

e présent rapport a été réalisé par le groupe de travail « Détention » de la Plateforme 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 plus de 55 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

Remerciements aux membres du comité d'accompagnement et aux membres du groupe de travail « Détention » de la Plate-forme Mineurs en exil.

Merci de faire référence à ce rapport comme suit :

Plate-forme Mineurs en exil, Les maisons de retour en Belgique, Une alternative à la détention à part entière, efficace et respectueuse des droits de l'enfant ? Janvier 2021.

Ce rapport est également disponible en néerlandais.

Editrice responsable : Christelle Trifaux, Service Droit des Jeunes de Bruxelles, Rue du Marché aux Poulets 30, 1000 Bruxelles.

Janvier 2021

### Table des matières

1	Introduction	5
	1.1 Pourquoi cette évaluation?	6
	1.2 Méthodologie	8
	1.3 Les limites de cette évaluation	9
2	Les maisons de retour	10
	2.1 Pourquoi les maisons de retour ont-elles été créées ?	10
	2.2 Concrètement, en quoi consistent les maisons de retour?	12
	2.3 Quelles familles sont maintenues dans les maisons de retour?	14
3	Détention, alternatives à la détention et formes alternatives de détention	20
	3.1 La détention, c'est quoi ?	20
	3.2 Les alternatives à la détention, c'est quoi ?	22
	3.3 Les formes alternatives de détention, c'est quoi ?	22
	3.4 Les maisons de retour : une alternative à la détention ou une forme alternative de détention ?	23
	Les mesures restrictives	24
	Le statut juridique des familles	25
	3.5 Pourquoi des alternatives à la détention sont-elles nécessaires ?	26
	Les cadres légaux international et européen imposent la mise en place d'alternatives	
	à la détention	26
	La détention des enfants est une violation de leurs droits fondamentaux	27
	La détention a un impact néfaste important sur le bien-être et le développement d'enfants	31
	Les alternatives à la détention peuvent avoir de très bons résultats	32
	Les alternatives à la détention en Belgique en 2020	35
4	Efficacité des maisons de retour en tant qu'alternative à la détention	38
	<b>4.1</b> Quand une alternative à la détention est-elle efficace ?	38
	4.2 Le respect des droits fondamentaux et des droits de l'enfant	39
	Le droit à l'éducation	39
	Droit au repos et aux loisirs	44
	Le droit à l'aide juridique	46
	Le droit à la participation et d'être entendu	48
	Conclusions relatives au respect des droits fondamentaux	49

	1.3 Le respect des procédures de séjour et l'engagement dans la recherche d'une solution durable	
	- compliance	49
	4.4 L'efficience en termes de couts	54
5	Un modèle inspirant pour des alternatives efficaces : le case management	58
	5.1 Une intervention précoce	61
	5.2 Le screening et l'évaluation	61
	5.3 L'accès de facto aux informations	63
	5.4 La construction d'une relation de confiance	65
	5.5 Une procédure juste, qui explore toutes les options	66
	5.6 Conclusion concernant le case management dans les maisons de retour	69
6	Conclusion générale	70
	Bibliographie	74



### Introduction

Les maisons de retour ont été créées en 2008 en tant qu'alternative à la détention pour les familles avec enfants qui sont en séjour irrégulier ou qui ne remplissent pas les conditions d'entrée sur le territoire belge. Ce rapport d'évaluation tente de répondre à la question de savoir si nous pouvons aujourd'hui considérer les maisons de retour comme une alternative à part entière, respectueuse des droits de l'enfant et efficace à la détention. Notre évaluation se base sur les cadres théoriques du European Alternatives to Detention Network (EU ATD Network) et de la International Detention Coalition (IDC).

### 1.1 Pourquoi cette évaluation?

Dans le monde, il n'y a jamais eu autant de personnes déracinées qu'aujourd'hui. Selon les estimations du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), en 2019, pas moins de 79,5 millions de personnes fuyaient la guerre, les persécutions ou les conflits. Seule une petite partie de ces personnes arrivent en Europe. En 2017, 2,4 millions de personnes ressortissantes de pays tiers ont immigré dans l'Union Européenne.<sup>2</sup> Une grande partie de ces personnes courent le risque de se retrouver en détention dans le cadre de leur procédure de migration, que ce soit au moment de l'introduction d'une demande de protection internationale ou dans le cadre d'une procédure de retour. Dans sa Stratégie Globale 2014-2019, le HCR a souligné le recours croissant à la détention dans un certain nombre de pays et/ou son caractère automatique et le fait que la détention semble être considérée comme la norme dans la législation sur l'immigration et par les gouvernements.3 Les ONG notent également que l'UE s'engage de plus en plus dans la détention en réponse à l'arrivée de personnes migrantes, ce qui soulève de graves questions en termes de respect des droits humains.<sup>4</sup> La première proposition de refonte de la directive retour, attendue pour l'automne 2020, confirmait cette tendance.<sup>5</sup> L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) et Amnesty International ont déjà exprimé leurs préoccupations concernant la proposition de refonte de la directive publiée en septembre 2018.<sup>6</sup> Récemment, Statewatch<sup>7</sup> a également publié un rapport accablant sur la politique européenne de retour, le document porte le titre révélateur 'Deportation Union'.<sup>8</sup>

La détention a un impact majeur sur le bien-être des personnes concernées, en particulier dans le cas de personnes vulnérables comme les enfants. En outre, selon le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, la détention d'enfants pour des raisons de migration est une violation de leurs droits et est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Les États doivent donc chercher des alternatives à la détention.

Ce rapport se concentre sur une alternative spécifique en ce qui concerne les familles avec enfants: les maisons de retour.

Les maisons de retour sont une des pratiques développées en Belgique comme alternative à la détention. Elles ont été créées en 2008, à la suite d'une condamnation de la Belgique et préalablement à deux autres condamnations de notre pays par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) pour la détention d'enfants dans des circonstances inappropriées.<sup>11</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> UNHCR, Global Trends, Forced displacement in 2019.

Eurostat, Statistiques sur la migration et la population migrante, Données extraites en mai 2020.

UNHCR, Beyond Detention, A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees, 2014.

Steering Committee for Human Rights, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in de context of migration, Analyses by the Steering Committee for Human Rights, December 2017

COM (2018) 634: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast) A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018.

European Union Agency for Fundamental Rights, The recast Return Directive and its fundamental rights implications Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg, 2019; ECRE, ECRE COMMENTS ON THE COMMISSION PROPOSAL FOR A RECAST RETURN DIRECTIVE COM(2018) 634, November 2018; Amnesty International, Position paper, The European Commission proposal recasting the Return Directive, 31 October 2018.

<sup>5</sup> Statewatch est un groupe bénévole à but non lucratif fondé en 1991 et composé de juristes, d'universitaires, de journalistes, de chercheurs et de militants. Ils encouragent la publication du journalisme d'investigation et de recherches critiques en Europe dans les domaines de l'État, de la justice et des affaires intérieures, des libertés civiles, de la responsabilité et de la transparence. Voir leur site web : :https://www.statewatch.org/about/

Statewatch, Deportation Union, Rights, accountability, and the EU's push to increased forced removals (2020).

