement de ces unités. Ces unités étant opérationnelles depuis 2008, le cadre juridique a donc été développé par la suite.

Lorsque les familles sont transférées vers une maison de retour, elles reçoivent une décision de maintien dans un lieu déterminé et un ordre de quitter le territoire, au cas où elles ne l’auraient pas

²⁰⁹ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*.

²¹⁰ Caritas International, 2012, *Het nieuwe terugkeerbeleid inzake vreemdelingen zonder verblijfsrecht en uitgedroogde asielzoekers*, Vluchtschrift.

²¹¹ Bowlby, 1951, *Maternal care and mental health*, World Health Organisation Monograph. Traduction: « Prendre soin. Tout comme les enfants qui dépendent de leurs parents, leurs parents eux dépendent d’une société au sens large. Si une communauté valorise ses enfants, elle doit chérir les parents. »

²¹² Vluchtelingenwerk Vlaanderen e.a., 2009, *Een alternatief voor de opsluiting van gezinnen met kinderen. ‘Open woonunits’ en ‘terugkeercoaches’ voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor gedwongen verwijdering vanuit een gesloten centrum: evaluatie na één jaar werking*.

²¹³ Plate-forme Mineurs en exil, 2012, *‘Unités d’habitation ouverte’ et ‘coaches’ pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l’enfermement. Evaluation après quatre ans de fonctionnement*.

²¹⁴ D’après Annemie Turtelboom, la Ministre de l’époque, qui a lancé le projet.

²¹⁵ Voir chapitre 1 pour plus d’information. Voir aussi www.n-va.be, 18.06.2015, *Terugkeercentrum Holsbeek gesloten wegens slechte resultaten*, Communiqué de presse ; De Standaard, 15.06.2015, *Terugkeercentrum plots gesloten zonder overleg* ; Het Nieuwsblad, 15.06.2015, *Nieuw asielcentrum dicht door personeelsgebrek in andere gesloten centra*.

²¹⁶ Arrêté Royal du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d’hébergement au sens de l’article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers.

encore reçu ou que celui-ci serait encore valable. La base juridique est la même que celle pour les personnes en centres fermés.²¹⁷

b. Infrastructure, coût, régime.

Actuellement, il y a 4 sites (Bevekom, Sint-Gillis-Waas, Tielt, Tubize et Zulte) avec au total 27 maisons de retour. De part leur proximité géographique, les sites de Tielt (4 maisons) et de Zulte (8 maisons) sont considérés comme un seul site.



Image 2 : Localisation maisons retour. (1 = Zulte, 2 = Sint-Gillis-Waas, 3 = Tielt, 4 = Bevekom, 5 = Tubize)

Afin d'être en mesure d'accueillir différentes compositions de ménage, les maisons de retour sont de tailles différentes : certaines sont de grandes maisons, d'autres sont de petits appartements ou même des studios. La capacité d'accueil est actuellement de 169 lits.²¹⁸ Comme il s'agit d'unités ouvertes, les sites ne sont pas soumis à la surveillance d'un gardien.²¹⁹

²¹⁷ Articles 7, 27, 51/5, 74/5 et 74/6 de la loi sur les étrangers.

²¹⁸ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

²¹⁹ Certains sites disposent depuis peu d'une alarme qui les relie directement à la police. Ceci pour garantir la sécurité du 'coach' au cas où une personne deviendrait physiquement agressive. Source : Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015. Beauvechain a cette 'touche', mais, Tielt, Zulte et Sint-Gillis-Waas n'en disposent pas.

Ces maisons sont aménagées “pour répondre aux besoins essentiels des familles”²²⁰. Chaque famille dispose d’une cuisine, d’une salle de bains, de chambres à coucher pour tous les membres de la famille et d’un espace commun (le salon). Les familles n’ont toutefois pas la possibilité de regarder la télévision. Il y a bien un poste de télévision, mais pas de connexion au câble. Et, il n’y a pas de connexion Internet non plus. Il existe des projets pour équiper chaque site d’un terrain de jeu ou d’un jardin d’enfants, mais apparemment le budget n’est pas disponible.

Le coût des maisons de retour est nettement moins élevé que celui des centres fermés, mais plus élevé que celui des centres d’accueil. Ainsi, le coût de la mise en détention en centres fermés s’élève actuellement à 186€ par personne et par jour²²¹, alors qu’en maisons de retour (en 2009) il ne dépassait pas les 90€ par jour²²². Quant au coût des unités familiales fermées, nous l’ignorons encore. Mais, vu l’accompagnement qui s’impose et l’investissement matériel, ce coût pourrait bien s’avérer nettement plus élevé que celui des centres fermés.

c. Groupe-cible et chiffres

En l’absence de lieux de détention ‘adaptés’ dans les centres fermés, toutes les familles avec enfants mineurs qui, selon les autorités doivent être mises en détention, sont placées en maisons de retour et ce, depuis 2009. Actuellement, on trouve six types de familles avec enfants mineurs dans ces maisons de retour :

- Depuis le 1 octobre 2008 :
 - o Les familles en séjour irrégulier sur le territoire
 - o Les familles sur le territoire qui ont reçu une réponse négative à leur demande d’asile
- Depuis le 1 octobre 2009 :
 - o Les familles qui demandent l’asile à la frontière
 - o Les familles qui ne demandent pas l’asile à la frontière (après 48h ; voir chapitre 3)
 - o Les familles Dublin (à la frontière et sur le territoire)
- Depuis la mi-juin 2015 :
 - o Les familles en séjour irrégulier qui bénéficient de l’accueil, en vertu de l’AR du 24 juin 2004²²³ – *dans ce cas, il ne s’agit pas de détention.*

Au fil des années, le nombre d’unités et le profil des familles ont évolué. Ci-après, nous donnons un tableau synoptique par année. L’OE nous a communiqué ces chiffres, le 30 juillet 2015. Un point d’interrogation signifie que nous ne disposons pas de toutes les informations.

APERÇU DU NOMBRE DE LOGEMENTS, FAMILLES ET ENFANTS								
	2008 (>1.10)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<30.06)
Nombre de	7(8) ²²⁴	7(8)	10(13) ²²⁵	?	18 ²²⁶	23 ²²⁷	?	27

²²⁰ L’Office des étrangers, 2014, *Rapport d’activités de 2013*.

²²¹ En date du 1 janvier 2015, en conformité avec l’article 17/7§2 de l’AR du 8 octobre 1981.

²²² Question écrite 0147 de Xavier Baeselen au Secrétaire d’État au Budget, à la Politique de migration et d’asile, à la Politique des familles et aux Institutions culturelles fédérales du 20.04.2010. L’accueil par Fedasil a un coût social d’un peu moins de 50€ (en moyenne 41,50€ en ce qui concerne l’accueil par les partenaires). Source : Question orale 18902 de Nahima Lanjri au Secrétaire d’État à l’Asile et la Migration, à l’Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, adjointe à la Ministre de la Justice, du 02.07.2013.

²²³ Ceci concerne l’aide sociale aux enfants en séjour irrégulier et leurs parents. Pour plus d’informations à ce sujet, voir www.mineursenexil.be Voir aussi l’AR du 24 juin 2004, visant à fixer les conditions et modalités pour l’octroi d’une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume.

maisons								
Nombre de lits	?	?	?	?	?	135 ²²⁸	?	150 (169)
Taux d'occupation²²⁹	?	?	?	?	70% ²³⁰	?	?	'complet'
Nombre total de								
familles	9	58	67	137	153	159	217	91
enfants	12	107	127	253	268	352	429	203
hommes	7	39	30	76	68	79	115	53
femmes	9	60	64	134	149	159	210	53
personnes	28	206	221	463	485	590	754	342
Durée moyenne du séjour	23,4 ²³¹ ou 20,3 ²³²			?	?	23,7 ²³³	?	?

Il n'y a pour ainsi dire pas d'information démographique sur les familles. Nous pouvons toutefois déduire du tableau ci-dessus, qu'il y a plus de femmes adultes en maisons de retour, ce qui révèle une large majorité de familles monoparentales et/ou de familles séparées (voir chapitre 5). Nous ne disposons toutefois pas de proportions exactes pour les 7 dernières années, mais nous savons qu'en 2011, 43% des familles étaient des mères célibataires qui élevaient seules leurs enfants. En 2012, ce pourcentage s'élevait à 56%.²³⁴

On nous a aussi signalé que la plupart des enfants avaient entre 0 et 12 ans et que les enfants plus âgés étaient moins fréquents.²³⁵ Sur base des données existantes, ni les coachs, ni nous-mêmes ne pouvons expliquer la raison de ce constat.

Les coachs nous ont aussi rapporté que les familles à la frontière sont en général d'un milieu plus aisé que les familles en situation de séjour irrégulier.²³⁶ Rien d'étonnant à cela, puisque les familles à la frontière sont des 'primo arrivants', alors que les familles en situation de séjour irrégulier sont depuis plus longtemps en Belgique et (dans le cas de familles SEFOR) ont dû survivre tout en voyant fondre

²²⁴ De 2008 jusqu'à la fin de 2010, il y avait 8 maisons, mais une faisait office de bureau. Source : Question écrite 0147 de Xavier Baeselen au Secrétaire d'État au Budget, à la Politique de migration et d'asile, à la Politique des familles et aux Institutions culturelles fédérales du 20.04.2010.

²²⁵ A la fin de l'année 2010, il y avait 13 maisons, dont 1 faisait office de bureau et 2 maisons étaient en rénovation. Source : Question écrite de Peter Logghe au Secrétaire d'État au Budget, à la Politique de migration et d'asile, à la Politique des familles et aux Institutions culturelles fédérales du 29.10.2010.

²²⁶ Question écrite 0192 de Peter Logghe à la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, adjointe à la Ministre de la Justice, de 18.10.2012.

²²⁷ Office des étrangers, 2014, *rapport d'activités 2013*.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ De par la composition des ménages et la superficie des maisons, tous les lits ne pourront jamais être occupés.

²³⁰ Question écrite 0192 de Peter Logghe à la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, adjointe à la Ministre de la Justice, du 18.10.2012.

²³¹ Office des étrangers, 2011, *Examples of good practice in the field of protection and promotion of human rights in response to the invitation by the Commissioner for Human Rights. Example from Belgium : Alternatives to detention of families with minor children*, note.

²³² Période de 10.2008 à 04.2010. Source : Question écrite 0147 de Xavier Baeselen au Secrétaire d'État au Budget, à la Politique de migration et d'asile, à la Politique des familles et aux Institutions culturelles fédérales 20.04.2010.

²³³ Office des étrangers, 2014, *rapport d'activités de 2013*.

²³⁴ Plate-forme mineurs en exil, 2012, *'Unités d'habitation ouverte' et 'coaches' pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l'enfermement. Evaluation après quatre ans de fonctionnement*.

²³⁵ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

²³⁶ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

leurs économies. Pour information: le risque de pauvreté chez les personnes en situation de séjour irrégulier est de 95.6%.²³⁷

Les 5 principaux pays d'origine en 2013 et 2014, étaient :

	2013 ²³⁸	2014 ²³⁹
1	Albanie	Russie
2	Serbie	Kosovo
3	Kosovo	Arménie
4	Syrie	Serbie
5	République démocratique du Congo	Albanie

Bien que les maisons de retour hébergent 6 '**types de familles**' (voir plus haut), l'Office des étrangers regroupe certains de ces '**types de familles**' sous un dénominateur commun. Le groupe 'en situation de séjour irrégulier' (désignés comme 'illégaux' dans les statistiques de l'OE) comprend aussi bien les familles sur le territoire et arrêtées par la police, les familles déplacées d'un centre ouvert de retour, que les familles arrêtées antérieurement, en vertu de l'AR du 24 juin 2004. 'Les familles en séjour irrégulier' et les 'familles Dublin' sont celles signalées '*sur le territoire*' et placées en maisons de retour. 'Les familles à la frontière' sont celles qui ont été arrêtées à la frontière et qui englobent aussi les familles Dublin (à la frontière).

Le tableau et l'image ci-après indiquent la proportion des trois groupes '*à l'arrivée*'. Pour information : nous reprenons à la première ligne, le nombre total de familles ayant été mises en détention en maisons de retour.

PROFIL ADMINISTRATIF DES FAMILLES								
	2008 (>1.10)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<31.06)
Nombre total familles (=100%)	9	58	67	137	153	159	217	88
Familles en séjour irrégulier	56% (5)	51%	23%	26%	31%	60%	54%	33%
Familles à la frontière	non-applicable	9%	65%	60%	50%	36%	31%	48%
Familles Dublin sur le territoire	44% (4)	40%	12%	14%	19%	4%	15%	19%

Pour illustration : les pourcentages du tableau ci-dessus sont reproduits ci-après sous forme de graphique.

²³⁷ Schockaert & Nicaise, 2011, *De leefomstandigheden van dak- en thuislozen en van mensen zonder wettelijke verblijfsvergunning*, HIVA.

²³⁸ Office des étrangers, 2014, *rapport d'activités de 2013*.

²³⁹ Office des étrangers, 2015, *statistiques rapport annuel de 2014*.

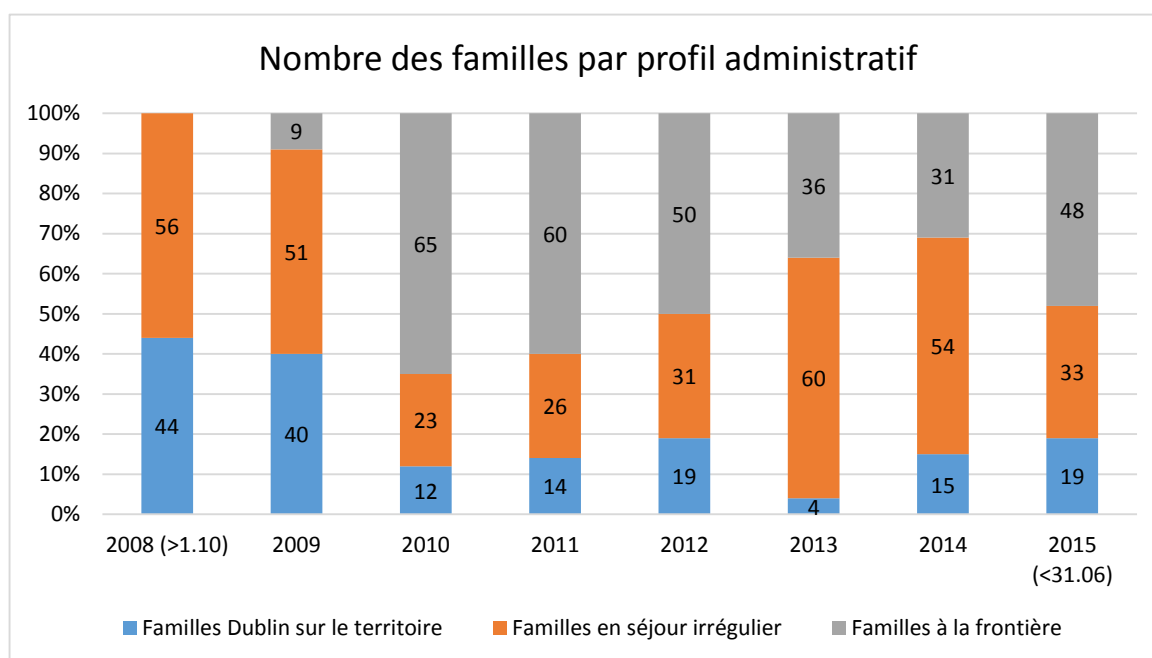


Image 1: nombre de familles par profil administratif

Le tableau ci-dessous reprend les résultats des dossiers ayant été clôturés au cours d'une année civile.

RÉSULTATS DE PROCÉDURE (TERMINÉE EN COURS D'ANNÉE) ²⁴⁰								
	2008 (>1.10)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<31.06)
Nombre total de dossiers clôturés (=100%)	9	58	67	137	152	160	217	87
Dispensés²⁴¹	0	17	11	15	23	42	28	11
Reconnaissance du statut de réfugié ou attribution de protection subsidiaire	0	4	14	24	13	14	21	11
Quitter le territoire								
Retour volontaire (avec l'aide de l'OIM)	3(3)	8(8)	6(6)	9(8)	13(10)	14(4)	16(9)	0(0)
Transfert Dublin	3	13	3	10	9	3	11	1
Refoulement	0	2	12	27	35	20	22	14
Retour forcé (rapatriement)	1	2	3	11	15	28	25	4
Reprises bilatérales	0	0	2	3	5	0	0	
Disparitions	2	12	16	38	39	39	94	46

²⁴⁰ Chiffres de l'OE, 27.08.2015.

²⁴¹ Il peut y avoir différentes raisons : transfert vers une autre forme d'accueil, raisons médicales, condamnation, la famille n'est pas éloignable, obtention d'un permis de séjour (sauf : les bénéficiaires d'un statut de réfugié ou de protection subsidiaire), etc.

L'évaluation d'une alternative à la détention se fait, entre autres, sur base du nombre de disparitions. Le tableau ci-dessous illustre d'abord le pourcentage des disparitions en général, et ensuite, les disparitions par profil. Il reflète aussi la stabilité du pourcentage des disparitions de la population totale au cours des premières années.

FAMILLES QUI DISPARAISSENT (%) ²⁴²								
	2008 (>1.10)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<31.06)
Total	22,2%	20,6%	23,8%	27,7%	25,6%	24,4%	43,3%	52,8%
DISPARITIONS DES FAMILLES PAR PROFIL (%)								
	2008 (>1.10)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<31.06)
Familles Dublin sur le territoire	25%	20%	12,5%	47%	31%	57,1%	42,4%	81,2%
Familles à la frontière	N.V.T.	0%	27%	25,8%	25%	17%	29,4%	32,5%
Familles en séjour irrégulier	20%	23%	20%	36,1%	23,4%	26,3%	51,7%	65,3%

Pour illustration : les chiffres du tableau ci-dessus sont reproduits ci-après sous forme de graphique.

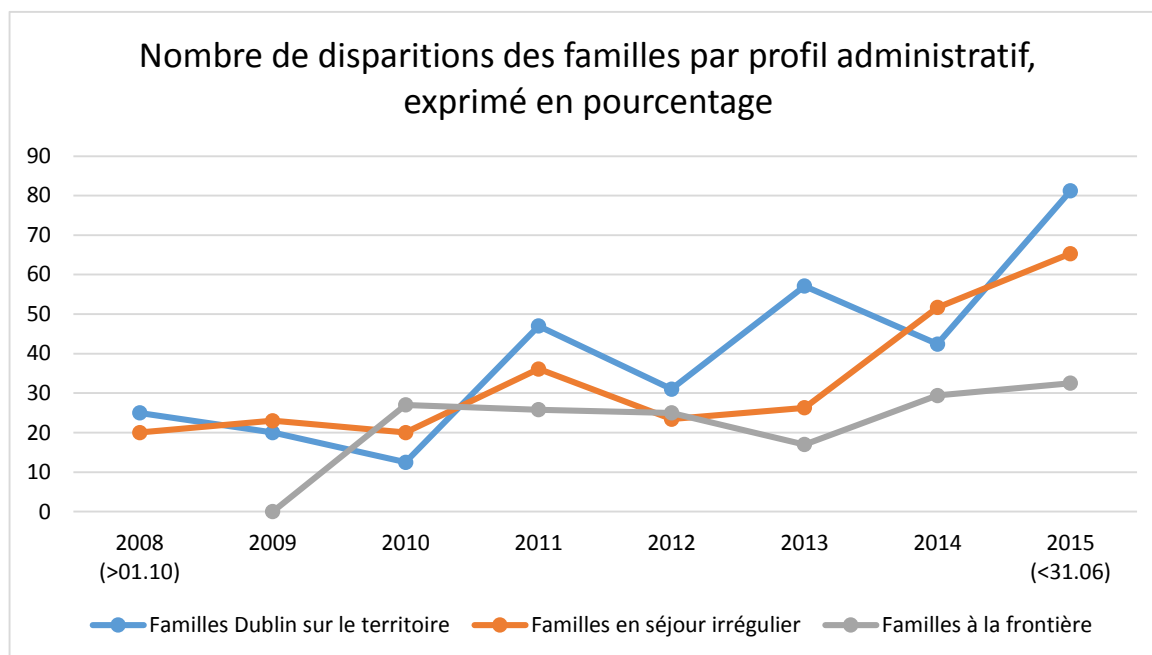


Image 2 : nombre de disparitions des familles par profil, exprimé en pourcentage

Le taux de disparitions de +/- 24% a été perçu jusqu'en 2013, toutes proportions gardées, comme une petite réussite par la société civile et par les politiques. Force est de constater que le nombre de disparitions est toutefois en nette augmentation depuis 2014, et a même doublé par rapport à la période 2008-2013, lorsque le taux moyen était de 24,1%. Les raisons de cette situation nous

²⁴² Chiffres communiqués par l'OE, le 27.08.2015; pourcentages calculés.

échappent quelque peu. L'Office des étrangers attribue ce taux (croissant) de disparitions au fait qu'il y a actuellement plus de familles SEFOR dans les maisons de retour.²⁴³

C'est d'ailleurs ce qu'invoquent le plus souvent l'OE, les avocats et la société civile : les familles en situation de séjour irrégulier sont celles qui disparaissent le plus souvent des maisons de retour, parce qu'elles seraient déjà les mieux enracinées en Belgique. Le tableau ci-dessus réfute cette théorie en partie : jusqu'à 2013, la disparition de ces familles n'était ni plus importante ni plus fréquente que, par exemple, celle des familles à la frontière (une moyenne respective de 21,56% et de 18,96%²⁴⁴). Au lieu de cela, les familles Dublin sur le territoire semblent disparaître plus souvent que les autres groupes (une moyenne de 33,52% pour la même période). Cela peut s'expliquer par la qualité de l'accueil dans d'autres pays européens. Hypothèse d'ailleurs soutenue par les coachs de retour qui affirment que les familles Dublin disparaissent la plupart du temps lorsqu'elles vont être transférées vers un pays où l'accueil est 'moins bien' organisé.²⁴⁵

Enfin, nous voulons encore souligner que la présente analyse n'est que partielle, et que les relations de causalité restent hypothétiques. Il serait d'ailleurs intéressant de connaître le taux des disparitions par type de familles séparément.

d. L'accompagnement par les coachs dit 'de retour'

En principe, chaque site de retour est géré par deux coachs de retour de l'OE. Chacun d'entre eux assure une garde toutes les 6 à 8 semaines, au cours de laquelle il doit être disponible et joignable 24h sur 24h pour *toutes* les maisons de retour. Les coachs sont responsables du suivi concret des familles et de la gestion pratique des maisons de retour. Ainsi, ils vident, nettoient et installent (en réalité, ils nettoient souvent eux-mêmes), ils sont responsables de l'entretien à l'arrivée, de l'accompagnement des familles, de la préparation du retour au pays d'origine, (parfois) du transfert de la maison de retour vers l'aéroport de Bruxelles-National et de la réinstallation dans le pays d'origine. Il est clair que la mission des coachs de retour est vaste et variée et qu'elle leur demande beaucoup d'effort.

Lors de notre visite au site de Beauvechain, nous avons demandé aux coachs ce qui était l'essentiel de leur accompagnement. Tout d'abord, nous ont-ils expliqué, nous essayons de mettre la famille à l'aise, ensuite, nous sommes à leur disposition pour répondre à leurs questions ou les aider à résoudre leurs problèmes d'ordre pratique et pour les informer pleinement sur leur situation et leurs options.²⁴⁶ L'accompagnement dépend largement de la compréhension, de la *relation* humaine entre la famille et le coach. Un bon accompagnement humain et personnalisé est essentiel et demande du temps et de l'espace. Il est d'ailleurs regrettable que dans la pratique, les 8 coachs ne soient pas toujours tous opérationnels.

Malgré l'engagement actuel de 7 coachs²⁴⁷, la maladie ou le congé réduit souvent le nombre d'effectif. De ce fait, les coachs de service doivent remplacer leur collègue sur des sites souvent éloignés (le trajet en voiture par exemple de Tielt à Beauvechain dure 1h30, de Tubize à Sint-Gillis-Waas, 1h15). L'accompagnement se réduit alors au minimum : admission, administration, informations pratiques. Il en va de même de l'accompagnement portant sur le contenu des procédures de séjour de ces familles ou de leur accompagnement au retour, qui, par manque de

²⁴³ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015. Il s'agit des familles qui dans le cadre SEFOR sont mises en état d'arrestation en vue de leur retour forcé.

²⁴⁴ Pour les années 2009-2013.

²⁴⁵ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Il y a actuellement un avis interne pour le recrutement d'un 8ème coach. Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015 ; interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

temps, est alors mis entre parenthèses. Ce sont aussi de longues journées de travail qui pèsent sur les épaules des coachs.

Ces derniers peuvent tomber malade ou partir en congé. Il est donc important de trouver une solution structurelle, afin que les coachs de service n'aient pas à assurer le suivi de plusieurs sites. Il est d'ailleurs inadmissible qu'un seul coach soit chargé du suivi de toutes les maisons de retour, comme cela a d'ailleurs été le cas pendant toute une semaine au cours de l'été 2015. La séparation du site Tielt-Zulte serait un premier pas vers un allègement du travail. En effet, ce site comprend actuellement 12 maisons de retour, ce qui est beaucoup trop lourd pour 2 coachs, et dépasse largement la capacité des autres sites.

Recommandations :

Nous demandons le fractionnement du site Tielt-Zulte en deux sites séparés, chacun doté de ses propres coachs.

Nous demandons que l'Office des étrangers recrute des coachs supplémentaires, de sorte qu'il y ait toujours la présence de 2 coachs par site. Notre recommandation de 2009 et de 2012, '*doter chaque site d'un personnel approprié et proportionné*', reste donc d'application.

e. Les observations de la Plate-forme Mineurs en exil

Les maisons de retour constituent une amélioration majeure par rapport à ce qui prévalait avant 2008. Ces maisons offrent la possibilité de respecter certains droits de l'enfant et de l'homme, tel que le droit à l'unité familiale. Il nous faut cependant conclure que la mise en oeuvre des maisons de retour nécessite quelques améliorations, si l'on veut que tous les droits des mineurs soient respectés.

i. L'alternative à la détention ou une autre forme de détention ?

Les avis sont partagés : les maisons de retour sont-elles des alternatives à la détention ou une autre forme de détention ? Pour rappel, une alternative à la détention devient une autre forme de détention lorsque les mesures visant à empêcher les disparitions sont si restrictives que, seul ou en combinaison avec d'autres mesures, cette privation de liberté est comparable à une mise en détention.²⁴⁸ Est-ce le cas des maisons de retour ? L'article 74/8 §1 de la loi sur les étrangers souligne qu'il s'agit d'une autre forme de détention, ce qui ressort aussi du rapport du CBAR de 2012.²⁴⁹ Considérant le régime, les circonstances et le but des unités, cela semble moins évident. Comme ces unités sont en fait une réponse de la part du gouvernement aux condamnations de la CEDH, leur régime contient des éléments (plus) souples. Par exemple, ce sont des unités familiales et les enfants ne sont donc pas enfermés avec des adultes inconnus et soumis à un régime de groupe. D'autres éléments sont plus ambigus. Notamment, les unités familiales se trouvent-elles 'dans la communauté' ou en-dehors de celle-ci ? Ces unités sont installées dans des villages ruraux, de ce fait très souvent fort éloignées du réseau social des familles en séjour irrégulier. Les enfants doivent changer d'école, les parents doivent abandonner famille et amis. Il s'avère aussi que ces familles n'ont qu'un accès limité à la communauté du village, du fait que l'OE veut limiter l'organisation des

²⁴⁸ Human Rights Council, 2012, *Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants*, François Crépeau, A/HRC/20/24.

²⁴⁹ Comité belge d'Aide aux Réfugiés (CBAR), 2012, *Frontière/Asile/Détention: Législation belge, normes européennes et internationales*.

activités de loisirs par des organisations externes (nous pensons aux activités parascolaires avec la jeunesse locale).

En tant que Plate-forme, nous sommes d'avis qu'il s'agit ici d'une alternative à la détention. Mais, nous devons rester vigilants et nous méfier du risque persistant que des mesures plus strictes ne minent le caractère alternatif de ces habitations.

Il nous faut aussi souligner ce qui suit :

Recommandations :

Avant de placer une famille en maison de retour, il est essentiel de s'interroger sur le bien-fondé d'une telle décision de mise en détention, si elle est effectivement nécessaire à l'accompagnement de la famille dans sa perspective d'avenir en Belgique ou ailleurs. (*Recommandation depuis 2012*)

Il est essentiel de faire un examen médical et psycho-social, ainsi qu'une cartographie des besoins de la famille dès le début de leur séjour en unité d'habitation, de manière à adapter l'accompagnement aux circonstances spécifiques de la situation et d'offrir une réponse adéquate aux difficultés pouvant surgir. (*Recommandation depuis 2012*)

Un examen et une cartographie devraient idéalement avoir lieu avant l'arrestation et la mise en détention de la famille.

ii. Un droit de l'enfant sans accès à certains droits

Les maisons de retour ont été mises en place en vue de respecter et de protéger les droits des enfants concernés. Nous devons cependant constater que plusieurs droits de l'enfant ne sont pas (suffisamment) respectés. Nous analysons ci-après le droit à l'éducation, le droit aux jeux et aux loisirs, et le droit à l'aide juridique. Le chapitre suivant traitera de manière détaillée le droit à l'unité familiale.

✓ Droit à l'éducation

Bien que le droit à l'éducation soit un des droits de l'enfant le mieux ancré dans la législation belge²⁵⁰, l'accès à l'éducation pour les enfants en maisons de retour n'est, **au mieux, que sporadique**. Dans la pratique, les enfants n'ont pas accès à l'enseignement secondaire et beaucoup d'entre eux jusqu'à 12 ans, ne vont pas à l'école. En 2014, seulement 59 des 429 enfants mineurs étaient scolarisés.²⁵¹

Plusieurs raisons sont à l'origine de cette situation. Premièrement, les maisons de retour se trouvent très souvent en milieu rural où l'enseignement secondaire est pour ainsi dire inexistant et où il n'y a pas de classes DASPA²⁵² ou OKAN (en Flandre). Deuxièmement, les écoles ne sont pas impatientes d'inscrire des enfants pour une durée maximale de 5 mois. Nous voulons toutefois souligner que le refus d'inscription est, dans ce cas-ci, illégal. Troisièmement, il semblerait que les familles ont bien la *possibilité* d'envoyer leurs enfants à l'école²⁵³, mais cette possibilité n'est pas toujours soutenue par

²⁵⁰ Article 24, § 3 alinéa 1, de la Constitution de la Belgique. Voir www.mineursenexil.be pour plus d'informations.

²⁵¹ Myria Centre fédéral Migration, 2015, *La migration en chiffres et en droits 2015*.

²⁵² DASPA = 'dispositif d'accueil et de scolarisation des élèves primo-arrivants'. Ce qui est comparable aux classes OKAN de l'enseignement néerlandophone. OKAN signifie 'classes d'accueil pour primo-arrivants'.

²⁵³ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

les coachs de l'OE. Il y a moyen d'entreprendre facilement des démarches contre le refus illégal d'inscription dans une école.

Nous constatons en outre que l'on ne tient pas compte de la première **langue d'enseignement** de ces enfants, lors de l'attribution d'une unité d'habitation.²⁵⁴ Ce qui fait que des familles francophones sont orientées dans des maisons de retour en Flandre, ou vice versa. Cette situation est problématique, car elle impose aux enfants, soit un long trajet pour aller à l'école, soit un enseignement dans une langue qu'ils ne connaissent pas, soit pas de scolarité parce qu'il n'y a pas d'enseignement dans une langue qu'ils comprennent. Ils sont en outre privés de tous les avantages que peut offrir un enseignement à court terme, en milieu scolaire ordinaire : acquérir des connaissances, se faire des amis et se détendre. Cela signifie que ces enfants trainent toute la journée à la maison. Il s'agit d'une situation assez fréquente et que nous avons déjà dénoncée dans notre évaluation de 2012 sur les maisons de retour²⁵⁵. Il n'y a cependant que peu de changements dans la pratique.

Nous souhaitons par ailleurs dénoncer une autre pratique : les coachs des sites de Sint-Gillis-Waas, de Zulte et de Tielt exigeraient des parents qu'ils aillent déposer et rechercher leurs enfants à l'école, non seulement matin et soir, mais aussi à midi, afin que les enfants puissent manger à la maison (de retour). Ce qui veut dire que les parents devraient faire l'aller/retour 6 fois par jour en bus (trajet souvent long) et qu'entre-temps, ils ne peuvent vaquer à des occupations utiles et nécessaires (comme consulter leur avocat ou préparer leur retour). Ainsi, par la force des choses, les parents n'enverraient plus leurs enfants à l'école. Il y aurait pourtant moyen de faire autrement : laisser les enfants prendre le repas de midi à l'école. Mais les coachs veulent que les parents acquièrent un rythme journalier. Il nous semble pourtant évident que les parents peuvent (si nécessaire) 'acquérir un rythme journalier' de différentes manières et que la scolarité des enfants ne peut en aucune manière en souffrir.

Etant donné la situation spécifique de ces familles, se pose la question de savoir à quel **type d'enseignement** leurs enfants devraient avoir accès. A l'exception des familles qui demandent l'asile à la frontière, ces familles sont en principe sur le point de quitter la Belgique. L'enseignement en milieu scolaire ordinaire et les DASPA visent plus particulièrement l'intégration. Ces enfants doivent-ils alors avoir accès à l'enseignement en milieu ordinaire ou à un enseignement orienté vers le (retour au) pays d'origine ? La Plate-forme est d'avis que ces enfants doivent avoir accès à l'enseignement ordinaire néerlandophone ou francophone (en fonction de la langue de la scolarité antérieure des enfants), parce que cela structure leurs journées et aussi, parce que ces enfants entrent en contact avec d'autres enfants de leur âge. Ils devraient aussi pouvoir avoir accès à un enseignement qui les prépare au retour.

Un autre aspect du droit à l'éducation dans le contexte d'un retour est la **préparation à la scolarité du pays d'origine**. Cela se traduit, en Belgique, par la copie et la traduction des diplômes et certificats, par (éventuellement) un cours linguistique dans la langue du pays d'origine, par la recherche d'une école dans le pays d'origine et le cas échéant, par la prise de contact avec cette école. Ce sont, en fait, des conditions de base pour un accès rapide à l'éducation après le retour et ils devraient faire partie de la tâche des coachs.

²⁵⁴ Voir aussi Plate-forme Mineurs en exil et al., 2012, '*Unités d'habitation ouverte*' et '*coaches*' pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l'enfermement. *Evaluation après quatre ans de fonctionnement*.

²⁵⁵ Plate-forme Mineurs en exil et al., 2012, '*Unités d'habitation ouverte*' et '*coaches*' pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l'enfermement. *Evaluation après quatre ans de fonctionnement*.

Recommandations :

Tous les enfants doivent être inscrits à l'école. Les coachs doivent en discuter systématiquement avec les parents et prendre ensemble la décision dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Les coachs doivent assister les parents dans la recherche d'une école et dans l'inscription dans cette école. *(Recommandation depuis 2012)*

Lorsque l'OE prend la décision de placer une famille en maison de retour, il doit alors tenir compte de la langue d'instruction des enfants au moment du choix du site. Les enfants scolarisés en néerlandais doivent être placés en Flandre, les enfants scolarisés en français, en Wallonie.

Lors du choix de nouveaux sites pour les unités d'habitation, l'OE doit tenir compte de l'emplacement des écoles aux alentours des sites. *(Recommandation depuis 2012)*

Tous les enfants doivent être inscrits dans une école, même les enfants des familles Dublin. Les coachs doivent en discuter systématiquement avec les parents et prendre ensemble une décision dans l'intérêt supérieur de l'enfant. *(Recommandation rapport 2012)*

Si l'inscription dans une école s'avère impossible, ou si la famille arrive pendant les vacances scolaires, des loisirs alternatifs doivent être proposés. Par exemple : organiser des jeux de plein air, investir dans l'équipement de jeux, des livres, un terrain de jeu, un système de prêt de jouets, etc. *(Recommandation rapport 2012)*

Outre l'accès à l'enseignement régulier, les enfants doivent aussi avoir accès à l'enseignement qui va les préparer à leur retour.

La scolarisation des enfants dans le pays d'origine doit être préparée par les parents et les coachs. Ce qui veut dire collecter, copier et faire traduire les diplômes, certificats et horaires des cours dans la langue du pays d'origine ; suivre pour les enfants des cours dans la langue de son pays d'origine s'il ne la connaît pas ; et, identifier et prendre contact avec les écoles potentielles dans le pays d'origine.

✓ Droit d'accès aux jeux et aux loisirs

Outre le droit à l'éducation, les enfants ont aussi droit aux activités de détente.²⁵⁶ Ce qui veut dire, l'accès à des jouets appropriés. Nous constatons à cet effet que la quantité de jouets varie d'un site à l'autre. Il ressort d'ailleurs des visites de plusieurs sites que les jouets font l'objet d'une donation et qu'il n'y a pas de budget pour l'achat de jouets et autre équipement de détente.

A Tubize, les enfants n'auraient droit qu'à trois jouets chacun, qu'ils peuvent échanger auprès des coachs. S'ils perdent ou cassent un jouet, celui-ci n'est pas remplacé. Ce qui semble être une pratique anodine, ne l'est en fait pas du tout. Il y a en ce moment²⁵⁷ un garçon qui n'a pas de jouet, ne va pas à l'école et n'a pas de quoi passer sa journée de manière constructive. Il s'ennuie et bien sûr se défoule en passant son ennui sur son entourage. Est-ce cela l'objectif des maisons de retour ?