<sup>9</sup> Von Werthern, Robjant, Chui et al. The impact of immigration detention on mental health: a systematic review. BMC Psychiatry 18, 382 (2018).

UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), 2017, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, CMW/C /GC/4-CRC/C/GC/23, \$10

<sup>11</sup> CEDH, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga vs Belgique, 12 octobre 2006, 13178/03; Muskhadzhiyeva e.a. vs Belgique, 19 janvier 2010, 41442/07; Kanagaratnam e.a. vs Belgique, 13 décembre 2011, 15297/09

Au moment de la mise en service des maisons de retour, les autorités belges ont été saluées, car ce dispositif était considéré comme une amélioration par rapport aux centres fermés. 12 Nous constatons cependant que les autorités belges ont une attitude ambivalente à l'égard des maisons de retour. D'une part, elles soulignent que les maisons de retours sont citées dans divers forums et dans un certain nombre de rapports comme une bonne pratique et un exemple à suivre. 13 D'autre part, elles insistent sur le nombre limité d'expulsions et le nombre relativement élevé de disparitions à partir de ces maisons de retour afin de légitimer des mesures plus coercitives, notamment la détention dans des unités familiales fermées. 14 Le Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration du gouvernement Michel I (2014-2018) a justifié la décision de détenir les familles avec enfants dans un nouveau centre fermé qui serait adapté à leurs besoins en se fondant sur l'inefficacité des maisons de retour. 15

Depuis leur création, les maisons de retour n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation externe approfondie. Toutefois, en l'absence d'une telle évaluation, elles ne devraient pas a priori être considérées comme de bonnes pratiques. Le 7 mars 2018, Theo Francken, Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, a créé une commission temporaire pour l'évaluation de la politique de retour volontaire et d'éloignement forcé d'étrangers (également connue sous le nom de Commission Bossuyt). Cette Commission était chargée d'évaluer la mise en œuvre pratique des dispositions légales et réglementaires dans le cadre de la po-

litique de retour et de la coopération entre les différents intervenants. <sup>17</sup> La création d'une commission permanente n'a pas été jugée opportune par l'ancien Secrétaire d'Etat. <sup>18</sup> Dans le rapport intérimaire et le rapport final de cette Commission, quelques recommandations modestes ont été formulées pour rendre les maisons de retour plus respectueuses des droits de l'enfant, mais on n'y trouve ni d'évaluation approfondie des maisons de retour, ni de recommandation quant à la nécessité d'une telle évaluation. <sup>19</sup> **Au chapitre 2** de notre rapport, nous aborderons l'origine et le fonctionnement des maisons de retour ainsi que le profil des familles qui y sont maintenues.

Le EU ATD Network affirme que « la mise en œuvre réussie des alternatives à la détention nécessite un processus d'apprentissage continu ».20 Cela signifie que l'exécution d'une alternative efficace nécessite une évaluation et un ajustement constants. La mise en œuvre d'une nouvelle alternative doit donc être considérée comme un processus plutôt que comme un fait accompli. Selon le EU ATD Network, un réseau européen établi par la IDC et la Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), l'efficacité d'une alternative à la détention est mesurée sur la base de trois critères : (1) la protection de la santé et du bien-être (qui est liée au respect des droits fondamentaux et à l'accès aux services de base), (2) la compliance, ou la mesure dans laquelle les familles restent engagées dans les procédures de migration et contribuent à trouver une solution durable, et (3) les couts.<sup>21</sup> Dans le chapitre 3, nous défini-

<sup>12</sup> Without Detention, Opportunities for alternatives, Detention Action (2016).

<sup>13</sup> INTERIM-VERSLAG van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, p. 75.

<sup>14</sup> Ibid

Gesloten Gezinsvoorziening Steenokkerzeel, publicatie op de blog van Theo Franken, 16 augustus 2018.

Na een schorsingsarrest van de Raad van State van 4 april 2019 (arrest 244.190) kunnen er voorlopig geen kinderen vastgehouden worden in de gesloten gezinsunits op het terrein van gesloten centrum 127bis.

<sup>16</sup> Adviesorgaan van de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind, Advies over de vrijheidsberoving van kinderen in België naar aanleiding van de publicatie van het Belgische staatsrapport in kader van de wereldwijde VN-studie over kinderen die van hun vrijheid zijn beroofd (2019), punt 4.

<sup>17</sup> INTERIM-VERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 53.

<sup>18</sup> Ibid., p. 54.

<sup>19</sup> EINDVERSLAG van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen onder het voorzitterschap van Em. Prof. Dr. Marc BOSSUYT aangeboden aan de Minister voor Asiel en Migratie op 15 september 2020, pp. 57-60.

Ohtani, E., Alternatives to detention from theory to practice Evaluation of three engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, EU ATD Network (2018), p. 5.

<sup>21</sup> Ibid., p. 26

rons les termes « détention » et « alternatives à la détention » et nous examinerons dans quelle mesure les maisons de retour peuvent être considérées comme une alternative à la détention ou une forme alternative de détention. Sur la base du statut juridique des maisons de retour et des mesures restrictives qui s'y appliquent, nous affirmerons que les maisons de retour ne sont en fait pas une alternative à la détention, mais plutôt une forme alternative de détention.

Cependant, étant donné que les maisons de retour ont été conçues et sont toujours présentées principalement comme une alternative à la détention, nous examinerons au chapitre 4 dans quelle mesure elles répondent aux critères du EU ATD Network pour une alternative efficace à la détention. Nous établirons qu' aujourd'hui, les maisons de retour ne constituent pas une alternative efficace. Les droits humains et les droits de l'enfant ne sont pas suffisamment garantis, les familles qui se retrouvent dans les maisons de retour sont peu impliquées dans leur procédure de migration et les maisons de retour n'aident pas les personnes à trouver une solution durable dans un délai raisonnable. Enfin, il y a également un manque de clarté en ce qui concerne l'efficience en termes de couts des maisons de retour. Sur la base des chiffres sommaires dont nous disposons, il est pratiquement impossible de faire une déclaration fondée sur l'efficience en termes de couts des maisons de retour. Nous constatons cependant que les mesures de restriction de liberté ne sont pas particulièrement efficaces, mais qu'elles sont couteuses, ce qui soulève des questions sur l'efficience des ressources déployées. Toutefois, des recherches plus approfondies sont nécessaires pour pouvoir se prononcer sur cette question.

**Au chapitre 5**, nous examinerons plus en détail un modèle spécifique pour des alternatives efficaces à la détention. Un élément central dans la théorie sur des alternatives efficaces de la IDC est le case

management (ou la gestion des cas), ce qui implique un accompagnement holistique et individualisé des individus ou familles vers une solution durable : un séjour en Belgique, la migration régulière vers un autre pays ou le retour vers le pays d'origine. Le case management repose sur divers fondements, tels que l'intervention précoce, le screening et l'évaluation, et l'établissement d'une relation de confiance. La présente évaluation examinera également dans quelle mesure l'accompagnement proposé dans les maisons de retour correspond au modèle du case management.