La présence de jouets ne garantit en soi pas le droit aux jeux et aux loisirs. Mais les jeux psychomoteurs, éducatifs et créatifs sont tout aussi importants pour le bien-être des enfants.²⁵⁸

²⁵⁶ Art 31 de la Convention des droits de l'enfant.

²⁵⁷ Automne 2015.

²⁵⁸ Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*.

Malgré cela, aucune activité de loisirs n'est organisée sur le site des maisons de retour, d'où le fait que les enfants non scolarisés et leurs parents s'ennuient. Passer le temps utilement à des jeux, des sports, à l'immersion linguistique, à la préparation de l'équivalence du diplôme ou au retour/à l'intégration n'est en fait pas du tout mis à profit.

Les familles sont aussi confrontées à d'autres obstacles lorsqu'elles veulent passer leurs journées de manière constructive. Ainsi, les maisons de retour sont souvent situées dans des petits villages où les transports en commun sont souvent sporadiques, où les familles sont socialement isolées de la communauté locale et même des autres familles en maisons de retour à cause de la différence de langue et de culture. Elles ne disposent très souvent que de peu de moyens financiers.

L'OE pourrait y remédier assez facilement et à peu de frais. L'OE peut, pour ce faire, faire appel à des animateurs (par exemple, dans le cadre d'une équipe multidisciplinaire, voir ci-dessus), des mouvements de la jeunesse, des organisations spécialisées ou de volontariat.

Recommandations :

Nous demandons à l'Office des étrangers de prévoir du temps et un budget pour les loisirs et les jouets des enfants et de leurs parents. Quelques suggestions d'activités : les activités psychomotrices, éducatives et créatives. Pour ce faire, l'OE pourrait collaborer avec des organisations locales, telles que les mouvements de jeunesse, les écoles ou d'autres organisations.

Nous demandons d'offrir aide et assistance aux enfants qui veulent participer à un mouvement de jeunesse ou à d'autres activités adaptées à leurs âge. La participation des enfants à des camps de plusieurs jours, ailleurs qu'en Belgique, doit pouvoir se faire puisqu'il est possible de programmer le vol de retour à l'avance, afin qu'il n'ait pas lieu pendant le camp.

✓ Droit à l'aide juridique

Nous notons que les coachs informent les familles de l'existence du Comité Belge d'Aide aux Réfugiés (CBAR) et que la procédure d'asile est expliquée aux familles. Cependant²⁵⁹, le CBAR se trouvant dans des difficultés financières, nous conseillons à l'OE et ses coachs de faire appel également à d'autres instances spécialisées pour accompagner ces familles.

Quand une famille a besoin d'un avocat pro deo, les coachs prennent contact avec les barreaux. Les avocats sont priés de se rendre à la maison de retour pour un premier entretien avec la famille, mais très peu d'avocats le font. Dans la plupart des cas, c'est la famille qui se rend au cabinet d'avocat. L'OE fournit les billets du transport en commun.

Les coachs disent avoir entendu, à plusieurs reprises, que des familles rémunéraient les avocats dans l'espoir d'obtenir des documents de séjour, alors que le suivi du dossier était mal assuré ou que le dossier avait été déclaré sans objet. Il y a malheureusement des avocats indécents, mais c'est assez rare. Lorsque le coach est mis au courant et que la famille est d'accord, il nous paraît important que le coach signale ce fait au bâtonnier concerné, par le biais du barreau local.

Recommandations :

Etant donné la rotation chez les avocats, la complexité des législations en matière d'asile et, le cas échéant, les nouveaux sites, nous conseillons à tous les Bureaux d'Aide Juridique (BAJ) concernés,

²⁵⁹ 04.11.2015.

d'informer tous les avocats sur les unités d'habitation et leur cadre juridique (sur les procédures possibles en unités d'habitation, le cadre juridique autour des unités d'habitation, la validité des délais, etc.) et de les sensibiliser à cette problématique. (*Recommandation depuis 2012*)

Etant donné que le droit des étrangers est un domaine du droit en évolution constante, les coachs de retour devraient pouvoir bénéficier d'une formation juridique continue et suffisante pour pouvoir accomplir leurs tâches de manière adéquate dans le domaine de l'aide juridique. Ils sont les plus proches des familles et peuvent intervenir très rapidement. (*Recommandation depuis 2009*)

Avec la permission de la famille, les coachs devraient pouvoir signaler les manquements de l'aide juridique aux autorités compétentes (le Bâtonnier du barreau). Le coach doit toujours être attentif la nécessité de changer d'avocat. (*Recommandation depuis 2012*)

✓ Droit à l'unité familiale

Ce sujet est traité au chapitre 5, la séparation des familles

iii. Les familles qui demandent l'asile à la frontière

Comme déjà mentionné, la Belgique met toujours les familles à la frontière en détention (dans les maisons de retour). Bien qu'elles résident en maison de retour, techniquement parlant, elles ne se trouvent pas sur le territoire, mais 'à la frontière', parce qu'elles ne répondent pas aux conditions requises pour accéder au territoire.²⁶⁰ C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'OE met ces familles en détention : elles ne *peuvent* pas entrer sur le territoire.²⁶¹ Il ne faut pas sous-estimer leur nombre : entre 2009 et juin 2015, 42% des familles en maisons de retour étaient des familles 'à la frontière'.²⁶²

Une partie de ces familles introduit une demande d'asile. Si la famille demandant l'asile voit celle-ci rejetée, alors la Belgique peut refouler la famille aux frais de la compagnie aérienne.²⁶³

Les demandeurs d'asile à la frontière n'ont pas accès à la procédure d'asile régulière, mais à une procédure accélérée.²⁶⁴ Cela signifie non seulement que les professionnels disposent de moins de temps pour mettre en place un accompagnement de qualité, que la famille a moins de temps pour gérer ses traumatismes, mais aussi moins de temps pour préparer, si nécessaire, un recours de qualité. Par conséquent, ces familles qui demandent l'asile à la frontière devraient, à notre avis, être orientées vers le réseau d'accueil régulier, puisque ce réseau est spécialisé en matière d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile. Cette procédure est comparable à celle des MENA-demandeurs d'asile à la frontière.

²⁶⁰ Ces raisons peuvent être: pas de document de voyage, document de voyage falsifié, pas de visa, visa falsifié, le motif du voyage, un séjour antérieur (dans le cas d'une nouvelle entrée), moyens financiers insuffisants (le minimum légal par pays), la personne est signalée ou atteinte à l'ordre public (est plutôt exceptionnel).

²⁶¹ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

²⁶² Calcul basé sur le tableau 'profil administratif des familles' (p. 56).

²⁶³ Voir chapitre 2. Qu'est-ce que la détention et quelles en sont les alternatives éventuelles ?

²⁶⁴ Voir p. ex. Le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR), 2012, *Praktische handleiding asielprocedure aan de grens*.

Recommandation :

Les familles qui arrivent à la frontière et y demandent l'asile, doivent être dirigées vers le réseau d'accueil de Fedasil. C'est une procédure comparable à celle des mineurs non-accompagnés qui arrivent à la frontière. Ils ne sont non plus mis en détention dans une structure de l'OE, mais orientés vers un centre d'observation et d'orientation (COO) de Fedasil. Il doit en être de même pour les familles à la frontière. En cas de décision d'asile négative, l'accord de collaboration entre Fedasil et l'OE détermine alors quand et comment ces familles sont transférées vers une maison de retour. (*Recommandation depuis 2012*)

iv. Les familles Dublin

Pour rappel, depuis 2009, les familles Dublin sur le territoire²⁶⁵ représentent environ 17,57%²⁶⁶ des familles en maisons de retour. Environ 39,5%²⁶⁷ d'entre elles disparaissent des maisons de retour avant leur transfert vers un pays Dublin. Ce taux est plus important que pour les autres groupes de résidents.

Selon le règlement Dublin, c'est l'Etat membre responsable du traitement de la demande d'asile qui doit régler l'accueil après le transfert depuis la Belgique. Mais la Belgique doit veiller à ce que ces personnes puissent bénéficier d'un dispositif d'accueil humain (ou d'une mise en détention humaine).²⁶⁸ Le règlement précise qu'il revient à la Belgique de traiter la demande d'asile, lorsqu'il y a *"de sérieuses raisons de croire qu'il existe dans cet État membre [initialement désigné comme Etat membre responsable] des défaillances systémiques dans la procédure d'asile et les conditions d'accueil des demandeurs, qui entraînent un risque de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne."*²⁶⁹

Les coachs nous ont dit avoir joué un rôle dans plusieurs dossiers Dublin.²⁷⁰ Bien qu'il revienne au siège de l'OE de prendre contact avec l'Etat responsable de l'accueil, il est déjà arrivé que des coachs prennent contact avec des organisations (d'accueil) du pays responsable, entre autre par le biais du réseau Jesuit Refugee Service.

Nous avons cependant dû constater que des familles Dublin sont transférées sans que l'accueil n'ait été réglé ou assuré au préalable. Récemment, une famille avec un enfant de quatre ans avait été remise à la France. Elle avait été déposée à la frontière belgo-française un vendredi, sans qu'elle n'y soit attendue par les autorités françaises. Cette famille s'est ainsi retrouvée à la rue pendant au moins 3 jours : c'était un long weekend ! Un autre exemple : il y a quelques mois, un avocat néerlandais nous a téléphoné pour nous dire qu'une de ses clientes avait été remise à la Belgique dans le cadre d'un transfert Dublin. La famille, deux parents et un jeune enfant, avait été déposée à la frontière belgo-néerlandaise avec pour seule consigne : se présenter à l'Office des étrangers. Cette

²⁶⁵ Les familles Dublin à la frontière sont prises en compte dans la catégorie des familles à la frontière.

²⁶⁶ Calculé sur base du tableau 'pourcentage par profil administratif' (p. 56)

²⁶⁷ Moyenne du pourcentage des disparitions pour la période de 2008 au 30.06.2015.

²⁶⁸ Résultat de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme, arrêt M.S.S. vs la Belgique et la Grèce (n° 3069/09 ; 21.01.2011). Cette affaire concerne un demandeur d'asile afghan M.S.S., qui a fuit son pays en 2008, pour venir demander asile en Europe. Il est arrivé en Belgique via la Grèce, et a été renvoyé en Grèce dans le cadre du système Dublin. La Cour a, entre autres, jugé que *"by transferring the applicant to Greece the Belgian authorities knowingly exposed him to conditions of detention and living conditions that amounted to degrading treatment."*

²⁶⁹ Article 352 du Règlement Dublin-III.

²⁷⁰ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

famille a dû rester ainsi pendant au moins une semaine à la gare de Bruxelles-Nord sans autre forme d'abri que le toit de la gare, pour finalement disparaître.

Ces situations nous sont connues parce que ces familles avaient appelé leur avocat, leurs connaissances ou leurs ex-accompagnateurs. Nous sommes cependant persuadés que des situations similaires ne sont jamais révélées, en raison du fait que les transferts Dublin ne font l'objet d'aucun suivi par des ONG ou par des instances d'Etat impartiales. Il faudrait donc se concentrer davantage sur ces transferts Dublin.

Enfin, nous soulignons que le règlement Dublin-III proscriit la mise '*en rétention*' des personnes faisant l'objet d'une procédure, s'il n'y a pas de "*(...) risque non négligeable de fuite de ces personnes*".²⁷¹ En outre, la mise *en rétention* doit être nécessaire et proportionnelle, *d'une durée aussi brève que possible*, et lorsque *d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées*. Detenir un demandeur d'asile uniquement parce qu'il se trouve en procédure Dublin n'est ni conforme au règlement Dublin, ni à l'article 5 de la CEDH²⁷², et ni à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.²⁷³

Recommandations :

Nous demandons que les familles en procédure Dublin soient uniquement placées en détention au moyen d'une alternative à la détention lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite, que la détention est nécessaire et proportionnelle, et que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées. La détention au moyen d'une alternative à la détention doit être d'une durée aussi courte que possible.

L'évaluation de l'OE doit porter sur les raisons du refus de certaines familles de retourner dans l'autre Etat membre de l'UE, sur la manière dont l'Etat membre traite la procédure d'asile de ces familles et sur les circonstances d'accueil de ces familles par ce même Etat. Pour ce faire, les coachs de l'OE doivent rester en contact avec les familles transférées dans le cadre du règlement Dublin. Le fait que quelques-unes de ces familles n'ont pu avoir accès à une procédure d'asile de qualité dans aucun pays européen doit inciter les coachs de l'OE à rester aussi en contact avec ces familles-là après leur retour au pays d'origine. Ainsi, les coachs pourront collectionner les informations obtenues et les utiliser pour les dossiers futurs et ce, dans le cadre de l'arrêt M.S.S.²⁷⁴ qui impose à l'OE d'essayer d'obtenir des informations sur le traitement du pays vers lequel ces familles sont transférées. (*Recommandation depuis 2012*)

L'OE doit s'assurer que le pays responsable de la demande d'asile fournisse l'accueil nécessaire à la famille. En conformité avec le règlement Dublin, la Belgique doit prendre en charge le traitement de la demande d'asile si aucun accueil n'est prévu ou si l'on peut craindre que la procédure d'asile et les conditions d'accueil dans le pays responsable puissent aboutir à *des traitements inhumains ou dégradants*, au sens de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les coachs doivent préparer les familles au transfert Dublin en leur donnant toutes les informations sur la procédure d'asile et les conditions d'accueil dans l'Etat membre responsable. Ils doivent prendre contact avec les organisations sur place, qui accompagneront les familles à leur arrivée et les suivront. Il est donc important que le coach prête une oreille attentive aux besoins et aux angoisses de la famille. Pleinement informée, celle-ci partira plus tranquillement et par conséquent,

²⁷¹ Article 28 du Règlement Dublin-III.

²⁷² Droit à la liberté et à la sécurité (sureté).

²⁷³ Voir Asylum Information Database (AIDA), 2015, *The legality of detention of asylum seekers under the Dublin III regulation*, AIDA legal briefing no.1.

²⁷⁴ Voir note de bas de page n° 268.

sera moins encline à vouloir s'enfuir de la maison de retour et à passer dans la clandestinité.
(Recommandation depuis 2012)

v. L'accompagnement

A l'origine, le groupe-cible des maisons de retour se composait de familles en séjour irrégulier et de demandeurs d'asile dont la demande d'asile sur le territoire avait été rejetée. Un an plus tard, les familles à la frontière s'y sont ajoutées, d'où la nécessité d'une approche adaptée au profil de ces familles qu'il ne faut pas uniquement orienter vers le retour. Au fil des années, nous constatons une modification de la dynamique de la politique en matière de retour, du règlement Dublin, ainsi que de l'afflux de régions spécifiques, ce qui ressort du changement de profil des familles. Cela nécessite une vigilance constante aux besoins et vulnérabilités des familles de la part des coachs.

Alors que dans les centres fermés, l'accent est mis sur l'accompagnement, dans les maisons de retour, on vise plutôt à favoriser l'indépendance et l'autonomie des familles. Un objectif positif en soi, étant donné qu'un accompagnement trop intrusif pourrait affaiblir la position des parents dans l'éducation de leurs enfants. Et puis, il y a aussi le risque que les parents deviennent passifs et pourraient avoir plus tard davantage des difficultés à reprendre les rênes en mains.²⁷⁵ Toutefois, favoriser l'indépendance ne peut être synonyme de non-assistance aux parents. Les familles en maisons de retour ne disposent pas de suffisamment de moyens pour être complètement indépendants. Aussi bien au niveau financier que pratique, ces parents ne disposent pas d'outils indispensables pour mener une vie de famille normale. Il suffit de penser aux limitations en matière d'emploi du temps, de transport, de la pratique d'un hobby ou même de l'accès à l'internet ou de l'achat de nourriture.

Les coachs sont dans une position difficile. Ils ont en effet une triple casquette : celle d'assistant, de personne de confiance et d'agent de police. Bien qu'étant des employés de l'OE qui est responsable du retour, les coachs doivent aussi contribuer au séjour de ces familles. D'un jour à l'autre, la casquette change. Un jour, ils font office de personne de confiance de ces familles, le lendemain, ils doivent convaincre ces mêmes familles de monter dans le bus qui va les amener à l'aéroport en vue d'un retour forcé. Ils sont d'ailleurs relativement seuls face à cette situation ambiguë. Bien qu'il y ait deux responsables des maisons de retour au siège de l'OE, nous craignons que les coachs se sentent seuls sur leurs sites. La fonction et les conditions de travail des coachs confèrent beaucoup de liberté et de responsabilités, mais ces éléments peuvent aussi engendrer un sentiment d'isolement.

Un accompagnement de qualité des personnes migrantes est un accompagnement à deux voies : le séjour et le retour.²⁷⁶ Ce qui veut dire qu'il convient d'examiner si la famille a droit au séjour et de quelle manière il convient de l'accompagner. Le fait que la demande d'asile d'une personne ait été rejetée par le passé, ne signifie pas que cette personne fera l'objet d'un rejet, aujourd'hui. S'il y a de nouveaux éléments, comme des nouveaux éléments de preuve ou un changement de situation dans le pays d'origine, les personnes doivent alors être accompagnées pour introduire leur nouvelle demande d'asile. Nous remarquons cependant que les coachs se focalisent essentiellement sur le retour (à l'exception des familles qui demandent l'asile à la frontière). Ceci peut se comprendre, étant donné que les coachs sont des employés de l'Office des étrangers. En d'autres termes, l'aspect

²⁷⁵ Notamment, l'asbl 'Nederlandstalige Vrouwenraad vzw', 2010, *Asile et migration : l'accueil des femmes dans les centres. Vers une politique d'accueil sensible au genre*.

²⁷⁶ Voir Plate-forme Mineurs en exil, 2012, 'Unités d'habitation ouverte' et 'coaches' pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l'enfermement. *Evaluation après quatre ans de fonctionnement* ; Plate-forme Mineurs en exil, 2012, *Analyse critique de la mise en oeuvre du Protocole de coopération conclu entre l'Office des étrangers et Fedasil sur le parcours d'accompagnement des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier en Belgique et recueillies en vertu de l'Arrêté Royal du 24 juin 2004*.

‘séjour’ de leur accompagnement est en porte-à-faux avec la mission de leur employeur. L’aspect ‘séjour’ de leur accompagnement devrait d’ailleurs être confié à des accompagnateurs externes.