Enfin, dans la conclusion **au chapitre 6**, nous résumerons non seulement les raisons pour lesquelles les maisons de retour ne peuvent pas être considérées comme une alternative à la détention, mais aussi, nous proposerons un modèle alternatif basé sur le concept du « *community based case management* », qui offre de meilleures garanties aux familles et peut conduire à plus de solutions durables.



### 1.2 Méthodologie

Notre évaluation repose sur trois types de données.

**Premièrement**, une revue de la littérature a été effectuée afin d'approfondir le cadre légal autour des alternatives à la détention, le cadre théorique concernant l'efficacité de ces alternatives et le respect des droits humains dans les maisons de retour.

**Deuxièmement**, d'une part nous avons utilisé les données statistiques fournies par l'Office des Étrangers (OE) concernant notamment les profils des familles maintenues dans les maisons de retour, la raison pour laquelle elles ont quitté la maison de retour (éloignement, mise en liberté, disparition, etc.) et la durée moyenne de maintien, et d'autre part, nous avons également trouvé

des chiffres pertinents dans les rapports de Myria, entre autres, et dans les rapports intérimaire et final de la Commission Bossuyt.

**Troisièmement**, l'évaluation est basée sur les observations des organisations qui visitent les maisons de retour. Le Jesuit Refugee Service Belgium (JRS Belgium) visite les maisons de retour depuis leur mise en service en 2008. Depuis juillet 2019, UNICEF Belgique visite également les maisons de retour. Leurs observations de terrain ont été partagées dans le cadre du groupe de travail « Détention et alternatives à la détention » de la Plateforme Mineurs en exil.

En outre, nous souhaitions initialement inclure dans notre évaluation les expériences des coaches (également nommés « agents de soutien » ou « fonctionnaires au retour ») qui travaillent dans les maisons de retour, mais cela n'a pas été autorisé par leur autorité de tutelle. Les expériences des coaches, qui sont directement sur le terrain jour après jour, est bien sûr nécessaire pour une évaluation approfondie de l'accompagnement offert dans ce dispositif. Nous espérons qu'une évaluation externe des maisons de retour sera menée prochainement et pourra prendre en compte le point de vue et les expériences des coaches.

1.3 Les limites de cette évaluation

Cette évaluation n'a pas pour but d'évaluer le travail individuel des coaches dans les maisons de retour. L'objectif est de déterminer dans quelles mesures les maisons de retour telles que nous les connaissons aujourd'hui répondent aux critères d'une alternative à part entière et efficace à la détention en accordant une attention particulière au respect des droits de l'enfant.

Tout au long de notre travail d'analyse, nous avons rencontré plusieurs difficultés d'accès aux don-

nées statistiques. En outre, il ne s'agit pas d'une évaluation exhaustive et définitive des maisons de retour.

Cette évaluation doit être considérée comme un point de départ pour des recherches ultérieures plus approfondies, idéalement dans le cadre d'un comité permanent de suivi de la politique de retour et de la publication régulière de chiffres sur la politique belge de retour, qui tiennent compte de toutes les alternatives à la détention.



# Les maisons de retour

# 2.1 Pourquoi les maisons de retour ont-elles été créées ?

Jusqu'en 1998, seules les familles avec enfants mineurs arrêtées à la frontière étaient maintenues en centre fermé. De 1998 à mai 2001. les familles en séjour irrégulier sur le territoire étaient également détenues. La pratique à ce moment-là était que seul 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 souvent pas au départ du retour forcé, la décision fut prise d'enfermer toute la famille.<sup>22</sup> Donc, de mai 2001 à octobre 2008, les familles étaient détenues dans leur entièreté, enfants compris. Cela se passait dans des centres fermés qui n'étaient pas construits spécifiquement pour accueillir des familles avec 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 pour eux.<sup>23</sup> À titre d'illustration, en 2007, au moins 188 familles, dont 398 enfants, étaient détenues dans des centres fermés.<sup>24</sup> Après une condamnation et en anticipation de deux autres condamnations par la CEDH<sup>25</sup> pour mise en détention d'enfants mineurs dans des conditions inap-

Verbauwhede, The Belgian Approach: the Family Units, Présentation PowerPoint (16 novembre 2011)

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

<sup>&#</sup>x27;Au moins', car les chiffres des centres INAD ne sont pas inclus dans le rapport Office des étrangers, 2008, Activiteitenrapport 2007.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> CEDH, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. België, 12 octobre 2006, 13178/03; Muskhadzhiyeva e.a. c. België, 19 janvier 2010, 41442/07; Kanagaratnam e.a. c. België, 13 décembre 2011, 15297/09.

propriées<sup>26</sup>, et confrontés à la critique constante en provenance de la société civile<sup>27</sup>, les autorités belges avaient pris la décision de mettre fin à la détention d'enfants en centre fermé. Depuis lors, les familles avec enfants sont maintenues dans les maisons de retour. Il est important de préciser qu'il s'agit ici d'un changement dans la pratique : contrairement à la détention des mineurs non accompagnés<sup>28</sup>, la détention d'enfants accompagnés par leurs parents n'a pas été interdite par la loi. Cependant, selon l'article 74/9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après, 'la loi des étrangers'), la détention des familles avec enfants est un ultimum remedium, elle doit être effectuée dans des circonstances appropriées et pour la période la plus courte possible.

À l'automne 2017, la construction d'unités familiales fermées a débuté sur le site du centre fermé 127bis. En juillet 2018, l'arrêté royal relatif au régime et aux mesures de fonctionnement de ces unités a été publié.<sup>29</sup> Cet arrêté a permis la mise en place des unités familiales fermées en vue de l'éloignement du territoire belge des familles avec enfants. Les premières familles y ont été détenues en aout 2018. En avril 2019, à la suite d'un recours introduit devant le Conseil d'État par de nombreuses associations de défense des droits humains et de l'enfant, le Conseil d'État a suspendu l'application de certaines dispositions de l'arrêté royal de juillet

2018, car elles n'excluent pas la possibilité que des jeunes enfants soient détenus dans des lieux où ils peuvent être exposés à de très fortes nuisances sonores causées par l'aéroport voisin et ce, pendant une durée pouvant aller jusqu'à un mois.<sup>30</sup> Au moment où le Conseil d'Etat a prononcé la suspension de l'enfermement des enfants dans ces unités, aucune famille n'était détenue dans les unités familiales fermées. D'aout 2018 à avril 2019, selon les informations reçues des visiteurs des ONG, neuf familles (vingt enfants au total) y ont été maintenues pendant plus d'une nuit. Le 1er octobre 2020, le Conseil d'État a rendu une décision partielle dans la procédure d'annulation.31 Certaines dispositions de l'arrêté royal de juillet 2018 ont été annulées, mais les débats ont été rouverts pour l'examen des autres moyens.32 En l'absence d'un nouvel arrêté royal, la détention des familles avec enfants dans des centres fermés n'est pas possible en Belgique pour le moment. En outre, l'accord de coalition fédéral du gouvernement De Croo et la note politique du secrétaire d'État chargé de l'Asile et de la Migration contiennent la mention que « Les mineurs ne peuvent pas être détenus dans des centres fermés ». Il reste à voir comment cela sera mis en pratique et si cette intention sera ancrée dans une loi.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Respectivement dans le centre 127 bis à Steenokkerzeel et dans le centre 127 à Melsbroek

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

Article 41/1, §2 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, et Article 74/19 de la Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 2 aout 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des Etrangers, 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

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Conseil d'État, n° 244.190, 4 avril 2019.