Par ailleurs, les entretiens concernant le retour, la deuxième voie de l’accompagnement, sont et restent une tâche difficile pour les coachs.²⁷⁷ Le retour est souvent un sujet tabou qui peut s’ériger en rempart entre les coachs et les familles qui s’enferment alors dans leur mutisme. Ces dernières années, différents outils et méthodologies ont été développés en Belgique et ailleurs, pour rendre le retour abordable et acceptable. Nous pensons, par exemple, à l’orientation vers un projet d’avenir ou à la brochure élaborée par la ville de Gand²⁷⁸.

Recommandation :

Nous proposons que des coachs ou des ‘accompagnateurs de parcours’, indépendants de l’Office des étrangers, assument l’aspect de l’accompagnement autour du séjour (première voie de l’accompagnement). L’objectif de l’OE étant le retour, on ne peut s’attendre à ce que ses employés, en l’occurrence les coachs de retour, continuent à assumer cet aspect de l’accompagnement.

Des formations spécialisées en continu semblent nécessaires. Pour pouvoir engager la conversation avec les familles sur leur situation de séjour ou un éventuel retour, des méthodologies spécifiques sont essentielles pour leur permettre de se réapproprier leur vie. (*Recommandation depuis 2009*)

Les coachs doivent pouvoir maîtriser ces méthodes (par exemple, l’orientation vers un projet d’avenir, etc.). Il faudrait même des méthodologies pour aider les parents à parler avec leurs enfants de la situation dans laquelle ils se trouvent et de leur retour éventuel. A cet effet, une boîte à outils professionnelle devrait être développée.

Les coachs devraient être assistés par une équipe pluridisciplinaire, comprenant aussi un/une psychologue et des éducateurs. Actuellement, les coachs doivent assumer toutes les tâches qui, dans des cas similaires (par exemple, les centres fermés ou l’accueil de Fedasil) sont prises en charge par plusieurs personnes. Chaque site pourrait disposer d’une telle équipe, mais une équipe pourrait aussi assurer plusieurs sites.

Dans le contexte d’un accompagnement et d’un emploi du temps significatif, on pourrait envisager une coopération avec des volontaires, stagiaires, étudiants en travaux pratiques pour soutenir l’accompagnement psychologique proposant des activités structurelles et éducatives (par exemple, la gestion du stress, la relaxation, la préparation à un avenir incertain, la soutien à la résilience, etc.).

Même les coachs eux-mêmes devraient pouvoir faire appel à un/une psychologue s’ils estiment en avoir besoin. (*Recommandation depuis 2012*)

Les coachs devraient d’ailleurs participer à des supervisions mensuelles et une intervision devrait être disponible, à chaque moment, au sein de l’équipe FITT. Garantir le bien-être des coachs ne peut se faire que s’il y a un accompagnement régulier et fondé.

vi. L’accompagnement au retour et le retour

Tout comme les enfants devraient être au cœur de la conceptualisation des maisons de retour, les parents devraient être au cœur de l’accompagnement. Les parents doivent rester ‘parents’. Les coachs le reconnaissent aussi : c’est avec les parents qu’ils préparent le retour, pas avec les

²⁷⁷ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

²⁷⁸ Le service asile et réfugiés de la ville de Gand, 2015, *Enfants et le retour volontaire. Tuyaux pour les parents en retour volontaire avec des enfants mineurs*.

enfants.²⁷⁹ Les parents doivent toutefois être encouragés à en parler avec leurs enfants²⁸⁰, ce que les coachs semblent faire d'ailleurs. La Plate-forme Mineurs en exil demande qu'un soutien spécifique soit ici aussi développé, afin que les parents utilisent la méthodologie appropriée pour parler du retour avec leurs enfants.

L'aspect essentiel du retour est sa préparation au retour. Les personnes concernées devraient être en mesure de se représenter/s'imaginer leur retour (Comment cela va-t-il se passer? Où vont-ils habiter? Comment vont-ils pouvoir gagner leur vie? Où les enfants vont-ils aller à l'école? Etc.) Ce qui signifie, notamment, (re)développer les liens avec le pays d'origine en reprenant contact avec des personnes sur place, mais aussi en faisant une recherche de faits. L'internet s'avère ici un outil précieux. Cela responsabilise les personnes concernées et facilite la préparation à leur retour et à leur réinstallation. C'est la raison pour laquelle nous trouvons dommage qu'aucune maison de retour n'ait accès au réseau internet. Le fait que beaucoup de familles possèdent une clef USB²⁸¹ est la preuve de leur besoin d'être connectées à l'internet.

Recommandations :

Des formations spécialisées en continu pour les coachs semblent primordiales. Pour pouvoir parler avec les familles de leur situation de séjour et de leur retour éventuel, des méthodologies spécifiques s'avèrent nécessaires pour les stimuler à se réapproprier leur vie. (*Recommandation depuis 2009*).

Les coachs doivent pouvoir maîtriser ces méthodes (par exemple, l'orientation vers un projet d'avenir, etc.). Il faudrait même des méthodologies pour aider les parents à parler avec leurs enfants de la situation dans laquelle ils se trouvent et de leur retour éventuel. A cet effet, une boîte à outils professionnelle devrait être développée.

Toutes les familles devraient avoir accès à l'internet. De préférence, relier chaque foyer/maison à l'internet ou, à tout le moins, mettre un ordinateur (récent) équipé d'une connexion internet, à disposition sur chaque site.

Les coachs doivent être assistés par le siège de l'OE dans la préparation à la réintégration/réinstallation. Les collaborations déjà pratiquées aujourd'hui (p.ex. avec Jesuit Refugee Council Belgique), devraient encore être amplifiées (Fedasil, Croix-Rouge/Rode Kruis, Caritas International, etc.).

Quant aux familles qui retournent, l'OE devrait proposer un suivi du retour dans le pays de destination. Si la famille le souhaite, les coachs devraient assurer un suivi téléphonique pendant au moins un mois après le retour. (*Recommandation depuis 2009*)

vii. Arrestations

La mise en détention des familles en maisons de retour débute souvent par une arrestation opérée par la police très tôt le matin ou lorsque la famille va chercher la notification de la décision négative à l'administration communale ou à l'OE. La famille doit alors faire ses valises en catastrophe avant son transfert vers un bureau de police ou directement vers la maison de retour. L'expérience d'avoir été expulsés de la maison, par des hommes en uniforme, bouleverse profondément les enfants. Ils se

²⁷⁹ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

²⁸⁰ Le service asile et réfugiés de la ville de Gand, 2015, *Enfants et le retour volontaire. Tuyaux pour les accompagnateurs de familles en retour volontaire*.

²⁸¹ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

rendent compte que leurs parents ne sont plus à même de les protéger. En outre, la présence de la police suggère que leurs parents auraient commis une faute grave ou seraient des criminels. Cette situation confuse engendre un sentiment d'insécurité et des angoisses, dont les séquelles peuvent se faire ressentir pendant très longtemps. La perte d'autorité des parents peut être lourde de conséquences pour le développement de la personnalité des enfants (voir chapitre 2).

Recommandation :

Lorsqu'on prend une décision de transfert vers une maison de retour, ce transfert doit se faire de la manière la plus humaine possible. La famille doit savoir pourquoi une telle décision a été prise, quelles sont ses possibilités de recours et comment cela se passera concrètement. Il est important d'accorder du temps à la famille pour préparer ce transfert. (*Recommandation depuis 2012*)

La présence de la police en uniforme doit être évitée. La priorité doit toujours aller vers une intervention de la police en civil.

viii. Visites des ONG et accréditations

Nous distinguons deux sortes de visites : les visites systématiques par des organisations accréditées dans le cadre de la détention, et les visites ponctuelles dans le cadre d'une analyse ou d'une mission de monitoring par une organisation des droits de l'homme des Nations Unies. Les familles peuvent, en toute liberté, recevoir la visite de leur famille et de leurs amis, mais le personnel des ONG et des associations doit d'abord demander l'autorisation au siège de l'OE.

S'agissant des visites systématiques par les organisations accréditées, nous remarquons (i) que depuis quelques années déjà, seul Jesuit Refugee Service Belgium visite de manière régulière les unités d'habitation et ce, jusqu'il y a peu, une fois par mois ; (ii) que la demande d'accréditation doit être introduite auprès de l'OE ; (iii) et, que celle-ci est nominative et ne vaut pas pour l'ensemble de l'organisation. Au chapitre 2, nous avons déjà abordé l'accréditation de manière approfondie, nous ne reprendrons donc pas les recommandations déjà formulées.

Pour le moment, plusieurs ONG se partagent les visites dans les centres fermés et dans les maisons de retour. Le nombre réduit de visiteurs est souvent le résultat d'une restriction financière. Ce serait pourtant positif si plusieurs organisations visitaient les maisons de retour.

Enfin, nous soulignons que ces visites ont lieu sans la présence du coach, ce qui permet aux familles de raconter en toute confiance et de manière ouverte leurs expériences, de poser des questions et de faire part de leurs inquiétudes. C'était d'ailleurs une de nos recommandations de 2012. Nous sommes ravis d'avoir été entendus.

Dans une note de 2011, l'OE affirme que le nombre de visiteurs est limité pour protéger la vie privée des familles.²⁸² Les coachs nous ont dit que davantage de visiteurs n'est pas un problème en soi, aussi longtemps que ces visites n'entravent pas leur tâche principale, à savoir l'accompagnement des familles.²⁸³ JRS Belgium observe que ces familles ont besoin de contact avec le monde extérieur et besoin de sortir de leur isolement.

²⁸² Office des étrangers, 2011, *Examples of good practice in the field of protection and promotion of human rights in response to the invitation by the Commissioner for Human Rights. Example from Belgium : Alternatives to detention of families with minor children*, note.

²⁸³ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

En 2011²⁸⁴, l'OE identifia la 'communication transparente' avec la presse et les ONG comme une condition favorable à la réussite des maisons de retour. Nous sommes d'accord. Une communication transparente et un monitoring régulier des maisons de retour par des visites sont des conditions favorables à la réussite d'une alternative à la détention qui garantisse les droits des personnes concernées. Nous sommes donc favorables à une communication de plus en plus transparente avec l'OE. A titre d'exemple, les coachs communiquent (depuis peu) le taux d'occupations des unités d'habitation à JRS Belgique avant les visites aux unités. Ils consultent également ensemble la liste des résidents avant que les collaborateurs de JRS ne fassent leurs visites. Autre exemple de transparence, l'OE nous a fourni les chiffres et a accordé les interviews dans le cadre de la présente analyse et d'autres études.

Recommandation :

Nous recommandons que davantage d'ONG et d'organisations de terrain forment leur personnel au monitoring des maisons de retour (et autres formes de détention), afin d'assurer un suivi plus intensif.

Voir chapitre 2, pp. 19-20 pour les recommandations générales en matière de monitoring.

III. RÉSIDER DANS UNE HABITATION PERSONNELLE EN ATTENDANT LE RETOUR VOLONTAIRE

Depuis le début de l'année 2012, les familles avec enfants mineurs, qui remplissent certaines conditions, peuvent rester dans leur habitation pendant la préparation au retour volontaire. Ceci est en fait, une troisième alternative à la détention et une sorte de 'résidence désignée'. Un arrangement qui permet à l'OE d'*accompagner*²⁸⁵ davantage de familles en maisons de retour.

Le 17 septembre 2014, un AR²⁸⁶ a été publié, suivi par les projets-pilotes mis en place dans quatre villes, notamment, Anvers, Charleroi, Gand, Liège. Dans la présente section, nous examinons le cadre juridique, constatons les signes avant-coureurs de la mise en œuvre et formulons des observations.

Pour compléter, nous évoquons aussi le projet-pilote lancé en 2008 par l'OE. Entre février et juillet 2008, l'OE a convoqué les familles avec enfants mineurs à son siège de Bruxelles, pour une entrevue. Son objectif était de parler ouvertement de leur retour et des différentes options qui s'offraient à ces familles. A l'issue de la période d'essai, le projet-pilote a toutefois été abandonné, 'par manque de succès' avait conclu le siège de Bruxelles. Seulement 13% des familles invitées s'étaient présentées à l'entretien et aucune n'avait opté pour le retour.²⁸⁷

²⁸⁴ Office des étrangers, 2011, *Examples of good practice in the field of protection and promotion of human rights in response to the invitation by the Commissioner for Human Rights. Example from Belgium : Alternatives to detention of families with minor children*, note.

²⁸⁵ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*.

²⁸⁶ L'AR déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

²⁸⁷ European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*.

Les leçons que l'OE a tirées de ce projet-pilote²⁸⁸, ont inspiré la mise en œuvre de l'AR du 17 septembre 2014 :

- Inviter les familles au siège de Bruxelles ne marche pas. L'OE doit se rendre sur place (au domicile des familles ou dans leur ville de résidence),
- Il est préférable de choisir des locaux (un peu plus) neutres que le siège de l'OE,
- Le contact personnel entre le fonctionnaire de liaison de SEFOR et les familles est important : dans ce contexte, le contact entre le fonctionnaire de SEFOR et les familles sous accompagnement d'après l'AR, devrait être beaucoup plus personnel que celui du projet-pilote de 2008. A titre d'exemple, les familles seraient en possession des coordonnées du fonctionnaire SEFOR, afin de faciliter le contact régulier avec ce dernier, en cas de questions de la part de la famille.
- L'OE a aujourd'hui une meilleure expérience en matière d'accompagnement au retour qu'en 2008. L'OE est également plus au fait de l'accompagnement au retour des personnes qui ne résident pas en centres fermés.

a. Le cadre juridique

i. Le cadre juridique international

La possibilité de rester dans son habitation en attendant le retour volontaire est la transposition de l'article 7 de la directive 'retour' tout comme les trois dispositions *visant à éviter le risque de fuite*. Pour rappel, le paragraphe 3 de cet article stipule en l'occurrence :

"Certaines obligations visant à éviter le risque de fuite, comme les obligations de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière adéquate, de remettre des documents ou de demeurer en un lieu déterminé, peuvent être imposées pendant le délai de départ volontaire."

La Belgique semble avoir cumulé, dans ce cas, différentes mesures. L'AR du 17 septembre 2014 stipule tout aussi bien l'obligation de se présenter régulièrement, l'obligation de demeurer en un lieu déterminé, que la possibilité pour l'Office des étrangers d'exiger une caution. Seul le dépôt de documents en guise de caution ne fait pas partie des obligations visées par l'AR.

ii. Le cadre juridique national

L'article 74/9 de la loi sur les étrangers stipule aux paragraphes 3 et 4 :

"§ 3. La famille [avec enfants mineurs qui a pénétré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées, ou dont le séjour a cessé d'être régulier ou est irrégulier] a la possibilité de résider, sous certaines conditions, dans une habitation personnelle, à moins qu'un des membres de la famille se trouve dans l'un des cas prévus à l'article 3, alinéa 1er, 5° à 7°²⁸⁹. Si la famille est dans l'impossibilité de résider dans une habitation personnelle, elle se verra attribuer, dans les mêmes conditions, un lieu de résidence dans un lieu [de détention], adapté aux besoins des familles avec enfants."

²⁸⁸ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015

²⁸⁹ Art. 3, loi sur les étrangers : "(...) 5° s'il est signalé aux fins de non-admission ou d'interdiction de séjour dans le système d'information Schengen. (...) 7° s'il est considéré par le Ministre ou son délégué comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale."

Les conditions auxquelles la famille doit satisfaire sont formulées dans une convention conclue entre la famille et l'Office des étrangers. Le Roi détermine le contenu de cette convention, ainsi que les sanctions applicables en cas de non-respect de la convention.

La famille ne peut être placée dans un [centre fermé], pendant une durée limitée que si elle ne respecte pas les conditions visées à l'alinéa 2, à moins que d'autres mesures radicales mais moins contraignantes puissent efficacement être appliquées.

§ 4. La famille visée aux §§ 1er à 3 se voit attribuer un agent de soutien qui l'accompagne, l'informe et la conseille. [Notre soulignement]

Cet article est entré en vigueur le 27 février 2012. Le 17 septembre 2014, soit deux ans et demi plus tard, le gouvernement précédent publia l'AR²⁹⁰ déterminant le contenu de la convention entre la famille et, en l'occurrence, l'Office des étrangers. L'article 2 de l'AR indique les conditions cumulatives à satisfaire par la famille. La convention doit aussi contenir les coordonnées du coach désigné pour accompagner la famille et l'échéancier du retour. Selon les conditions cumulatives, la famille doit :

- *'transmettre une attestation prouvant la propriété ou la location sur l'immeuble occupé ou l'accord du propriétaire du bien confirmant que la famille peut y résider'* ;
- *'demeurer dans une habitation répondant aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité'* ;
- *s'engager à 'effectuer son signalement lorsque l'agent de soutien le demande', afin de lui permettre d'évaluer l'avancement de la famille dans l'acquisition des documents nécessaires ;*
- *'respecter l'échéancier fixé par l'agent de soutien', en vue de quitter le territoire à l'échéance imposée. 'Cet échéancier est élaboré avec la famille et peut être adapté en concertation si nécessaire' (p.ex. la scolarité des enfants) ;*
- *pendant son séjour dans son habitation propre, 'être en mesure de subvenir à ses besoins. Si elle cause des dégâts²⁹¹ à charge de l'Etat belge', elle devra 'rembourser les frais éventuels occasionnés pour effectuer la réparation des dégâts causés' ;*
- *'donner accès à l'habitation à l'agent de soutien à des moments convenus avec lui', pour lui permettre de l'accompagner, de l'informer et de la conseiller²⁹² ;*
- *la famille est invitée à préparer son retour. Pour ce faire, elle peut faire appel au programme retour volontaire, si elle le souhaite ;*
- *si elle n'est pas en possession des documents requis pour son retour, elle doit 'coopérer avec les autorités compétentes à l'organisation de son retour et en particulier à la procédure d'identification en vue de la délivrance' d'un passeport ou d'un laissez-passer ;*
- *'verser une caution lorsque l'autorité l'exige pour garantir son retour'.*

En plus des conditions précitées, l'article 3 de l'AR énumère les sanctions qui peuvent s'appliquer 'en fonction de la gravité du manquement et du comportement de la famille', 'si la convention n'est pas respectée'. Ces sanctions sont :

- *'la famille (...) est maintenue dans' une maison de retour ;*
- *'un membre adulte de la famille est maintenu' dans un centre fermé, 'jusqu'au moment de l'exécution de la décision d'éloignement avec l'ensemble de la famille' ;*

²⁹⁰ AR du 17 septembre 2014, déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers.

²⁹¹ Il n'est pas clair de quels dommages il pourrait s'agir.

²⁹² Conforme à l'article 74/9§4 de la loi sur les étrangers.

- ‘la famille (...) est maintenue pour une durée aussi courte que possible’ dans une unité familiale fermée (127bis) en vue de son éloignement.

iii. Le recours en annulation

Le 24 novembre 2014, UNICEF Belgique, DEI-Belgique, le Service Droit des Jeunes Bruxelles, la Ligue des Droits de l’Homme, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, le Ciré et Jesuit Refugee Service-Belgium ont introduit un recours auprès du Conseil d’Etat demandant l’annulation et la suspension de l’AR. Le recours en annulation, déclaré recevable mais non suspensif, est basé sur les trois arguments suivants :

- C’est le gouvernement précédent qui approuva l’AR, alors qu’il était à l’époque un gouvernement ‘en affaires courantes’, et que l’AR n’était ni une ‘affaire courante’, ni une ‘affaire urgente’.
- L’AR viole les articles 22, 22bis, 10, 11 et 191 de la Constitution belge, ainsi que l’article 3 de la CEDH, cumulés à l’article 9§1 et 2 des principes généraux de l’intérêt supérieur de l’enfant, d’égalité et de non-discrimination.
- L’AR viole le principe général du droit à la défense, le principe général selon lequel nul ne peut être à la fois juge et partie, l’article 6 de la CEDH et le principe général de la protection de l’intérêt supérieur de l’enfant.

La procédure d’un recours en annulation peut prendre un à deux ans. Le Conseil d’Etat ayant décidé que le recours n’est pas suspensif²⁹³, la Belgique peut mettre en œuvre l’AR en attendant l’arrêt final.

b. L’implémentation

i. Les projets-pilotes

Bien que l’AR n’ait été publié qu’en septembre 2014, l’article 74/9 de la loi sur les étrangers était déjà été mis en vigueur depuis le 27 février 2012. Cette alternative aurait été d’ailleurs déjà appliquée à plusieurs reprises au cours de cette même année, mais seulement à ‘une poignée’ de familles.²⁹⁴ Ainsi en 2013, les fonctionnaires de liaison de SEFOR et les partenaires sur le terrain des villes d’Anvers, Charleroi, Gand et Liège l’auraient déjà appliquée à petite échelle. Les familles étaient convoquées à chaque fois, sauf à Liège où les fonctionnaires de SEFOR se rendaient personnellement au domicile des familles. Un compte-rendu de la visite aurait été établi et les familles auraient ensuite dû prouver qu’elles se pliaient à la convention (en d’autres termes, qu’elles préparaient leur retour).²⁹⁵

L’OE aimerait pouvoir recruter 20 coaches pour l’exécution du projet-pilote. Ces coaches accompagneraient entre 1.000 et 1.500 familles par an, soit 50 à 75 familles par coaches. Une telle expansion n’est cependant pas réalisable, car le Ministère des Finances et le SPF ‘Budget et Contrôle de la Gestion’ (SPF B&CG) ne lui accorde pas le budget supplémentaire pour faire face à ce recrutement.²⁹⁶

²⁹³ Conseil d’Etat, arrêt n° 230.162 (10.02.2015).

²⁹⁴ Verbauwhede, 2014, *Alternatives to detention for families with minor children – The Belgian approach*, Note cite par European Migration Network, 2014, *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium*.

²⁹⁵ Centre fédéral pour l’analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains 2014, *Rapport annuel Migration 2013*.

²⁹⁶ Interview avec des collaborateurs de l’OE du 30.07.2015; Verbauwhede, 2014, *Alternatives to detention for families with minor children – The Belgian approach*, Note citée par European Migration Network, 2014, *The*

En attendant ce budget supplémentaire, l'OE a mis en place un mini projet-pilote. Pour ce faire, il a fait appel aux fonctionnaires de liaison de SEFOR déjà présents dans certaines communes. A Anvers, Charleroi, Gand et Liège, le projet-pilote est déjà opérationnel. Egalement à Bruxelles, des familles ont déjà été convoquées.²⁹⁷

L'OE nous indique ce qui suit²⁹⁸: à partir des fiches SEFOR, établies par la commune au moment de la notification d'un OQT s'opère une sélection des familles.²⁹⁹ Ces familles ne reçoivent pas de nouvel OQT lorsqu'elles signent l'accord, mais celui-ci leur concéderait le temps nécessaire à la préparation de leur retour volontaire. Les fonctionnaires de SEFOR analysent d'abord le dossier de la famille avant d'accomplir les démarches suivantes :

- 1) Invitation à un entretien à la commune (ce n'est qu'à Liège que l'entretien a lieu au domicile de la famille). L'entretien se déroule de préférence en 'terrain neutre', en d'autres termes, dans un local de la commune. Il arrive 'parfois' que le fonctionnaire se rende au domicile de la famille.
- 2) Pour rappel, la lettre d'invitation mentionne les conséquences en cas de refus de se conformer à l'invitation, notamment, arrestation par la police et transfert vers une maison de retour en vue d'un retour forcé.
- 3) Si la famille accepte l'invitation à l'entretien : au cours de cet entretien, l'accord est examiné, expliqué et, le cas échéant, signé. La famille reçoit également des informations sur le retour volontaire, le retour forcé et les interdictions de ré-entrée sur le territoire. La famille se présente à l'entretien munie des documents d'identité de toute la famille, d'un acte de propriété ou d'un contrat de bail assorti (si nécessaire) d'une attestation du propriétaire confirmant que la famille a l'autorisation d'y résider, et une attestation confirmant que la famille est en mesure de subvenir à ses besoins.³⁰⁰ L'OE dit montrer de la souplesse à l'égard de ces conditions (voir plus loin).
- 4) L'échéancier du retour volontaire est élaboré avec la famille, mais la directive prévoit 30 jours. La famille a la possibilité de prendre contact avec le fonctionnaire de liaison pour demander un entretien complémentaire. A cause d'une manque d'effectifs, un deuxième entretien n'est jamais systématique, mais à la demande de la famille.
- 5) Si à l'issue de cette période (un mois, en principe), le fonctionnaire de liaison n'a plus signe de vie de la famille, la police vérifie si la famille réside toujours dans la maison. Dans l'affirmative, la famille est arrêtée et mise en détention dans le cadre d'un retour forcé.

L'OE s'engage à ne pas prendre de mesure d'éloignement tant que court le délai de l'accord, mais *"l'OE procédera au retour forcé, assorti d'un possible maintien dans un logement familial, si la famille ne se présente pas à la convocation ou si elle refuse de signer le contract."*³⁰¹

Pour ce qui est des sanctions, l'OE trouve la préoccupation des acteurs de terrain (e.a. le recours en annulation) injustifiée, puisque la deuxième sanction (la séparation des familles) n'est pas appliquée dans la pratique. Le Secrétaire d'Etat Theo Francken a d'ailleurs affirmé dans sa réponse à une

use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies in Belgium; Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, 2014, *Rapport annuel Migration 2013*.

²⁹⁷ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Egalement confirmé dans la question écrite 0094 de Monica De Coninck au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, du 19.03.2015.

³⁰⁰ Question écrite 0094 de Monica De Coninck au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, du 19.03.2015.

³⁰¹ Ibid.

question parlementaire que l'OE n'infligerait « *actuellement* » que la première sanction : le transfert vers une unité familiale ouverte/maison de retour.³⁰² L'OE n'infligerait la deuxième sanction qu'aux 'cas graves' et aux mêmes conditions que celles appliquées dans les maisons de retour (voir chapitre 5). Toujours est-il que la famille n'est pas informée d'avance de la possibilité de se voir infliger une sanction (= arrestation et transfert). Au moment de l'application de la sanction/arrestation, une décision de maintien dans un lieu déterminé est toutefois notifiée à la famille.

Le Secrétaire d'Etat, Theo Francken, a d'ailleurs déjà annoncé que le gouvernement ferait évaluer la mise en œuvre de l'AR en avril 2015³⁰³, mais l'OE nous a indiqué que ce ne serait que pour la fin de l'année 2015.³⁰⁴ Pour renforcer la transparence, il serait bien de publier cette évaluation.

ii. Décision de maintien dans un lieu déterminé ?

La famille ne reçoit pas de « décision de maintien dans un lieu déterminé », mais un ordre de quitter le territoire (OQT).³⁰⁵ C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles nous ne pouvons considérer l'AR du 17 septembre 2014, *sous sa forme actuelle*, comme une alternative à la détention, telle que visée par les standards internationaux et notre définition.

Mais, tant le cabinet du Secrétaire d'Etat que l'Office des étrangers considèrent cet AR comme une alternative à la détention.³⁰⁶ L'OE nous a expliqué qu'il faut le considérer comme une étape préalable à la détention et que l'AR a été conçu pour prévenir la mise en détention de la famille.³⁰⁷

iii. Le groupe-cible

Comme déjà mentionné, les familles sont identifiées sur base des fiches SEFOR. Cela concerne les familles ex-9ter, ex-9bis et les ex-demandeurs d'asile qui résident dans leur propre maison.³⁰⁸ Le Secrétaire d'Etat, Theo Francken, a également confirmé que cette alternative à la détention n'est pas appliquée aux familles, dont la demande de régularisation pour raisons médicales – ladite régularisation 9-ter – serait encore en cours d'analyse. Les familles ayant un recours non-suspensif auprès du Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE), elles, relèvent de cette disposition.³⁰⁹

Les familles en structure d'accueil, tel qu'un centre d'asile ou une ILA (initiative locale d'accueil), ne relèvent pas du champ d'application de l'AR. Pour elles, s'applique la procédure de retour de Fedasil.³¹⁰ Il se pourrait toutefois que ces familles soient invitées par erreur, lorsque l'OE ne peut savoir qu'elles se trouvent en structure d'accueil (il ne disposerait que de l'adresse).³¹¹ Au début de la

³⁰² Question écrite 0088 de Zakia Khattabi au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 13.04.2015.

³⁰³ Question écrite 0094 de Monica De Coninck au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 19.03.2015.

³⁰⁴ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

³⁰⁵ Ibid.

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Ibid.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Question 0088 de Zakia Khattabi au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 13.04.2015.

³¹⁰ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015; Question écrite 0094 de Monica De Coninck au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 19.03.2015; Question 0088 de Zakia Khattabi au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 13.04.2015.

³¹¹ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

mise en œuvre du projet-pilote, il y a eu au minimum un cas à Liège où une famille placée en structure d'accueil (d'un partenaire de Fedasil) a été convoquée.

S'agissant de familles en séjour irrégulier, exclues du marché de l'emploi régulier, se pose la question de savoir combien de ces familles sont en mesure de subvenir à leurs besoins. Au départ, nous pensions qu'il s'agissait de familles aidées par le réseau social ou pouvant subvenir à leurs besoins grâce à leurs économies personnelles ou au travail au noir. Mais, l'OE affirme appliquer avec souplesse les conditions cumulatives, notamment, pour ce qui est de 'subvenir à leurs besoins' et de l'accord du propriétaire du logement. Ce dernier cas n'est pas à justifier, dans l'immédiat, par les familles. La préparation au retour est, pour l'OE, plus importante que la stricte application des conditions cumulatives. Une condition essentielle est toutefois d'avoir reçu, par le passé, au moins un ordre de quitter le territoire et d'avoir reçu des informations sur le retour volontaire.³¹²

iv. Les chiffres

Les chiffres, ci-après, proviennent de différentes sources. Nous ne possédons toutefois pas d'informations démographiques sur ces familles et ne connaissons pas leur répartition sur les quatre villes-pilotes. La ville d'Anvers serait apparemment en tête de liste.³¹³

	Période du 15.11.2014 au 15.03.2015 (4 mois)³¹⁴	Période du 15.11.2014 au 31.12.2014 (1 mois et demi)³¹⁵
Nombre de familles convoquées à un entretien	103	18
Nombre de famille ayant signé le contrat	46	12
Nombre de familles ayant démarré le retour volontaire pendant la durée du contrat	2	1
Nombre de familles transférées vers une unité familiale en vue d'un retour forcé	3	1
Nombre de familles ayant démarré une nouvelle procédure	<i>Pas mentionné</i>	1
Nombre de familles dont un membre a été mis en centre fermé	0 ³¹⁶	0 ³¹⁷
Nombre de familles ayant disparu	<i>Pas mentionné</i>	12
Nombre de familles ayant été placé en unité familiale fermée.	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas

Nous ne disposons pas de chiffres plus récents de l'OE, mais ce dernier nous a indiqué que des 179 familles convoquées, 119 ont répondu à l'invitation.³¹⁸

³¹² Ibid.

³¹³ Ibid.

³¹⁴ Question écrite 0094 de Monica De Coninck au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 19.03.2015; Question 0088 de Zakia Khattabi au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 13.04.2015.

³¹⁵ Myria Centre fédéral Migration, 2015, *La migration en chiffres et en droits 2015*.

³¹⁶ Déduit de la réponse aux questions parlementaires.

³¹⁷ Déduit des chiffres du rapport.

³¹⁸ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

c. Les observations de la Plate-forme Mineurs en exil

Nous n'avons pu analyser de manière systématique la pratique des villes-pilotes et de Bruxelles, parce que les familles ne sont pas en contact avec un service externe, comme pour les MENA, ou ne sont pas logées dans un même endroit (comme dans le cas des maisons de retour). En attendant le lancement complet et un suivi plus systématique, nous pouvons déjà exprimer notre sentiment positif à l'égard de la volonté de la Belgique de souhaiter investir dans le lancement d'une alternative à la détention, même si l'OE est actuellement limité au niveau budgétaire. Nous souhaitons toutefois formuler quelques observations concernant notamment : (i) l'accompagnement des familles et (ii) les sanctions prévues.

i. Quel accompagnement prévoit l'AR du 17 septembre 2014 ?

Avant la publication de l'AR du 17 septembre 2014, le secteur utilisait souvent le terme 'accompagnement à domicile', lorsqu'il s'agissait de l'article 74/9§3. Dans le rapport du REM³¹⁹, rédigé entre autres par l'Office des étrangers, cette possibilité est formulée comme suit : *"follow-up/coach families in their own houses"*. Nous avons aussi utilisé cette terminologie dans notre évaluation des maisons de retour de 2012.

Même la réponse du Secrétaire d'Etat à une question parlementaire d'avril 2015 et relative à l'AR, avance cette hypothèse. Il parle d' *"un trajet d'accompagnement [qui a été] conçu pour ces familles en séjour irrégulier ou résidant dans une habitation personnelle selon les dispositions légales précitées, parallèlement au retour mis en place dans les places de retour ouvertes et le centre ouvert de retour, afin d'éviter que les familles qui collaborent au retour ne soient maintenues dans un logement [-FITT]."*³²⁰

Mais, à la lecture de l'AR, force est de constater qu'il existe un manquement au niveau de l'accompagnement. L'AR n'aborde nulle part, de manière approfondie, ni son contenu ni ses modalités. L'OE a indiqué que pour des raisons budgétaires, l'accompagnement se réduisait à un entretien à la suite duquel la famille devait préparer, elle-même et de manière indépendante, son retour. Si le fonctionnaire de liaison de SEFOR n'a pas de nouvelles de la famille et ne peut entrer en contact avec elle, à la fin du délai convenu (30 jours, en principe), on procède automatiquement au retour forcé (= arrestation, si la famille réside toujours dans le logement). Mais il n'y a actuellement **aucune différence entre la pratique SEFOR³²¹ et l'AR**. Lorsque nous avons abordé cette question, lors de notre entretien avec l'OE, il nous a été affirmé que l'accompagnement deviendrait plus intensif. Ce qui jusqu'à présent ne semble pas être le cas.

Le fait que l'OE veuille bien coopérer avec Fedasil à la trajectoire de l'accompagnement, nous semble toutefois positif.³²² Mais pas encore envisageable, puisqu'il n'y a pas encore de cadre de coopération.

Comme nous l'avons écrit nous-mêmes dans le contexte de l'accompagnement des familles en séjour irrégulier : *"libérer suffisamment de temps et d'espace [pour l'accompagnement] (...): accompagner vers un retour n'équivaut pas à simplement fournir des informations mais à offrir un soutien qui permette aux gens de trouver à nouveau de l'énergie pour 'oser' et 'pouvoir' réfléchir aux*

³¹⁹ Réseau européen des Migrations (European Migration Network), 2014, *Le recours à la rétention et aux alternatives à la rétention dans le contexte des politiques d'immigration en Belgique et au sein de l'UE*.

³²⁰ Question écrite 0094 de Monica De Coninck au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 19.03.2015.

³²¹ Pour une description de la procédure SEFOR, voir notamment, le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, 2014, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique*.

³²² Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

*différentes options.*³²³ Le délai de 30 jours nous semble beaucoup trop court pour pouvoir aboutir à des résultats concluants. Compte tenu de la mise en œuvre actuelle, il est compréhensible qu'un grand nombre de familles s'opposent au retour volontaire et disparaissent. Mais, gardons-nous toutefois de jeter le bébé avec l'eau du bain en concluant que l'accompagnement en habitation propre ne serait pas propice.

Pouvoir bénéficier d'un accompagnement à domicile aux fins de retour, est une opportunité tant pour l'Etat belge que pour les familles et peut aboutir à une vraie réussite pour les deux. Il y a des pratiques qui prouvent que les alternatives à la détention fonctionnent. Ainsi, dans le cadre du Community Care Pilot, le programme pilote australien en matière de soins communautaires, 60% des demandeurs d'asile déboutés sont retournés volontairement au pays.³²⁴ D'autres exemples de projets ayant obtenu un bon résultat sont : le Hotham Mission Asylum Seeker Project et le Community Status Resolution Trial (tous deux en Australie) et l'orientation pour l'avenir en Flandre³²⁵.

Par conséquent, nous demandons à l'Etat belge qu'il investisse dans un accompagnement de qualité, holistique (englobant) et humain. Un accompagnement qui examine à la fois les options de séjour et de retour, et implique plusieurs entretiens entre coachs et familles, tout en accordant plus de temps aux familles pour accepter/gérer le rejet de leur demande de séjour, pour abandonner définitivement leur projet migratoire, reformuler leur perspective d'avenir et régler le côté pratique de leur retour et de leur réinsertion. Les coachs devraient soutenir et aider ces familles à réaliser ces nouveaux projets. Actuellement, ces personnes, et donc le retour volontaire, ne sont pas l'objectif principal de l'accompagnement qui mise surtout sur le procédural. Ceci entraîne souvent un retour forcé onéreux et négatif, alors qu'un accompagnement un peu plus long, plus intensif et humain aurait pu mener à un retour volontaire.

Parallèlement à l'analyse de l'accompagnement en maisons de retour, nous voudrions souligner que les coachs doivent bien entendu travailler avec les parents, mais qu'ils doivent aussi parler du retour avec les enfants.³²⁶ A cet effet, nous demandons l'élaboration d'un soutien spécifique, afin de fournir aux parents une bonne méthode pour aborder et expliquer le retour aux enfants.