<sup>31</sup> Conseil d'État, n° 248.424, 1 octobre 2020.

Le Conseil d'État a estimé illégales, d'une part, la possibilité pour le personnel d'accéder sans condition entre 6 et 22 heures au lieu d'hébergement de la famille et, d'autre part, la possibilité de limiter pour les enfants l'accès aux espaces extérieurs à deux heures par jour. Le Conseil a rejeté d'autres griefs dont celui reprochant à l'arrêté royal attaqué de ne pas prévoir expressément que les maisons familiales doivent, afin de respecter les articles 3 et 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, être à l'abri de toute pollution atmosphérique et sonore susceptible de nuire gravement.

Voir : http://www.raadvanstate.be/?page=news&lang=fr&newsitem=625, sollicité le 2 octobre 2020.

Du nom de la ministre Annemie Turtelboom, qui est à l'origine des maisons de retour.

# 2.2 Concrètement, en quoi consistent les maisons de retour?

Les maisons de retour (également appelées « maisons Turtelboom 33 », « maisons FITT34 », « lieux d'hébergement (ouverts) » ou encore « unités de logement (ouverts) »35) sont des habitations unifamiliales ouvertes où sont placées les familles avec enfants mineurs après notification d'une décision de maintien. La loi sur les étrangers<sup>36</sup> ne mentionne pas explicitement les maisons de retour. L'article 74/9, §2 de la loi sur les étrangers ne mentionne qu'un « lieu déterminé, adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs et situé aux frontières». Tant les maisons de retour que les unités familiales fermées trouvent donc leur base juridique dans cet article de loi, ce qui contribue à l'incertitude du statut juridique des maisons de retour. La différence entre les unités familiales ouvertes et fermées n'est clarifiée que par deux arrêtés royaux. Ainsi, l'arrêté royal du 14 mai 2009<sup>37</sup> fixe le régime et les règles de fonctionnement applicables aux maisons de retour.



Figure 1 > Localisation des différents sites des maisons de retour

Il y a actuellement cinq sites avec des maisons de retour, situés à Beauvechain (6 logements), Saint-Gilles-Waes (7), Tubize (6), Tielt (3) et Zulte (6).<sup>38</sup> Au total, il s'agit de 29 habitations, dont 28 sont utilisées au moment où nous écrivons ces lignes - octobre 2020. <sup>39</sup> Afin d'être en mesure d'accueillir différentes compositions de ménage, les maisons de retour sont de tailles différentes : des maisons entières, des petits appartements et des studios.<sup>40</sup> La capacité d'accueil est actuellement de 169 lits. Comme il s'agit d'unités ouvertes, les sites ne sont pas soumis à la surveillance d'un gardien.

Selon les autorités, il s'agit de logements intégrés dans la communauté (« community based »), car les maisons ou les appartements sont situés dans le centre des communes mentionnées ci-dessus et ne peuvent être distinguées des autres maisons. En principe, chaque logement est occupé par une seule famille afin de leur offrir autant d'intimité que possible.<sup>41</sup>

Les habitations sont aménagées « pour répondre aux besoins essentiels des familles ».<sup>42</sup> Chaque habitation dispose d'une cuisine, d'une salle de bains, des espaces de couchage pour tous les membres de la famille et d'un salon. Depuis l'été 2018, les maisons de retour sont équipées d'une connexion internet sans fil. Nous avons été informés que les habitations devraient être également équipées de téléviseurs intelligents dans le courant de l'année 2020.

Du nom de la ministre Annemie Turtelboom, qui est à l'origine des maisons de retour.

Pour Familie Identificatie en Terugkeer Team (néerlandais pour « Equipe d'Identification et de Retour des Familles »).

RAPPORT INTÉRIMAIRE de la Commission Bossuyt; RAPPORT FINAL de la Commission Bossuyt.

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

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.

<sup>38</sup> RAPPORT FINAL de la Commission Bossuyt, p. 56.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Malgré le fait qu'il ne s'agisse donc pas uniquement de maisons, pour la facilité de la compréhension, nous utiliserons le terme de « maison de retour », utilisé le plus fréquemment en français.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> RAPPORT FINAL de la Commission Bossuyt, p. 56.

<sup>42</sup> SPF Intérieur, Rapport d'activités 2013.



Figure 2 > Un site de maisons de retour, source : Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Point of no return, The futile detention of unreturnable migrants, Factsheet: the detention of migrants in Belgium, Janvier 2014.

Bien que les familles dans les maisons de retour disposent d'une marge de liberté relativement importante, elles restent bel et bien maintenues et sont soumises à diverses mesures de restriction de leur liberté. Ces questions seront examinées plus en détail ci-dessous.

Le rapport final de la commission Bossuyt indique que deux coaches (fonctionnaires de retour) sont employés sur chaque site.<sup>43</sup> Pour les petits sites de Zulte et Tielt, qui sont regroupés en raison de leur proximité, une équipe de deux coaches est responsable.44 En outre, nous lisons dans le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt qu'il y a également un « coach itinérant » qui est déployé en fonction des besoins des différents sites. L'équipe de neuf coaches est dirigée par un chef de service, qui assiste également régulièrement sur le terrain pour l'accueil et le départ des familles et l'accompagnement des familles. Outre le soutien logistique (deux ouvriers sont présents pour régler tous les problèmes de petite et moyenne importance dans les lieux d'hébergement et assurer l'entretien

des espaces verts et le suivi des stocks), des psychologues sont présents pour aider les coaches à encadrer les familles. A cela s'ajoute le soutien externe des médecins, qui collaborent avec les coaches sur chaque site conformément à des accords, consignés dans une note.<sup>45</sup>

Les coaches affectés à chaque site assurent le suivi administratif des familles qui y séjournent. Ils aident également les familles à subvenir à leurs besoins matériels (par exemple : vêtements, jouets pour les enfants, carte SIM pour le téléphone portable, accès Internet ...)<sup>46</sup>.

La loi décrit les missions des coaches comme suit<sup>47</sup>:

- « expliquer à la famille ses droits et devoirs » ;
- « entreprendre toutes les démarches requises pour l'obtention des documents d'identité des membres de la famille auprès de leurs autorités nationales et/ou la préparation de leur refoulement ou de leur reprise ou de leur éloignement ;- informer les étrangers de l'état de la procédure qui a été introduite en application de la loi du 15 décembre 1980 »;
- « servir de relais entre les autorités belges et les partenaires privés et publics impliqués dans le cadre de l'hébergement des membres de la famille et de l'organisation de leur refoulement ou de leur reprise ou de leur éloignement »;

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, p. 62.