Un bon accompagnement n'est toutefois pas suffisant. Il ressort de la recherche sur les éléments pouvant assurer le succès des alternatives à la détention à l'arrivée, que le fait de se sentir traité de manière juste et équivalente tout au long de la procédure et de l'accompagnement *depuis l'arrivée au pays d'accueil*, incite les personnes à respecter les règles, à rester en contact avec les autorités et

³²³ Plate-forme Mineurs en exil, 2012, *Analyse critique de la mise en oeuvre du Protocole de coopération conclu entre l'Office des étrangers et Fedasil sur le parcours d'accompagnement des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier en Belgique et recueillies en vertu de l'Arrêté Royal du 24 juin 2004.*

³²⁴ Plate-forme Mineurs en exil, 2012, *Coaching onregelmatig verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen die in privéwoningen verblijven tijdens de duur van hun BGV.*

³²⁵ Kruispunt Migratie-Integratie, 2014, *Toekomstoriëntering. Met precaire verblijvers werken aan een zinvol toekomstperspectief. Kennismakingsbrochure voor hulpverleners*; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2012, *Maak de toekomstpuzzel*; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2014, *Extra tips toekomstoriëntering*; Samenlevingsopbouw Brussel, 2011, *Toekomstoriëntering met mensen zonder wettig verblijf*; Antwerps integratiecentrum de 8, 2014, *Toekomstoriëntering met precaire verblijvers. Een werkboek voor groepswork en individuele begeleiding*; Antwerps integratiecentrum de8, 2012, *Toekomstoriëntering aan mensen zonder wettig verblijf. Een traject voor groepswork en individuele begeleiding.*

³²⁶ Service des Demandeurs d'Asile et des Réfugiés de la ville de Gand, 2015, *Enfants et le retour volontaire. Tuyaux pour les accompagnateurs de familles en retour volontaire.*

à retourner lorsque leur demande de séjour est rejetée.³²⁷ Le succès des alternatives à la détention dépend donc de la manière dont le pays d'accueil traite ces personnes.

Recommandation :

Nous demandons que l'Office des étrangers puisse investir davantage et mieux dans un accompagnement à deux voies, holistique (englobant) et humain, qui se focalise surtout sur le projet de vie et de migration de la famille, en vue de trouver une solution durable pour ladite famille. Cet accompagnement individualisé devrait durer au moins 3 mois, mais sa durée dépendrait principalement de la situation spécifique de la famille.

La décision de signer un accord avec l'Office des étrangers, le contenu et les suites de cet accord, doivent être clairement expliqués à la famille, dans un langage aisément compréhensible par celle-ci. La famille doit pouvoir disposer de suffisamment de temps entre l'explication fournie et la signature de l'accord (voir recommandation ci-dessus), ce qui incitera au respect de cet accord.

Malgré le fait que, selon l'AR du 17 septembre 2014, les familles doivent subvenir à leur entretien personnel, elles devraient pouvoir avoir accès aux services publics et aides sociales normalement contenu dans l'aide matérielle, tels que l'accès aux soins de santé, à l'éducation, aux loisirs, etc.

ii. Les sanctions

Comme indiqué précédemment, l'Office des étrangers peut, « *si la convention n'est pas respectée* », appliquer « *une des sanctions mentionnées ci-après en fonction de la gravité du manquement et du comportement de la famille* »³²⁸:

- maintenir toute la famille dans une maison de retour,
- maintenir un membre adulte de la famille dans un centre fermé, jusqu'au moment de l'exécution de la décision d'éloignement avec l'ensemble de la famille,
- maintenir toute la famille pour une durée aussi courte que possible dans une unité familiale fermée (127bis) en vue de son éloignement.

Bien que l'OE nous assure que, jusqu'à maintenant, seule la première sanction a été appliquée et que la séparation des familles ne se ferait que dans des circonstances exceptionnelles³²⁹, nous sommes malgré tout inquiets.

Premièrement, il convient de noter qu'il manque une analyse individuelle complète³³⁰ avant d'infliger une sanction. Il s'agit d'ailleurs d'une décision quasi automatique : si un membre de la famille ne respecte pas la convention, la sanction 1, 2 ou 3 lui est infligée. Il n'y a d'ailleurs pas d'analyse individuelle complète avant la décision de mise en détention. Il n'y a pas non plus d'analyse de l'impact de la sanction sur les enfants.

Deuxièmement, il n'y a pas de gradation dans les sanctions de l'AR en fonction de l'irrégularité commise.

³²⁷ Costello & Kayats, 2013, *Building empirical research into alternatives to detention : perception of asylum seekers and refugees in Toronto and Geneva*, UNHCR.

³²⁸ AR 17 septembre 2014 (voir aussi art. 3 du même AR).

³²⁹ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

³³⁰ Voir chapitre 2. Qu'est-ce que la détention et quelles en sont les alternatives éventuelles ?

Troisièmement, toute la famille peut se voir infliger une sanction à cause du comportement d'un seul de ses membres. Ceci va à l'encontre du principe du droit pénal quant au caractère personnel de la sanction. Nul ne peut être puni pour des actes qu'il n'a pas commis ni pour des actes commis par une tierce personne. De même, les sanctions collectives sont interdites.

Quatrièmement, les éléments aggravants tels que « *la gravité de l'infraction* » et « *le comportement de la famille* » sont assez vagues et la relation entre l'élément et la sanction n'est pas claire. Quel comportement entraîne une sanction ? Quelle sanction ? Quelle infraction est grave et quelle infraction ne l'est pas ?

Cinquièmement, l'OE est à la fois juge et partie dans l'affaire, ce qui va à l'encontre du principe de droit '*nemo iudex in causa sua*' (littéralement : nul ne peut être juge dans sa propre cause). L'OE doit veiller à ce que chaque OQT fasse l'objet d'un suivi effectif, constatant notamment que la famille a réellement quitté la Belgique.³³¹ Comme les sanctions comprennent davantage de facteurs de privation de liberté en vue de garantir le départ, l'OE aurait intérêt à les voir infligés. Etant donné que c'est l'OE qui inflige les sanctions, cela pourrait en théorie aboutir à davantage de sanctions ou à une application accélérée des sanctions. Nous ne disposons actuellement d'aucun chiffre à cet effet. Cependant, une telle violation d'un principe de droit devrait être structurellement évitée.

Sixièmement, ni la pratique, ni l'AR ne semblent prévoir un avertissement avant d'imposer une sanction.

Septièmement, il n'existe aucune possibilité de recours, ni de plainte à l'encontre de l'application d'une sanction. Une telle application ne semble même pas être signifiée à la famille par lettre recommandée, de sorte que cette dernière ne puisse la contester. Par contre, la famille peut introduire un recours auprès du Conseil d'Etat, contre une décision de mise en détention³³². Toutefois, ce recours n'aurait qu'un impact sur la décision de mise en détention, mais nullement sur l'application d'une sanction. Il semble même que dans ce cas précis, (le membre de) la famille serait mis en liberté, mais ne ressortirait plus automatiquement de l'AR du 17 septembre 2014. Cela pourrait s'avérer problématique en cas d'une application injuste de sanction. L'AR du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux de détention³³³ n'est pas non plus d'application dans cet AR du 17 septembre 2014.

Recommandation :

L'AR du 17 septembre 2014 viole le principe du caractère personnel de la sanction, l'interdiction d'être en même temps juge et partie dans une même affaire, et le droit de recours. Nous demandons que la Belgique mette cet AR et sa mise en pratique en conformité avec les principes de base inhérents à un pays démocratique.

L'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale dans la décision d'appliquer, ou non, une sanction et dans la mise en détention qui en résulterait.

³³¹ <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Apropos/Pages/Competences.aspx> (consulté le 08.11.2015).

³³² D'un membre de la famille ou de la famille au complet.

³³³ Titre VI de l'Arrêté Royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

La deuxième sanction, qui permet de maintenir un membre adulte de la famille dans un centre fermé, tandis que le reste de la famille réside dans une maison de retour, est aussi examinée au chapitre 5 qui traite spécifiquement de la séparation des familles.

IV. CONCLUSION

Dans le présent chapitre, nous avons examiné les alternatives à la détention pouvant être imposées aux familles avec mineurs, à savoir : les dispositions pour éviter les disparitions (garantie financière, copie des pièces d'identité et obligation de se présenter aux autorités), les maisons de retour et la possibilité de préparer le retour volontaire depuis son domicile.

Nous constatons que l'obligation de se présenter régulièrement, la délivrance d'une copie des pièces d'identité et le dépôt d'une garantie financière, ne sont que rarement ou pas du tout utilisés par l'OE. S'agissant des documents d'identité, nous sommes assez d'accord avec l'OE qui trouve qu'il serait plus efficace de demander aux personnes et aux familles les documents originaux (à condition que l'OE délivre à ces personnes et ces familles une copie conforme des documents originaux en vue des autres démarches administratives). Nous suggérons toutefois que la Belgique examine comment mettre en œuvre l'obligation de déposer une caution ou de se présenter régulièrement aux autorités, de manière à respecter les droits de la personne/famille concernée et les objectifs des autorités.

L'ouverture des maisons de retour en 2008 a montré que la Belgique pourrait prendre des mesures décisives en vue de respecter les droits de l'enfant. Au cours des 7 dernières années – depuis l'ouverture des premières maisons de retour, de nombreux changements ont eu lieu. Le groupe-cible et le contexte ont changé. En outre, l'Office des étrangers a acquis plus d'expérience en matière d'accompagnement au retour, des coachs supplémentaires ont été recrutés, et la collaboration entre les coachs et les ONG concernées (CBAR, JRS Belgium) s'est fortement améliorée. Mais il reste encore des démarches à effectuer : compte tenu de leur mission, 8 coachs pour 27 maisons de retour nous semblent insuffisants ; les enfants n'ont qu'un accès limité à l'éducation, aux loisirs, aux jeux et à la récréation ; les opportunités pour une préparation appropriée au retour restent sous-exploitées, etc. Ces lacunes ont des répercussions sur la situation des enfants qui se sentent délaissés : sans activités significatives (scolarité ou autres), sans accompagnement approprié à leurs besoins et accompagnés de parents qui doivent se concentrer sur la procédure de séjour ou de retour, ces enfants se sentent abandonnés. Cependant, nous sommes persuadés que ces maisons de retour sont un must en Belgique, à condition de vouloir mener une politique migratoire humaine, qui respecte les obligations internationales. Nous sommes convaincus qu'il faut investir davantage dans cette voie et espérons que cela se fera dans un avenir proche.

La possibilité de préparer le retour volontaire depuis son domicile au lieu d'un centre fermé ou une maison de retour est en soi un développement positif. La possibilité d'accompagnement des familles depuis leur domicile, aux fins de retour, est une opportunité à la fois pour l'Etat belge et pour les familles et peut aboutir à une vraie réussite tant pour l'un que pour l'autre. Il semblerait toutefois que pour des raisons budgétaires limitées et l'absence d'un accompagnement individualisé et intensif, le potentiel de cette alternative à la détention reste sous-exploité. En conséquence, nous demandons à la Belgique d'investir davantage dans l'accompagnement. Nous demandons en outre que l'AR du 17 septembre 2014 et sa pratique soient adaptés, afin de respecter le principe du caractère personnel de la sanction, l'interdiction d'être en même temps juge et partie dans une même affaire, et le droit de recours.

5. LA SÉPARATION DES FAMILLES

La mise en détention d'un membre adulte de la famille – dans la plupart des cas, le père – lors de l'exécution d'un retour (forcé) mérite une attention particulière. Cette séparation implique un conflit entre les mesures visant à assurer le retour, d'une part, et le respect du droit à la vie familiale, de l'exercice de l'autorité parentale et le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, d'autre part. La séparation des familles lors de la préparation d'un retour forcé peut prendre différentes formes. Nous distinguons quatre scénarios possibles.

Le premier scénario concerne la séparation des familles qui se trouvent dans une maison de retour. Dans ce cas, l'Office des étrangers fait valoir que le comportement de la famille joue un rôle décisif dans la manière dont le retour forcé est exécuté (y compris la séparation, voir ci-dessous).

Le deuxième scénario concerne la sanction imposée en vertu de l'AR du 17 septembre 2014 (voir chapitre 4). Dans ce cas, l'OE peut décider de mettre un parent en détention dans un centre fermé, lorsque la famille enfreint l'accord conclu avec l'OE.

Le troisième scénario concerne la séparation de la famille à l'aéroport de Bruxelles-National, juste avant le rapatriement, afin d'éviter 'tout incident' pendant le rapatriement.

Le quatrième scénario est souvent négligé et porte sur la mise en détention dans un centre fermé d'un ou plusieurs membres de la famille qui n'ont pas droit au séjour et ce, après leur arrestation sur la voie publique ou pendant une inspection du travail. Le reste de la famille, avec ou sans droit de séjour, poursuit sa vie. Plusieurs situations sont envisageables. Il peut s'agir des partenaires de personnes en possession d'un droit de séjour, des parents d'enfants en possession d'un droit de séjour, d'enfants jeunes adultes, de parents en possession d'un droit de séjour (temporaire). Si l'OE était au courant de l'existence d'autres membres de la famille sur le territoire, il leur donnerait l'occasion de quitter la Belgique avec le membre de leur famille détenu. Mais, cela n'est pas toujours le cas. Dans son arrêt *Rodrigues da Silva, Hoogkamer v The Netherlands*³³⁴, la Cour européenne des droits de l'homme déclara que séparer un parent en séjour irrégulier de ses enfants en possession d'un droit de séjour serait une violation de l'article 8 de la CEDH.

Dans ce chapitre, nous aborderons quatre principes qui sont à prendre en considération avant de décider de séparer les membres d'une famille. Il s'agit (i) de la pratique actuelle, (ii) du cadre juridique national et international, avec une attention particulière à l'intérêt supérieur de l'enfant, (iii) une discussion sur les expériences de la famille et (iv) nos observations et recommandations.

I. LA PRATIQUE

L'Office des étrangers nous a communiqué les chiffres ci-après. Il convient de souligner que l'OE n'indique que les statistiques des familles dont il a connaissance (c.-à-d., les familles qui ont un dossier chez lui). Les chiffres de l'OE ne comprennent pas les familles dont un membre est mis en détention, alors que les autres membres de la famille qui résident en Belgique n'ont pas été identifiés par la police ou par l'OE et ce, pour diverses raisons. Il arrive parfois que le père n'ose pas dévoiler le lieu de séjour de sa famille, parce qu'il veut la protéger. Il y a des situations où les autres membres de la famille sont en séjour régulier en Belgique (par ex. les enfants jeunes adultes de parents en procédure de demande de régularisation recevable). Il arrive aussi que la famille disparaisse de son lieu de résidence après l'arrestation ou la mise en détention d'un de ses membres.

³³⁴ *Rodrigues da Silva, Hoogkamer v The Netherlands* (nr. 50435/99, 03.07.2006); voir également *Nunez v Norway* (nr. 55597/09, 28.09.2011).

C'est la raison pour laquelle le chiffre des familles rencontrées en 2014 est certainement plus élevé que le chiffre officiel rapporté par l'OE.

NOMBRE DE FAMILLES SÉPARÉES, EN MAISONS DE RETOUR						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (<30.06)
Statistiques de l'OE³³⁵	0	2	5	21	23	8
Rencontrées par JRS Belgium	/	/	3	10	25	5

Basé sur les chiffres reçus de l'OE, le rapport annuel 2014 du centre Myria³³⁶ fait état de 21 familles ayant été séparées, en 2014 :

- 5 familles pour cause de tentative de fuite antérieure,
- 8 familles ou membres de la famille, pour des problèmes d'ordre public,
- 4 familles, parce que tous les membres de la famille n'avaient pu être arrêtés en même temps,
- 4 familles pour cause de violence intrafamiliale.

Le reste de la famille peut rendre visite au membre de la famille placé en centre fermé³³⁷, mais cette pratique n'est pas claire. Par le passé, la famille recevait, une fois par semaine, des titres de transport en commun pour se rendre auprès du membre enfermé. Par contre, si la famille voulait lui rendre visite plusieurs fois par semaine, alors elle devait acheter elle-même ses titres de transport. Il paraîtrait même que les coachs décidaient quelle famille pouvait ou ne pouvait pas recevoir de titres de transport.

Une fois séparée, il est prévu que la famille quitte le pays ensemble, par exemple, par le même vol. Or, il est fréquent que la personne détenue soit sciemment mise sur un autre vol de retour, alors que sa famille en maison de retour suivra plus tard. Cela s'est passé au moins une fois en 2012 et 3 fois en 2014. Si l'OE n'est pas au courant de l'existence de la famille, la personne détenue sera rapatriée tandis que la famille restera en Belgique. Les interdictions d'entrée sur le territoire et les lourdes procédures de regroupement familiale entraînent une longue séparation et anéantissent la vie familiale, car le retour en Belgique est difficile, voire impossible.

Enfin, il y a la séparation des familles à l'aéroport de Bruxelles-National par la police aéroportuaire. Si la police escorte la famille, le père sera séparé du reste de la famille à son arrivée à l'aéroport et placé en cellule d'isolement.³³⁸

Recommandation :

Aussi longtemps que la pratique de la séparation des familles perdure, nous demandons à l'OE et à la police aéroportuaire de publier annuellement des données statistiques sur le nombre de familles séparées et la cause de cette séparation.

³³⁵ Chiffres reçus de l'OE le 30.07.2015.

³³⁶ Myria Centre fédéral Migration, 2015, *La migration en chiffres et en droits 2015*.

³³⁷ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

³³⁸ Myria Centre fédéral Migration, 2015, *La migration en chiffres et en droits 2015*.

II. LE CADRE JURIDIQUE

a. Le cadre juridique international

Selon la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), l'intérêt supérieur de l'enfant comme précisé à l'article 3.1, doit être une considération primordiale. L'article 2 stipule le principe de non-discrimination et l'article 6.2, le droit au développement. L'article 9 §1 et §3 définit de manière concrète les conditions de séparation de la famille :

*"1. Les États parties **veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré**, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que **cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant**. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant (...)*

*3. Les États parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux **d'entretenir régulièrement** des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant."*

Une autre disposition pertinente du droit international relatif à la séparation des familles est l'article 18 de la CIDE :

"Les États parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement. La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents (...)."

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne rappelle, en son article 24, §2, que *dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale*. Le §3 stipule que :

"Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt."

L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) confirme le droit au respect de la vie privée et familiale. L'article stipule aussi (§2) que :

"Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Le fait que la famille ou les membres de la famille soient en situation de séjour irrégulier ne justifie pas la séparation de la famille ou des membres de la famille. La décision de séparer la famille devrait d'ailleurs être précédée d'une analyse de la proportionnalité.

L'Article 5 de la directive 'retour'³³⁹ prévoit que, dans toutes les décisions relatives à la mise en œuvre de la présente directive, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale, en ce compris, les mesures de détention.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)³⁴⁰ estima quant à elle que *“la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant implique d'une part de maintenir, **autant que faire se peut**, l'unité familiale, d'autre part, d'envisager des alternatives afin de ne recourir à la détention des mineurs qu'en dernier ressort.”* Sur base d'autres arrêts³⁴¹, la CEDH a estimé que le pouvoir public *devrait veiller* à ce que parents et enfants ne soient pas séparés.

b. Le cadre juridique national

La séparation des membres d'une famille, en plaçant un membre adulte de la famille dans un centre fermé, ne s'appuie sur **aucune base juridique** (hormis l'AR du 17 septembre 2014, voir ci-dessous). La pratique actuelle de l'Office des étrangers, qui consiste à séparer les familles se trouvant dans une des situations énumérées plus haut, est illégale.