RAPPORT FINAL de la Commission Bossuyt, p. 56.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, p. 62.

<sup>46</sup> RAPPORT FINAL de la Commission Bossuyt p. 56.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Article 7 de l'Arrêté royal du 14 mai 2009.

- « accompagner psychologiquement et socialement les membres de la famille »;
- « préparer les membres de la famille à leur accès au territoire, à leur autorisation de séjour, à leur refoulement, à leur reprise [dans le cadre du Règlement Dublin]<sup>48</sup>, à leur retour volontaire ou à leur éloignement ».

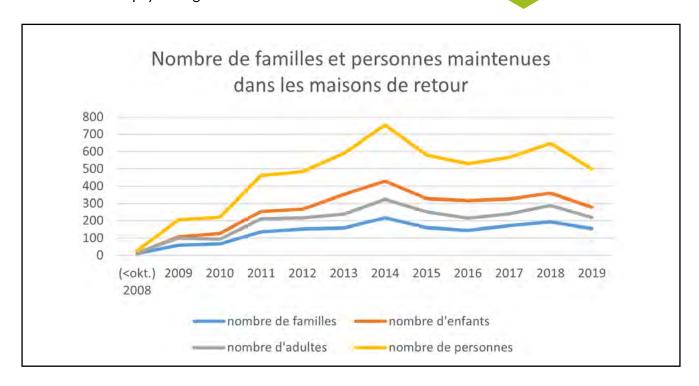
Le cadre législatif parle donc principalement de l'accompagnement dans les procédures : les coaches s'occupent notamment de fixer les rendez-vous avec l'Office des Étrangers, avec l'avocat, et avec l'Organisation Internationale pour la Migration (l'OIM), qui peut apporter une aide pour le retour volontaire. Dans les faits, les coaches sont responsables de l'entièreté du suivi des familles et de la gestion pratique des maisons de retour. Ainsi, ces personnes sont notamment responsables de la préparation de l'arrivée d'une famille, (notamment en vidant et en faisant nettoyer l'habitation), de l'entretien à l'arrivée, de l'accompagnement des familles et de la préparation du retour au pays d'origine.



# 2.3 Quelles familles sont maintenues dans les maisons de retour?

Le graphique ci-dessous illustre que le nombre de familles maintenues depuis la mise en service des maisons de retour a augmenté progressivement chaque année et que ce nombre a atteint un pic en 2014.<sup>49</sup> Entre 2014 et 2016, le nombre de familles maintenues a diminué, mais depuis 2016, ce nombre a de nouveau augmenté. Selon le rapport statistique annuel de l'Office des étrangers, 155 familles ont été maintenues dans des maisons de retour en 2019<sup>50</sup>, soit une diminution d'environ 50 familles par rapport à 2018.

Figure 3 > Chiffres provenant des rapports statistiques de l'OE et du précédent rapport de la Plate-forme, Détention des enfants en famille en belgique : analyse de la théorie et de la pratique, rapport qui contient des chiffres provenant des rapports d'activité de l'OE.



Par reprise Dublin, on entend une reprise bilatérale entre deux États membres selon le Règlement n° 604/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013, appelé généralement le règlement « Dublin ». Selon ce règlement, si un État membre constate qu'une personne demandeuse de protection internationale a auparavant fait une demande de protection internationale dans un autre État membre, c'est l'État membre de la première demande qui est responsable du traitement de la demande de protection internationale de la personne migrante.

<sup>49</sup> Chiffres: Statistiques obtenue directement auprès de l'OE.

Direction générale Office des étrangers, Rapport statistiques 2019, Office des étrangers, p. 8.

Aujourd'hui, des familles aux profils différents sont maintenues dans les maisons de retour :

- Les familles qui se trouvent sur le territoire sans séjour légal et qui ont reçu un ordre de quitter le territoire (« familles SEFOR »);
- Les « familles Dublin » il s'agit des familles pour lesquelles, selon la Belgique, un autre État membre de l'UE est compétent pour examiner la demande de protection internationale en application du règlement Dublin III<sup>51</sup> - à la frontière;
- 3 Les « familles Dublin » sur le territoire ;
- 4 Les familles arrivant à la frontière qui ne remplissent pas les conditions d'entrée sur le territoire belge (« INAD »)<sup>52</sup>;
- Les demandeurs de protection internationale à la frontière qui ne remplissent pas les conditions d'entrée ou les demandeurs de protection internationale sur le territoire;
- 6 En outre, les familles sans séjour légal en situation de précarité qui invoquent leur droit à une aide matérielle sont également hébergées dans les maisons de retour, voir l'encadré 1 ci-dessous.

Le profil des familles maintenues dans les maisons de retour a considérablement changé au fil des années. Dans un premier temps, seules des familles en séjour irrégulier ayant reçu un ordre de quitter le territoire, des familles dont la demande de protection internationale avait été rejetée et des familles dites Dublin qui se trouvaient déjà sur le territoire y étaient maintenues.<sup>53</sup> Depuis octobre 2009, des familles qui se présentent à la frontière et qui ne remplissent pas les conditions d'entrée sur le territoire belge (principalement des familles deman-

dant une protection internationale, mais aussi des familles qui tombent sous le Règlement Dublin) sont également maintenues dans les maisons de retour. En outre, depuis juin 2015, des familles en séjour irrégulier qui ont droit à une aide matérielle sur la base de l'arrêté royal du 24 juin 2004<sup>54</sup> y sont également placées (voir l'encadré 1 ci-dessous). À l'exception des familles dites « frontalières » (familles INAD, Dublin ou demandeurs de protection internationale à la frontière), les familles placées en maison de retour vivent souvent en Belgique depuis longtemps. La majorité d'entre elles ont été, à un moment ou à un autre, en possession d'un permis de séjour ou d'un visa valide mais sont en situation de séjour irrégulier parce qu'elles n'ont pas reçu de prolongation de leur permis de séjour après une demande de séjour rejetée ou après des demandes d'asile multiples. Elles poursuivent leur séjour irrégulier parce qu'elles ne parviennent plus à régulariser leur statut et se retrouvent donc dans un cercle vicieux d'irrégularités<sup>55</sup> ou parce qu'elles ne voient pas de possibilité réaliste de retourner dans leur pays d'origine pour diverses raisons.<sup>56</sup> Pour une grande partie des familles qui se retrouvent dans les maisons de retour, cette situation de séjour irrégulier (de longue durée) pourrait être résolue beaucoup plus rapidement en les accompagnant de manière intensive et globale vers une solution durable dès le début de leur séjour sur le territoire, par exemple via le modèle d'accompagnement à domicile (voir infra chapitre 5). Au moment où les familles se retrouvent dans des maisons de retour, elles ont souvent déjà construit toute une vie en Belgique, malgré leur statut de résident irrégulier et malgré le manque d'accompagnement dans le domaine des procédures de séjour. Leur confiance

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Règlement (UE) no 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.

Pour plus d'informations sur les conditions d'entrée en Belgique, voir https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Le\_droit\_d\_entrer.aspx

Les familles dont la demande de protection internationale a été définitivement rejetée ou les familles dites Dublin qui sont déjà sur le territoire mais dont, selon la Belgique, un autre État membre de l'UE est responsable reçoivent également un ordre de quitter le territoire, mais ont un profil différent des familles qui résident sur e territoire pendant (souvent) de nombreuses années sans séjour légale.

Arrêté royal 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.

L'absence d'adresse officielle empêche l'accès aux demandes de séjour. En outre, les mesures destinées aux personnes sans adresse officielle - l'adresse de référence et l'enregistrement provisoire - ne sont en pratique souvent pas accessibles aux personnes en séjour irrégulier. Voir Ciré asbl et al, Guide de la procédure d'inscription dans les registres de la population des personnes étrangères. (2020).

Jesuit Refugee Service Belgium, Avis concernant la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et visant à interdire l'enfermement de mineurs, accompagnés ou non (2018), p. 7.

dans les procédures de séjour est alors souvent déjà faible, ce qui peut également rendre difficile l'établissement d'une relation de confiance avec les fonctionnaires de retour.

### **ENCADRÉ 1**

## L'hébergement des familles qui ont droit à l'aide matérielle dans les maisons de retour

Les familles en séjour irrégulier avec des enfants mineurs ont droit à une aide matérielle en cas de besoin. En principe, seul le mineur a droit à une aide matérielle, mais dans la pratique, les parents sont pris en charge avec l'enfant. Au départ, les familles ayant droit à une aide matérielle étaient prises en charge et accompagnées dans un centre d'accueil de Fedasil. De mars 2013 à juin 2015, ces familles ont toutefois été hébergées dans un centre de retour ouvert à Holsbeek, qui était géré par l'Office des étrangers, mais où les familles étaient toujours accompagnées par Fedasil. Depuis juin 2015, ces familles sont hébergées dans les maisons de retour, où elles sont, dans un premier temps, accompagnées par des employés de Fedasil<sup>57</sup>. Toutefois, si elles ne participent pas à un retour volontaire, ces familles recevront tout de même une décision de maintien et continueront d'être accompagnées par des fonctionnaires de retour de l'OE<sup>58</sup>. Bien que ces familles aient droit à un accompagnement sur deux voies, dans le cadre duquel les possibilités de retour et de séjour doivent être examinées<sup>59</sup>, l'accompagnement qu'elles reçoivent est très axé sur le retour. De plus, comme les maisons de retour sont gérées par l'OE, il y a un risque qu'un certain nombre de ces familles ne fassent pas valoir leur droit à une aide matérielle de peur de se retrouver sous le radar des autorités.

Ces familles ne sont pas soumises aux mêmes conditions que celles contre lesquelles une décision de maintien a été prise. Les familles qui ont droit à une aide matérielle ne sont pas limitées dans leur liberté et reçoivent, par exemple, plus de chèques-repas que les personnes qui disposent d'une décision de maintien. Les visiteurs des ONG observent que les familles qui ont fait l'objet d'une décision de maintien ont des difficultés à comprendre ces différences, ce qui peut miner leur confiance dans le gouvernement et les coaches et peut rendre le travail d'accompagnement plus difficile.

Il n'existe pratiquement pas de chiffres concernant les familles qui revendiquent leur droit à l'aide matérielle, et les visiteurs des ONG se voient, en pratique, refuser l'accès à ces familles. 60 Ces familles ne font pas l'objet de cette évaluation, mais mériteraient certainement une attention particulière dans le cadre d'une évaluation plus large et plus approfondie.

### L'hébergement des familles qui ont droit à l'aide matérielle dans les maisons de retour

Il appartiendra d'offrir un accueil de qualité aux familles qui revendiquent leur droit à l'aide matérielle sur base de la loi accueil, de la loi sur les CPAS et de l'arrêté royal du 24 juin 2004. Il convient d'accueillir ces familles au sein du réseau d'accueil de Fedasil, dans une structure de petite taille adaptée aux familles, et de prévoir un case manager indépendant qui accompagnera la famille vers une solution durable. Il est fortement recommandé d'évaluer l'utilisation des maisons de retour pour l'hébergement de ces familles.

<sup>57</sup> Sur base du protocole de coopération du 17 septembre 2010 entre le Service de l'immigration et Fedasil en ce qui concerne la surveillance des familles avec des mineurs en séjour irrégulier sur le territoire et qui sont reçues en vertu de l'arrêté royal du 24 juin 2004, voir également le RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, p. 63-64.

Cela a été confirmé dans un échange de courriels avec Fedasil du 7 septembre 2020.

<sup>59</sup> Conformément à l'article 7 de l'arrêté royal du 24 iuin 2004.

Cependant, dans le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt, on peut lire à propos des familles qui revendiquent leur droit à l'aide matérielle : « A l'instar de tous les résidents d'un lieu d'hébergement, les familles qui y séjournent dans le cadre de la législation susmentionnée [l'arrêté royal du 24 juin 2004] ont également le droit de contacter des ONG accréditées ».

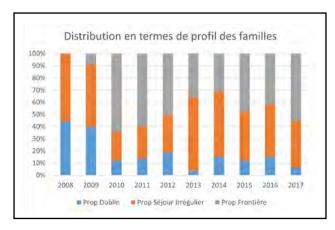


Figure 4 > Proportion des profils des familles dans les maisons de retour, source : chiffres obtenus auprès du SPF Intérieur, Office des étrangers

La figure ci-dessus met en exergue les proportions des différents profils de familles maintenues dans les maisons de retour. Attention, les familles ayant droit à une aide matérielle sur la base de l'arrêté royal de juin 2004 ne sont pas reprises dans ce graphique.

Sur base de ces chiffres, nous constatons qu'au cours des premières années (2008 et 2009), les familles frontalières - qui demandent généralement une protection internationale - n'ont pas ou peu été maintenues dans des maisons de retour. Cependant, ces dernières années, elles sont devenues le profil le plus courant dans ce dispositif. Les chiffres relatifs aux motifs pour lesquels les familles ont quitté les maisons de retour confirment cette tendance. En 2018, par exemple, 94 familles ont été libérées des maisons de retour, dont 68 parce qu'elles étaient soit dans une procédure de protection internationale (17 familles), soit parce qu'elles avaient obtenu la reconnaissance d'une protection internationale - asile ou protection subsidiaire (51 familles).61

Malheureusement, nous n'avons pas reçu de la part des autorités compétentes de chiffres concernant la durée du maintien des différentes familles dans les maisons de retour. Toutefois, le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt donne les moyennes suivantes pour la période 2014-2017 (cf. le tableau ci-dessous). 62 La durée du maintien peut varier fortement selon le pro-

fil d'une famille. Cependant, nous ne disposons pas de chiffres concernant la durée du maintien qui tiennent compte des différents profils des familles dans les maisons de retour.