Les raisons invoquées par l'Office des étrangers³⁴² pour justifier une séparation de la famille, sont :

- i. Menace répétée ou grave pour l'ordre public,
- ii. Fraude pendant la procédure de séjour,
- iii. La présence d'un enfant majeur combiné à un risque de fuite (notamment, quand la famille est arrêtée suite à une précédente procédure de retour). Parfois, cette raison est scindée en deux motifs distincts,³⁴³
- iv. Un incident violent dans la maison de retour.

La séparation de la famille se fait systématiquement lorsqu'une fraude est constatée. L'OE parle de fraude quand le nom ou la date de naissance, le lien de parenté ou le pays d'origine de la demande de séjour est faux. Dans d'autres cas, la séparation n'est pas systématique mais appartient au pouvoir discrétionnaire de l'OE.

Il existe toutefois d'autres situations donnant lieu à la séparation de la famille. Notamment, quand un membre de la famille souffre de problèmes de santé mentale, par ex. un risque de suicide. Dans ce cas, l'OE place cette personne dans un centre fermé qui pourra lui offrir « les soins et le suivi appropriés », étant donné que ces centres disposeraient d'un personnel médical.³⁴⁴ Ceci est assez étonnant, puisque le *special needs programme* de l'OE prévoit que des personnes qui ne peuvent bénéficier d'un encadrement médical approprié en centres fermés, soient transférées vers une institution psychiatrique.³⁴⁵

En règle générale, la décision de séparer une famille est prise par l'OE *avant* de procéder à son transfert vers une maison de retour et ce, en s'appuyant uniquement sur 'les éléments du dossier'.³⁴⁶ Nous avons toutefois connaissance de familles qui ont été séparées lorsqu'elles se trouvaient déjà

³³⁹ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

³⁴⁰ CEDH, arrêt *Popov c. France* du 19 janvier 2012, req. nos 39472/07 et 39474/07, § 141.

³⁴¹ CEDH, 22 juin 1989, *Eriksson c. Suède*, § 71 ; 12 octobre 2006, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, § 51

³⁴² Correspondance par e-mail avec l'OE, 16.05.2014.

³⁴³ P.ex. Myria Centre fédéral Migration, 2015, *La migration en chiffres et en droits 2015*.

³⁴⁴ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

³⁴⁵ Office des étrangers, 2011, *Rapport des activités 2010*.

³⁴⁶ Rapport de visite du site de retour à Beauvechain, 01.09.2015.

dans la maison de retour. Aux dires des coachs, ceci a lieu lorsqu'une famille menace un coach ou lorsque le comportement d'un membre de la famille représente un danger pour lui-même ou les autres membres de sa famille.³⁴⁷

Le seul ancrage légal relatif à la séparation des familles se trouve dans l'AR du 17 septembre 2014³⁴⁸ qui permet aux familles de préparer leur retour volontaire depuis leur habitation (voir chapitre 4). C'est d'ailleurs explicitement prévu à l'article 3, §2 de l'AR : si la convention avec l'Office des étrangers n'est pas respectée, une des sanctions mentionnées à l'article peut s'appliquer, en fonction de *la gravité du manquement* et du *comportement de la famille*, un membre de la famille peut être mis en détention dans un centre fermé, jusqu'au moment de l'exécution de la décision d'éloignement *avec l'ensemble de la famille*. L'AR du 17 septembre 2014 ne dit cependant rien à propos de la décision d'imposer une sanction à la famille et d'imposer sa mise en détention, ni des raisons de cette décision, ni du choix de certaines sanctions.

L'OE a entériné les quatre raisons de la séparation des familles appliquées dans les maisons de retour (i-iv ci-dessus) et admis qu'elles pouvaient aussi mener à la séparation dans le cadre de l'AR du 17.09.2014. Il a d'ailleurs fait mention d'une raison supplémentaire : s'il n'y a pas de 'cellule familiale effective'.³⁴⁹ Dans ce contexte, il est important de noter que les enfants majeurs ne font pas partie de la 'famille nucléaire', pour la simple raison qu'une fois adultes, ils sont responsables de leurs propres actes et décisions.

Enfin, nous rappelons que l'article 22bis de la Constitution belge garantit la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant³⁵⁰, qui dit en l'occurrence que dans toute décision qui concerne l'enfant, l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale. Par conséquent, les sanctions infligées dans le cadre d'une procédure de retour doivent être effectuées sans violer l'intérêt supérieur de l'enfant. Les critères et les procédures pour définir l'intérêt supérieur de l'enfant dans une situation spécifique sont rarement expliqués. Le législateur belge ne précise ni critères ni procédures pour la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant lors de l'exécution d'un retour forcé.

III. LES OBSERVATIONS DE LA PLATE-FORME MINEURS EN EXIL

a. Impact sur les familles

L'arrestation d'une famille dans son propre logement³⁵¹ est souvent vécue par la famille comme un événement extrêmement traumatisant (voir chapitre 4). En outre, si au cours de l'intervention de la police, un parent, un frère ou une sœur majeur(e) est arrêté et transféré vers un autre endroit, l'événement se révèle encore plus déstabilisant. Assister à l'arrestation d'un de leurs parents est cause de traumatismes considérables chez les enfants.

³⁴⁷ Rapport de visite du site de retour à, 01.09.2015.

³⁴⁸ Arrêté Royal du 17 septembre 2014 déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, §3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès du territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

³⁴⁹ Interview avec des collaborateurs de l'OE, 30.07.2015.

³⁵⁰ « Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle. Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne ; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement. Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement. Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits de l'enfant. »

³⁵¹ Dans le cadre de la procédure SEFOR ou de l'AR de 17.09.2015.

Le transfert vers une maison de retour est en soi déjà une expérience difficile à vivre. Les familles réalisent alors que leur séjour en Belgique prend fin, que leur projet d'immigration a échoué et sont en outre confrontées à un retour qu'elles n'ont pas choisi (même si elles peuvent bénéficier des programmes de retour volontaire, on ne leur a pas présenté, avant leur arrivée dans la maison de retour, un projet de retour concret). Beaucoup de parents se sentent seuls, isolés, tristes et choqués, parce qu'ils sont privés de toute possibilité de décision. Dans de telles situations, l'enfermement d'un membre de la famille est un fardeau qui pèse lourd sur la famille. L'enfermement casse la cohésion de la famille et ce, à un moment où tous les membres de cette dernière ont besoin d'un soutien réciproque. Les parents ne peuvent pas rassurer les enfants, car ils ont eux-mêmes peur. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que l'attachement de l'enfant à ses parents se développe au cours des trois premières années de sa vie. La plupart des enfants dans les maisons de retour appartiennent à cette tranche d'âge. Une séparation de 3 à 4 jours pendant cette période peut mettre à mal leur sentiment de sécurité.³⁵²

Même si la famille peut rendre visite au parent placé dans un centre fermé, il faut toutefois signaler que les maisons de retour sont géographiquement fort éloignées des centres fermés et de ce fait difficiles d'accès. Les déplacements des maisons de retour vers les centres fermés s'avèrent donc compliqués, limite impossibles, surtout pour un parent avec plusieurs très jeunes enfants. Un voyage impliquant des correspondances (bus, train, bus et retour) n'est pas très réaliste avec de très jeunes enfants.

b. Légalité

Il est clair que la séparation des familles pour des raisons purement administratives n'est pas conforme au cadre juridique national et international décrit ci-dessus.

Conformément à la Convention des droits de l'enfant, un enfant ne peut être séparé contre son gré d'un parent (de ses parents) que si c'est dans son intérêt supérieur. Les motifs invoqués par l'OE n'ont cependant rien à voir avec l'intérêt supérieur de l'enfant. Nous demandons donc que cette séparation ne s'opère que si l'enfant est mis en danger par ses (ou un de ses) parents, et plaidons en faveur de la réalisation d'une analyse approfondie de la situation avant de procéder à cette séparation. D'ailleurs, ce n'est pas à l'OE de prendre une telle décision, mais plutôt à l'Aide à la Jeunesse, le 'Integrale Jeugdzorg' ou du tribunal de la famille.

Il en va de même pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale. Nous trouvons encourageant que l'OE veuille bien intervenir et accorder à ces personnes l'accès à une aide psychologique. Toutefois, la présence d'une équipe médicale au sein d'un centre fermé ne pourrait être une raison de placer ces personnes en détention dans un centre fermé. Malgré la présence d'une équipe médicale, les centres fermés ne sont ni équipés ni qualifiés pour fournir une aide appropriée.

Recommandation :

Nous demandons à l'OE d'arrêter de séparer les familles en plaçant un adulte de la famille en centre fermé pour des raisons administratives ou comme sanction pour un comportement antérieur. Quand un enfant se trouve en danger dans sa famille, l'OE doit impliquer tout de suite les instances compétentes (Aide à la Jeunesse, Integrale Jeugdzorg, tribunal de la famille).

L'analyse concernant l'éventuelle séparation de l'enfant de ses parents doit toujours prendre en considération les différents droits de l'enfant et doit respecter le droit d'être entendu.

³⁵² CODE, 2010, *Séparation des parents et droits de l'enfant. Enjeux psychologiques*, Analyse.

Nous demandons que la sanction (la possibilité de préparer le retour depuis l'habitation personnelle) telle que prévue à l'AR du 17 septembre 2014, soit supprimé. Ce qui signifie l'amendement de l'AR en question.

Nous demandons que la police aéroportuaire arrête de procéder à la séparation des familles pendant le rapatriement.

Quand les parents ont besoin d'une assistance psychologique qui ne peut leur être fournie en maisons de retour, il faut alors les transférer vers une institution de santé mentale.

IV. CONCLUSION

Les familles en séjour irrégulier en Belgique risquent à maintes reprises d'être séparées pour des raisons purement administratives. Cette séparation se traduit principalement par le placement en centre fermé d'une personne adulte (parent ou enfant majeur) de la famille. Cette arrestation peut avoir lieu dans le cadre d'une procédure SEFOR ou de l'AR du 17.09.2014, à la suite d'une arrestation de routine (l'OE n'ayant pas connaissance de l'existence de la famille ni de son lieu de résidence au moment de la mise en détention de la personne concernée), en raison d'un 'comportement problématique' dans la maison de retour ou encore à l'aéroport de Bruxelles-National au moment du rapatriement.

Outre le fait que ces séparations sont préjudiciables au bon développement de l'enfant et au bien-être de tous les membres de la famille, cette pratique ne respecte pas le cadre juridique international. Nous demandons donc à la Belgique qu'elle cesse cette pratique. Quand un enfant se trouve en danger dans sa situation familiale actuelle, les instances compétentes (Aide à la Jeunesse, Integrale Jeugdzorg) doivent immédiatement être impliquées.

6. CONCLUSION GÉNÉRALE

La mise en détention, soit la privation de liberté des citoyens par une autorité publique, entraîne la restriction d'un droit fondamental que le cadre juridique et normatif international n'autorise que sous certaines conditions. C'est en fait un dernier recours qu'on ne peut utiliser que si la loi le permet, dans un but légitime et s'il est proportionnel aux objectifs visés. La détention ne peut s'appliquer que pour une durée aussi courte que possible, en d'autres termes, le temps strictement nécessaire à la réalisation de l'objectif (le retour) ou pour constater que l'objectif ne peut être atteint (par ex. pour des raisons administratives ou de santé). Chaque décision de mise en détention doit être précédée d'une analyse individuelle qui évaluera l'arbitraire, la nécessité et la proportionnalité de la détention à la lumière de la vulnérabilité des personnes concernées et, in casu, de l'intérêt supérieur des enfants concernés. Cette analyse doit toujours être fondée sur des critères objectifs.

Le cadre juridique international n'autorise la mise en détention d'enfants mineurs qu'en dernier recours et si elle est adaptée aux besoins spécifiques des enfants mineurs concernés et pour une durée aussi courte que possible. Cependant, le Comité des droits de l'enfant auprès des Nations Unies, l'organisme international qui supervise la bonne exécution de la Convention des droits de l'enfant, demande d'arrêter la mise en détention d'enfants mineurs pour des raisons migratoires.³⁵³ Il ressort de l'analyse que toute détention, aussi courte soit-elle, affecte profondément le bien-être des enfants mineurs concernés. Des problèmes mentaux et physiques résultant d'une mise en détention, ont été constatés à maintes reprises par les psychologues et les accompagnateurs. C'est la raison pour laquelle nous soutenons que **la détention n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'elle constitue une violation des droits de l'enfant.**

En raison des effets négatifs de la détention et du fait que l'enfermement n'est pas toujours proportionnel, des **alternatives à la détention** ont été développées. Dans le contexte du présent rapport, nous avons défini les alternatives à la détention comme toute loi, politique ou pratique qui autorise les migrants, pour lesquels une mise en détention dans un centre fermé se révèle nécessaire, non-arbitraire mais toutefois disproportionnée, à résider dans la communauté dans l'attente d'un droit de séjour, d'un retour ou d'un refoulement, pour autant que les droits de l'homme et de l'enfant soient respectés. Concernant les familles avec enfants mineurs, le droit à une vie familiale, à l'éducation, aux loisirs et au développement sont d'une importance capitale. Les alternatives à la détention doivent être conçues et développées conformément au cadre juridique et normatif international relatif aux droits de l'homme. **S'il n'y a pas de motif pour mettre quelqu'un en détention, il n'y a pas non plus de raison d'appliquer une alternative à la détention.**

A la lumière de la stratégie politique actuelle « *volontaire si possible, forcé si nécessaire* », la détention joue un rôle primordial dans la politique migratoire belge. Bien que le nombre de mises en détention administratives et de retours forcés soient, depuis quelques années déjà, en nette régression en raison d'un manque de budget, le Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, Theo Francken (N-VA), et l'Office des étrangers militent pour des procédures d'éloignement plus efficaces et – en vue de leur mise en œuvre – pour une plus grande disponibilité de places dans les centres fermés.

³⁵³ Committee on the Rights of the Child, n.d., *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of all children in the context of international migration*.

La priorité qui est donnée au retour et à la détention affecte aussi les mineurs. En 2014, l'actuel Secrétaire d'état à l'Asile et la Migration, Theo Francken (N-VA), annonçait qu'avant la fin de son mandat, des unités familiales fermées seraient construites sur le site du centre fermé 127bis. Cette même année était publié l'AR du 17 septembre 2014 offrant la possibilité aux familles avec enfants mineurs de rester dans leur habitation en attendant le retour volontaire (ou forcé).

C'est à la lumière de ces développements que nous avons rédigé la présente analyse. Nous avons évalué toutes les situations pouvant donner lieu à la détention ou à une alternative à la détention de familles avec enfants mineurs.

Nous nous sommes aussi penchés sur la mise en **détention** de mineurs accompagnés **dans un centre fermé**. Nous regrettons vivement l'intention du gouvernement de faire construire des unités familiales fermées dans le centre fermé 127bis et d'ainsi réintroduire la détention de mineurs dans la pratique. Nous demandons au gouvernement d'arrêter ce projet et d'investir dans des alternatives à la détention. Indépendamment de nos observations sur (l'absence de) la nécessité de ces unités fermées, nous nous posons aussi des questions sur le groupe-cible, sur la durée et l'humanisation de la détention par une adaptation du lieu de détention.

Aujourd'hui, les familles avec enfants mineurs sont déjà mises en détention : à leur arrivée à la frontière (dans les centres INAD) ou juste avant de quitter la Belgique (au centre de transit fermé, Caricole). S'agissant des centres INAD, nous demandons d'organiser au plus vite le transfert de ces familles vers une maison de retour et d'améliorer les conditions des centres INAD. S'agissant de la détention de courte durée juste avant le départ, nous nous posons des questions quant à la nécessité et à la proportionnalité de cette pratique. Il n'existe d'ailleurs aucune base juridique pour cette pratique, tant au niveau national qu'international. Il s'agit finalement de détention, aussi courte soit-elle, qui n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Nous demandons donc d'arrêter cette pratique.

Au chapitre 4, nous nous sommes penchés sur les alternatives à la détention appliquées aux familles avec enfants mineurs : les mesures visant à empêcher les disparitions (caution, copie des documents d'identité, l'obligation de se présenter), les maisons de retour et la possibilité de préparer le retour volontaire depuis son domicile.

Nous constatons que **l'obligation de se présenter** régulièrement, la remise d'une copie **des documents d'identité** et le dépôt d'une **caution** ne sont que rarement ou pas du tout appliqués par l'OE. S'agissant des documents d'identité, nous sommes d'accord avec l'OE qui trouve qu'il serait plus efficace de demander aux personnes et aux familles les documents originaux (à condition que l'OE délivre à ces personnes et ces familles une copie conforme en vue des autres démarches administratives). Nous suggérons toutefois que la Belgique examine comment mettre un œuvre l'obligation de déposer une caution ou de se présenter régulièrement aux autorités de manière à respecter aussi bien les droits de la personne/famille concernée que les objectifs des autorités.

Le lancement des **maisons de retour** en 2008 a montré que la Belgique peut prendre des mesures importantes en vue de respecter les droits de l'enfant. Au cours des 7 dernières années – depuis l'ouverture des premières maisons de retour, des évolutions ont eu lieu. Le groupe-cible et le contexte ont changé, mais aussi le nombre de disparitions connaît une augmentation depuis 2014. On se demande d'ailleurs pourquoi ce nombre très raisonnable de disparitions a presque doublé, après 5 années de stabilité. Cela devrait faire l'objet d'une analyse approfondie. L'Office des étrangers a en outre acquis plus d'expérience en matière d'accompagnement au retour, des coachs supplémentaires ont été recrutés, et la coopération entre les coachs et les ONG concernées (CBAR, JRS Belgium) s'est fortement améliorée. Mais il reste encore du chemin à parcourir : compte tenu de leur mission, 8 coachs pour 27 maisons de retour, nous semble insuffisant. En outre, les enfants n'ont

qu'un accès limité à l'éducation, aux loisirs, aux jeux et à la récréation. Les opportunités pour une préparation appropriée au retour restent sous-exploitées, etc. Ces lacunes ont des répercussions sur la situation des enfants qui se sentent délaissés : sans activités significatives (scolarité ou autres), sans accompagnement approprié à leurs besoins, et accompagnés de parents qui doivent se concentrer sur la procédure de séjour ou de retour, ces enfants se sentent abandonnés. Cependant, nous sommes persuadés que ces maisons de retour sont absolument indispensables à la Belgique, à condition de vouloir mener une politique migratoire humaine, qui respecte les obligations internationales. Nous sommes convaincus qu'il faut investir davantage dans cette voie et espérons que cela se fera.