Année	Durée du maintien (en jours)
2014	19
2015	26
2016	27
2017	19

Tableau 1 > Durée moyenne du maintien dans les maisons de retour, source : Rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers, 22 février 2019, p. 74

Source : chiffres obtenus auprès du SPF Affaires intérieures, directeur général de l'OE.

Rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers, 22 février 2019, p. 74

### **ENCADRÉ 2**

### Le maintien automatique dans les maisons de retour des familles qui arrivent à la frontière et qui demandent la protection internationale

La figure 4 ci-dessus illustre comment les familles dites frontalières, qui demandent souvent une protection internationale, constituent le profil le plus courant dans les maisons de retour. Cependant, la détention automatique des familles qui demandent une protection internationale et qui ne remplissent pas les conditions d'entrée est illégale. La décision de placer en détention un demandeur de protection internationale ne peut pas être arbitraire, mais devait être fondée sur une évaluation des circonstances spécifiques de l'individu. Ce principe est l'un des éléments fondamentaux de la directive sur l'accueil, qui prévoit que la détention est une mesure coercitive, qui ne peut être prise que dans des circonstances exceptionnelles bien définies : lorsque la détention apparaît nécessaire (notamment lorsqu'il est considéré qu'il existe un risque de fuite), à la suite d'un examen individualisé et lorsque des mesures moins restrictives ne peuvent être appliquées efficacement. En outre, la « Directive procédures » stipule dans son considérant 21 que « Pour autant qu'un demandeur ait exposé des raisons reconnues valables, l'absence de documents à l'entrée ou l'utilisation de documents falsifiés ne devrait pas entraîner en soi un recours automatique à la procédure à la frontière ou à la procédure accélérée ».

Cependant, la Belgique maintient les demandeurs de protection internationale à la frontière depuis des années<sup>64</sup>. Cette pratique a été dénoncée, entre autres, par Nils Muižnieks, qui s'est dit « particulièrement préoccupé » par le fait que « les demandeurs d'asile sans documents de voyage valables étaient systématiquement détenus à la frontière ».<sup>65</sup> Les principes directeurs du HCR en matière de détention stipulent que la détention des demandeurs de protection internationale ne doit être utilisée qu'en dernier recours et que leur liberté doit être considérée comme principe de base <sup>66</sup>.

Les autorités belges indiquent que s'il apparaît que l'expulsion des demandeurs de protection internationale ne peut être réalisée, ces personnes sont immédiatement libérées des maisons de retour et que cela est vérifié pour chaque famille.<sup>67</sup> Il convient de noter que l'éloignement des demandeurs de protection internationale n'est pas possible pendant l'examen de leur demande, auquel cas les autorités se rendraient coupables d'une violation du principe de non-refoulement.

Bien que dans de nombreux cas, le maintien des demandeurs de protection internationale à la frontière soit illégitime, de nombreuses familles préfèrent le maintien dans une maison de retour plutôt que l'accueil en centre collectif. Il y a deux raisons pour cela. Tout d'abord, les familles en maison de retour disposent de leur propre logement, ce qui leur donne beaucoup plus de confort et d'intimité que les familles hébergées dans les centres d'accueil collectifs. Deuxièmement, les dossiers des familles

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Artikel 8, lid 1 van de Opvangrichtlijn luidt namelijk: "De lidstaten houden een persoon niet in bewaring om de enkele reden dat hij een verzoeker is overeenkomstig Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming".

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Nansen, the Belgian Refugee Council, Nansen Note 2018/01, Demandeurs d'asile à la frontière : procédure à la frontière et détention, p. 6 ; Myria, Analyse du rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers (2019), p. 12

<sup>65</sup> Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muižnieks, Commissioner for human rights of the Council of Europe, following his visit to Belgium from 14 to 18 September 2015 (2015) (propre traduction).

<sup>66</sup> UNHCR, Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (2012), p. 13

<sup>67</sup> RAPPORT INTERMEDIAIRE de la Commission Bossuyt, p. 66.

maintenues dans les maisons de retour sont traités en priorité. Concrètement, cela signifie que leur demande doit être traitée dans un délai de quatre semaines. Elles reçoivent donc une décision sur leur demande de protection internationale beaucoup plus rapidement que les familles qui se trouvent dans des centres d'accueil collectif et ouvert de Fedasil sur le territoire. Cette pratique établit une discrimination entre les familles qui demandent une protection internationale à la frontière et les familles qui présentent leur demande sur le territoire. Le premier groupe reçoit une décision de maintien et est hébergée dans une maison de retour pendant que la demande est traitée en priorité. Le deuxième groupe, en revanche, est hébergé dans une place d'accueil ouverte, est accompagné par un assistant social, peut suivre des cours de langue et les enfants peuvent participer à des activités, mais le traitement de leur demande prend beaucoup plus de temps. 69

Il ne faut pas en tirer de conclusions hâtives. Le maintien systématique de ces familles, même si elles sont maintenues dans des maisons de retour et non dans des centres fermés, reste illégal et doit être évité. Il convient donc d'assurer un accueil de qualité pour ces familles, tout en traitant leurs demandes dans un délai raisonnable et de manière approfondie.

### La Plate-forme Mineurs en exil formule à cet égard les recommandations suivantes :

Les familles demandant une protection internationale à la frontière doivent être accueillies au sein du réseau Fedasil, dans des structures de petite taille adaptées aux besoins des familles.

Il faut veiller à ce que tous les demandes de protection internationale soient traitées dans un délai raisonnable, sans compromettre la qualité de la procédure, afin que les familles soient rapidement fixées sur leur sort.

La diversité des profils des familles maintenues dans les maisons de retour est problématique. En effet, les besoins d'une famille sans séjour régulier par rapport aux besoins d'une famille qui se présente à la frontière sont très différents en termes d'accompagnement social, de soutien juridique, de soutien psychologique, etc. <sup>70</sup> Il en va de même lorsque nous comparons les besoins d'une famille qui doit quitter notre pays après avoir vécu ici pendant cinq ans, par exemple, avec les besoins d'une famille qui doit quitter le pays après un rejet récent de sa demande de protection internatio-

nale. Cela a également été confirmé en 2015 par Nils Muižnieks, alors Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui, après avoir souligné le « rôle positif des coaches dans la détermination des meilleures options pour les familles », a déclaré que « la diversité des profils et des besoins des familles rend difficile de fournir une orientation appropriée aux différentes familles ».<sup>71</sup>

 $<sup>^{68}</sup>$  Article 57/6  $\S 2$  de la loi sur les étrangers du 15/12/1980

En octobre 2019, Maggie De Block, Ministre chargée entre autres de la migration, a indiqué que les durées de traitement des demandes de protection internationales sont très variables, mais qu'elles peuvent « facilement prendre plus d'un an », voir Chambre des représentants de Belgique, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, Commission de l'intérieur, de la sécurité, de la migration et des matières administratives, 16/10/2019, CRIV 55 COM 033. Notons également que l'arriéré du CGRA est passé depuis le début de 2019 de 2000 dossiers à plus de 5700 dossiers en mars 2020.