La **possibilité de préparer le retour (volontaire) depuis son domicile**, au lieu d'un centre fermé ou d'une maison de retour est, en soi une évolution positive. La possibilité d'accompagnement des familles à leur domicile, aux fins de retour, est une opportunité à la fois pour l'Etat belge et pour les familles et peut aboutir à une vraie réussite tant pour l'un que pour l'autre. Il semblerait toutefois que pour des raisons budgétaires limitées et par l'absence d'un accompagnement individualisé et intensif, le potentiel de l'alternative à la détention reste sous-exploité. En conséquence, nous demandons à la Belgique d'investir davantage dans l'accompagnement. Nous demandons en outre que l'AR et sa pratique soient adaptés, afin de respecter le principe du caractère personnel de la sanction, l'interdiction d'être en même temps juge et partie dans une même affaire, et le droit de recours.

L'une des préoccupations majeures de la société civile en matière de détention est la pratique belge de **séparer les familles** en plaçant un adulte de la famille dans un centre fermé. Cela peut se produire à différents moments : lors de l'arrestation dans le cadre d'une procédure SEFOR ou de l'AR du 17 septembre 2014, à la suite d'une arrestation de routine (ayant pour conséquence que l'OE n'est, au moment de l'arrestation, pas au courant de l'existence de la famille ou de son lieu de séjour), en raison d'un «problème de comportement» dans les maisons de retour ou à l'aéroport de Bruxelles-National au moment du rapatriement.

Outre le fait que ces séparations sont préjudiciables au bon développement de l'enfant et au bien-être de tous les membres de la famille, cette pratique ne respecte pas le cadre juridique international. Nous demandons donc à la Belgique qu'elle cesse cette pratique. Quand un enfant se trouve en danger dans sa famille, les instances compétentes (Aide à la Jeunesse, Integrale Jeugdzorg) doivent immédiatement être impliquées.

Dans le contexte de la détention, nous discernons deux aspects importants notamment, **la transparence et le monitoring**. S'agissant de la transparence, nous concluons ce qui suit. L'OE répond aux demandes d'informations ou de chiffres émanant de l'extérieur (comme dans le cadre de la présente analyse). La communication entre les coachs des maisons de retour et les ONG est nettement plus aisée que par le passé. Nous devons cependant constater l'absence de publication des chiffres annuels ou des rapports d'évaluation sur la détention et ses alternatives. Ceci est cependant nécessaire parce que, grâce à la publication régulière des évaluations, nous pourrions analyser quels éléments sont ou non à la base de la réussite d'une alternative. Nous pourrions notamment analyser pourquoi certaines familles disparaissent et d'autres pas, et si des mesures plus restrictives seraient ou non, plus efficaces.

S'agissant du monitoring, nous constatons actuellement, qu'une seule organisation (Jesuit Refugee Service Belgium) visite les maisons de retour. En outre, c'est l'OE qui décide qui peut visiter ces maisons. Etant donné que c'est 'le contrôlé' qui décide qui le contrôle et pendant combien de temps, il y a un risque de conflit d'intérêts. C'est pour cette raison qu'une autre institution publique appartenant à un autre ministère devrait s'occuper de l'octroi des accréditations, au lieu de l'Office des étrangers. En outre, il devrait y avoir davantage d'ONG qui s'investissent dans la surveillance

régulière des maisons de retour, mais aussi des prochaines unités familiales fermées et de l'application de l'AR du 17 septembre 2014.

Que la Belgique investisse dans les alternatives à la détention est non seulement positif, mais mérite d'être souligné. Il nous semble important, maintenant que la Belgique réintroduit la détention d'enfants en famille et développe davantage les alternatives à la détention, que cela se fasse en conformité avec le cadre juridique et normatif international des droits de l'homme et de l'enfant, avec les concepts de base de la détention et des alternatives à la détention. Nous rappelons également qu'il ressort de l'analyse que le succès des alternatives à la détention dépend 'en fin de compte' de la manière dont le pays d'accueil traite les personnes depuis leur arrivée. Si nous voulons que les alternatives à la détention en Belgique débouchent sur un faible taux de disparition (et par voie de conséquence, connaissent un taux de réussite élevé), elles ne peuvent être considérées indépendamment du traitement, de l'accueil et des procédures déjà parcourus par les familles. Il sera aussi nécessaire d'investir dans un accompagnement intensif et humain à l'arrivée qui valorise les familles et les enfants.

7. BIBLIOGRAPHIE

Rapports, communiqués de presse et articles de presse

Antwerps integratiecentrum de8, 2012, *Toekomstoriëntering aan mensen zonder wettig verblijf. Een traject voor groepswork en individuele begeleiding*

Antwerps integratiecentrum de8, 2014, *Toekomstoriëntering met precare verblijvers. Een werkboek voor groepswork en individuele begeleiding*

Association for the Prevention of Torture (APT), International Detention Coalition & United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2014, *Monitoring Immigration Detention. Practical Manual*

Asylum Information Database (AIDA), 2015, *The legality of detention of asylum seekers under the Dublin III regulation*, AIDA legal briefing no.1

Australian Human Rights Commission, 2014, *The Forgotten Children. National Inquiry into Children in Immigration Detention*

Australian Human Rights Commission, 2014, *Prof. Louise Newman, Second Public Hearing of the National Inquiry into Children in Immigration Detention 2014, Melbourne, 2 July 2014*

Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2012, *Grens-Asiel-Detentie. Belgische wetgeving - Europese en internationale normen*

Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2012, *Praktische handleiding asielprocedure aan de grens*

Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2013, *Het Verdrag van Chicago: Toepassing op asielzoekers aan de grens*

Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), 2015, *Detentie asielzoekers Dublin-III verordening*, Nota

Bowlby, 1951, *Maternal care and mental health*, World Health Organisation Monograph

Caritas International, 2012, *Het nieuwe terugkeerbeleid inzake vreemdelingen zonder verblijfsrecht en uitgeprocedeerde asielzoekers*, Vluchtschrift

Centre de Guidance-ULB, 24.09.1999, *Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge*

Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, 2014, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique*

Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2008, *La Commission des plaintes chargée du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007)*

Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2013, *Les centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers*

Centre Primo Levi, 2014, *Mémoires. Vulnérabili...quoi ?* Revue d'information n°62

Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, 2005, *Detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in de centra 127, 127bis en het INAD-centrum*

Ciré, Jesuit Refugee Service Belgium & Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2011, *Naar alternatieven voor detentie van asielzoekers in België*

CODE, 2010, *Séparation des parents et droits de l'enfant. Enjeux psychologiques*, Analyse

CODE, 20.12.2013, *La Cour constitutionnelle valide l'enfermement d'enfants innocents*, Communiqué de presse

Coffey, Kaplan, Sampson & Tucci, 2010, *The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum*, Social Science and Medicine 70 (12), 2070-2079

Comité Belge d'Aide aux Réfugiés (CBAR), 2013, *L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur*

Comité Belge d'Aide aux Réfugiés (CBAR), 2012, *Frontière/Asile/Détention : Législation belge, normes européennes et internationales*

Commissioner for Human Rights, 2010, *Positions on the rights of minor migrants in an irregular situation* (CommDH/Position Paper (2010)6), Council of Europe

Committee on the Rights of the Child, n.d., *Report of the 2012 Day of General Discussion on the Rights of all children in the context of international migration*

Committee of the Rights of the Child, 2013, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1)

Conseil du Contentieux des Etrangers, 2010, *Rapport annuel 2008-2009*

Costello & Kayats, 2013, *Building empirical research into alternatives to detention: perception of asylum seekers and refugees in Toronto and Geneva*, UNHCR

Council of Europe, 2005, *Twenty Guidelines on Forced Return*

Defence for Children Belgium, 2015, *Children's Rights Behind Bars. Droits fondamentaux des enfants privés de liberté : l'amélioration des mécanismes de surveillance*

Defence for Children Nederland, 18.12.2014, *Rechtbank beveelt opheffing bewaring van kinderen in gesloten gezinsvoorziening Zeist*

Defence for Children Nederland, 06.02.2015, *Tweede Kamer stelt vragen over Kinderpardon en Gesloten Gezinsvoorziening*

Defence for Children Nederland, 18.02.2015, *Opnieuw kinderen zonder belangenafweging in bewaring*

De Bruycker (ed.), Bloomfield, Tsourdi & Pétin, 2015, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, Odysseus Network

De federale Ombudsman, 2009, *Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken*

De Standaard, 15.06.2015, *Terugkeerdercentrum plots gesloten zonder overleg*

Délégué général de la Communauté française aux Droits de l'Enfant, 2012, *Rapport annuel 2011-2012*

Le Médiateur fédéral, 2009, *Investigation sur le fonctionnement des centre fermés gérés par l'Office des étrangers*

Le Service Asile et Réfugiés de la ville de Gand, 2015, *Enfants et le retour volontaire. Tuyaux pour les parents en retour volontaire avec des enfants mineurs*

Fedasil, 17.06.2013, *Note informative relative à l'accueil et au trajet de retour des familles avec enfants mineurs accueillis dans le cadre de l'Arrêté royal du 24 juin 2004*

Fedasil, 23.09.2013, *Note informative au sujet de l'instruction relative au trajet de retour et à la désignation vers une place ouverte de retour.*

Federaal Migratiecentrum, 27.01.2006, *Detentie van gezinnen in gesloten centra*, webartikel (bekeken op 27.03.2015)

Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, 2014, *Rapport annuel migration 2013*

Global Detention Project, 2015, *Children in Immigration Detention: Challenges of Measurement and Definition*, Global Detention Project Discussion Paper

Green & Eager, 2010, *The health of people in Australian immigration detention centres*, The Medical Journal of Australia, 192(2), 65-70

Het Nieuwsblad, 15.06.2015, *Nieuw asielcentrum dicht door personeelsgebrek in andere gesloten centra*

Hertogs, 27.10.2014, *Opsluiting van kinderen in asielcentrum brug te ver voor actievoerders. Betoging tegen plannen Theo Francken*, De Ring Regio

Human Rights Committee, 2014, *General Comment no. 35. Article 9 (Liberty and security of the person)*

Human Rights Council, 2012, *Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants*, François Crépeau, A/HRC/20/24

Human Rights Council, 2015, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68

International Detention Coalition, 2011, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*

International Detention Coalition, 2012, *Captured Childhood. Introducing a new Model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention*.

International Detention Coalition, 2012, *Chapter 5. Impacts of detention in Children*, in *Captured Childhood. Introducing a new Model to ensure the rights and liberty of refugee, asylum seeker and irregular migrant children affected by immigration detention*

International Detention Coalition, 2015, *Does Detention Deter? Reframing immigration detention in response to irregular migration*

International Detention Coalition, 2015, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, revised edition

Jesuit Refugee Service Europe, 2010, *Becoming Vulnerable in Detention. Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union (The DEVAS Project)*

Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, 2007, *Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking*, Kinderrechtenforum nr. 4

Kox, 2011, *Leaving detention? A study on the influence of immigration detention on migrants' decision-making processes regarding return*, International Organisation for Migration

Kruispunt Migratie-Integratie, 2014, *Toekomstoriëntering. Met precaire verblijvers werken aan een zinvol toekomstperspectief. Kennismakingsbrochure voor hulpverleners*

Lietaert, Broekaert & Derluyn, 2014, *The lived experiences of migrants in detention*, Population, space and place 21(6), pp. 568-579

Lorek, Ehntholt, Nesbitt, Wey, Githinji, Rossor & Wickramasinghe, 2009, *The mental and physical health difficulties of children held within a British immigration detention center: A pilot study*, Child Abuse & Neglect 33, pp. 573–585

Myria Centre fédéral Migration, 2015, *La migration en chiffres et en droits 2015*

Nederlandstalige vrouwenraad vzw, 2010, *Asile et migration: l'accueil des femmes dans les centres. Vers une politique d'accueil sensible au genre*

Office des étrangers, 2008, *Rapport des activités 2007*

Office des étrangers, 2011, *Rapport des activités 2010*

Office des étrangers, 2011, *Examples of good practice in the field of protection and promotion of human rights in response to the invitation by the Commissioner for Human Rights. Example from Belgium: Alternatives to detention of families with minor children*, nota

Office des étrangers, 2014, *Rapport des activités 2013*

Office des étrangers, 2015, *Rapport annuel statistique 2014*

Platform Kinderen op de Vlucht, 2012, *Coaching onregelmatig verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen die in privéwoningen verblijven tijdens de duur van hun BGV*

Plate-forme Mineurs en exil, 2012, *'Unités d'habitation ouverte' et 'coaches' pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l'enfermement. Evaluation après quatre ans de fonctionnement.*

Plate-forme Mineurs en exil, 2012, *Analyse critique de la mise en oeuvre du Protocole de coopération conclu entre l'Office des étrangers et Fedasil sur le parcours d'accompagnement des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier en Belgique et recueillies en vertu de l'Arrêté Royal du 24 juin 2004.*

Plate-forme Mineurs en exil, 2015, *PV réunion group de travail "détention" 25.02.2015*

PICUM, 2015, *PICUM Position paper on the Return Directive (Directive 2008/115/EC on 'common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals')*

Réseau européen des Migrations (European Migration Network), 2014, *Le recours à la rétention et aux alternatives à la rétention dans le contexte des politiques d'immigration en Belgique et au sein de l'UE*

Samenlevingsopbouw Brussel, 2011, *Toekomstoriëntering met mensen zonder wettig verblijf*

Schockaert & Nicaise, 2011, *De leefomstandigheden van dak- en thuislozen en van mensen zonder wettelijke verblijfsvergunning*, HIVA

Smits & Serneels, 2007, *De psychologische gevolgen van detentie voor kinderen*, In Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, *Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking*, Kinderrechtenforum nr. 4

Steel, Silove, Brooks, Momartin, Alzuhairi & Susljik, 2006, *Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees*, British Journal of Psychiatry 188, pp.58-64

UNICEF België, 2011, *La détention des enfants migrants en centres fermés*, Policy paper

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2012, *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*

Vandekerckhove & Ackaert, 2007, *Kinderen zonder status zijn nog geen kinderen zonder statuut*, In Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, *Kinderen, vrijheidsberoving en vrijheidsbeperking*, Kinderrechtenforum nr. 4

Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats & Pollet, 2014, *Point of no Return - The futile detention of unreturnable migrants*

Vanderbruggen, Phelps, Sebtaoui, Kovats & Pollet, 2014, *Factsheet. The detention of migrants in Belgium*

Van der Haert & van Zeebroeck, 2006, *Mineur et sans papier: passeport pour la case prison?*, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion n°52, pp.31-34

Van Wijk, 2008, *Reaching out to the unknown. Native counseling and the decision making process of irregular migrants and rejected asylum seekers on voluntary return*, in International Organisation for Migration, *Out of Sight: research into the living condition and decision-making process of irregular migrants in the main cities of The Netherlands, Germany and Austria*

Vandemeulebroucke, 19.03.2015, *La fin des familles en centres fermés, c'était juste un sursis*, Alteréchos n° 399

Verbauwhede, 16.11.2011, *The Belgian Approach: the Family Units*, powerpointpresentatie

Vluchtelingenwerk Vlaanderen e.a., 2009, *Een alternatief voor de opsluiting van gezinnen met kinderen. 'Open woonunits' en 'terugkeercoaches' voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor gedwongen verwijdering vanuit een gesloten centrum: evaluatie na één jaar werking.*

Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2012, *Maak de toekomstpuzzel*

Vluchtelingenwerk Vlaanderen, 2014, *Extra tips toekomstoriëntering*

Women's Commission for Refugee Women and Children Lutheran Immigration and Refugee Service, 2007, *Locking up Family Values: The Detention of Immigrant Families*

www.7sur7.be, 05.11.2015, *Des habitations fermées pour les familles en attente d'expulsion*

www.hln.be, 13.10.2014, *Francken wil illegale criminelen sneller uitwijzen: "vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet"*

www.knack.be, 30.09.2015, *"Verdubbel capaciteit gesloten centra"*

www.n-va.be, 18.06.2015, *Terugkeercentrum Holsbeek gesloten wegens slechte resultaten*, Nieuwsbericht

www.n-va.be, 05.09.2015, *Des moyens supplémentaires pour le retour des demandeurs d'asile déboutés.*

www.vandaag.be, 22.10.2013, *Bouw woonunits voor illegale gezinnen met kinderen geschorst*

www.vandaag.be, 4.12.2013, *De Block krijgt geen geld voor huisjes voor illegalen in Steenokkerzeel*

Questions parlementaires et comptes rendus de commissions

Belgische Kamer voor Volksvertegenwoordigers, 25.11.2014, *Algemene Beleidsnota – Asiel en Migratie*, DOC 54-0588/026

La Chambre des représentants de Belgique, 21.10.2014, *Proposition de résolution visant à instituer un Comité D chargé de contrôler les différents lieux de privation de liberté en Belgique* - DOC 54 0450/001

La Chambre des représentants de Belgique, 18.11.2014, *Exposé d'orientation politique Asile et Migration*, DOC 54 0020/021

Commission de l'Intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, 18.11.2013, *Rapport audition relative au rapport annuel 2012 du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, à la politique de retour et à la problématique de la régularisation médical*, DOC 53 3136/001

Question écrite 0147 de Xavier Baeselen au Secrétaire d'État au Budget, à la Politique de migration et d'asile, à la Politique des familles et aux Institutions culturelles fédérales du 20.04.2010.

Question écrite 0044 de Peter Logghe au Secrétaire d'État au Budget, à la Politique de migration et d'asile, à la Politique des familles et aux Institutions culturelles fédérales, du 29.10.2010

Question écrite 0012 de Rachid Madrane à la Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, rattachée à la Ministre de Justice, du 23.01.2012

Question écrite 0192 de Peter Logghe à la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, adjointe à la Ministre de la Justice, du 18.10.2012

Question orale 18902 de Nahima Lanjri au Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, adjointe à la Ministre de la Justice, du 02.07.2013

Question écrite 00640 de Karin Temmerman au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, l'Intégration sociale et la Lutte contre la pauvreté, attaché au Ministre de la Justice, du 28.01.2014

Question écrite 0069 de Emir Kir au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, du 13.03.2015

Question écrite 0094 de Monica De Coninck au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, du 19.03.2015

Question écrite 0088 de Zakia Khattabi au Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, du 13.04.2015

Question écrite 0095 de Monica De Coninck au Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargée de la Simplification administrative, rattachée au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, du 27.04.2015

Interviews et visites (rapports approuvés)

Interview avec des collaborateurs de l'Office des étrangers du 30.07.2015 (PV approuvé le 02.11.2015)

Rapport de visite du site de retour à Beauvechain et interview avec les coachs au retour le 01.09.2015 (PV approuvé le 03.11.2015)