Sampson et al., There are alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention (Revised), (Melbourne: International Detention Coalition (2015), p. 42

Council of Europe, Commissioner for human rights, Report by Nils Muižnieks, Commissioner for human rights of the Council of Europe, following his visit to Belgium from 14 to 18 September 2015, p. 10



# Détention, alternatives à la détention et formes alternatives de détention

Dans de nombreux pays européens, la détention reste la réponse type à l'arrivée des personnes migrantes, avec tous les problèmes que cela peut entraîner en termes de respect de leurs droits fondamentaux.<sup>72</sup> Toutefois, ces dernières années, les gouvernements, les ONG et d'autres acteurs ont manifesté un intérêt croissant pour les alternatives à la détention.<sup>73</sup> Malheureusement, cet intérêt accru n'aboutit pas toujours à de véritables alternatives à la détention, parfois, le résultat est plutôt une forme alternative de détention. Afin de pouvoir distinguer les alternatives à la détention et les formes alternatives de détention, nous devons d'abord déterminer exactement ce qu'est la détention.

### 3.1 La détention, c'est quoi?

En droit international, on entend par détention toute forme de privation de liberté ou d'emprisonnement ou le placement d'une personne dans un lieu de détention public ou privé que cette personne ne peut quitter sur ordre d'une autorité judiciaire, administrative ou autre.<sup>74</sup> En ce qui

CDDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in de context of migration, p. 7

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Sampson et al., *There Are Alternatives*, 2015, Executive Summary, p. II.

United Nations ("UN"), Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ("OPCAT"), Article 4 (2).

concerne la privation de liberté dans le contexte de la migration, habituellement appelée « détention de migrants », des définitions ont été élaborées par plusieurs organismes, dont le HCR<sup>75</sup> et l'Union européenne.<sup>76</sup>

La détention dans le contexte de la migration est une forme de détention administrative : le migrant est détenu pour l'empêcher de se soustraire au contrôle de l'État.<sup>77</sup> La détention administrative, contrairement à la détention pénale, ne résulte pas d'un jugement ou ne le précède pas, mais est imposée par une autorité publique. La détention des personnes migrantes est également utilisée comme un moyen de dissuasion de la migration vers la Belgique.<sup>78</sup> Ainsi, le rapport final de la Commission Bossuyt indique que l'une des raisons de pour suivre une politique de retour plus efficace serait que moins de personnes viendraient dans notre pays de manière illégale. 79 Toutefois, comme le souligne la IDC (voir figure 5), rien ne permet de soutenir l'hypothèse selon laquelle une politique de migration ou de retour restrictive appliquant la détention des personnes migrantes réduirait le nombre d'arrivées irrégulières, mais une telle politique fait que les personnes migrantes prennent davantage de risques.80

protection internationale à la frontière a également une motivation financière. Lorsqu'un demandeur de protection internationale arrive à la frontière et introduit sa demande, sa demande est accompagnée d'une décision de refus d'entrée et d'une décision de refoulement. La décision de refus d'entrée est fondée sur l'absence des documents requis pour entrer sur le territoire belge. Elle déclare le demandeur « inadmissible ». Elle détermine également la compagnie aérienne avec laquelle le demandeur a voyagé, tient la compagnie aérienne responsable du transport du demandeur déclaré inadmissible et responsable du refoulement et du cout du séjour en cas de rejet de sa demande. Une amende peut également être infligée au transporteur aérien. Le demandeur est détenu dans un centre fermé situé dans la zone frontalière conformément à l'article 74/5 de la loi sur les étrangers.81 Dans cette même loi, les centres fermés et les maisons de retour ne sont en effet pas considérés comme faisant partie du territoire belge, mais comme une sorte de zone de transit.82

Cependant, la détention des demandeurs de

### **KEY POINTS**

- Stricter border control measures of interdiction and deterrence do not reduce the numbers of irregular migrants but rather result in migrants undertaking greater risks.
- Domestic reception policies in destination countries have little to no overall effect on arrival numbers.
- Migrants are less likely to undertake onwards movement from a country of 'transit' if they:
  - can meet their basic needs;
  - are not a risk of detention or refoulement; and
  - remain hopeful regarding future projects.

Figure 5 > Source: International Detention Coalition, Reframing immigration detention in response to irregular migration, Does Detention Deter? No. 1 (2015), p. 1.

VINHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (2012), § 5.

Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), 29 June 2013, L 180/96, Article 2 (h).

International Detention Coalition, What is immigration detention? And other frequently asked questions,

voir https://idcoalition.org/about/what-is-detention/

A titre d'exemple, nous citons la campagne lancée par le secrétaire d'État à l'asile et à la migration de l'époque, Theo Francken, sur les réseaux sociaux en octobre 2018 avec le slogan "When in illegal stay, you will be detained!": Delepeleire, "Campagne om migranten af te schrikken offline". De Standaard, 11 december 2018.

<sup>79</sup> RAPPORT FINAL de la Commission Bossuyt, pp. 9-10.

International Detention Coalition, Reframing immigration detention in response to irregular migration, Does Detention Deter? No. 1 (2015), p. 1.

Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), Verdrag van Chicago, Toepassing op asielzoekers aan de grens, (2013), p. 12.

Voir articles 71 et 74/5 de la loi sur les étrangers, voir également RAPPORT FINAL de la Commission Bossuyt, p.70.

# 3.2 Les alternatives à la détention, c'est quoi?

« Alternatives à la détention » n'est pas un terme juridique mais fait référence à différentes pratiques qui cherchent à gérer la migration d'une manière fondamentalement différente. Les alternatives mettent l'accent non pas sur la sécurité et les restrictions (de liberté), mais sur une approche pragmatique et proactive axée sur la résolution des cas (case resolution), c'est-à-dire sur la recherche d'une solution durable pour un individu ou une famille. Cette approche émancipe des demandeurs de protection internationale, des réfugiés et des personnes migrantes à se soumettre aux procédures de migration et de s'engager dans ces procédures sans qu'il soit nécessaire de recourir à des restrictions ou à la privation de liberté.<sup>83</sup>

La IDC définit les alternatives à la détention comme « toute loi, politique ou pratique qui permet aux individus de rester dans la communauté sans être détenus pour des raisons liées à la migration ».84 Il s'agit donc de mesures qui permettent aux personnes migrantes de rester dans la communauté en attendant une décision sur leur statut ou en attendant leur retour.

Nous adoptons également cette définition des alternatives à la détention. En outre, lors de l'élaboration de nouvelles alternatives ou de l'amélioration des alternatives existantes, nous préconisons de nous appuyer sur le modèle du case management (gestion des cas) tel qu'élaboré par le IDC dans le cadre plus large du modèle de « community assessment and placement » (CAP)<sup>85</sup>, un modèle qui est actuellement appliqué dans plusieurs États membres de l'UE dans le cadre de projets pilotes (voir le chapitre 5 qui traite du case management). Le HCR fait également référence aux « community supervision arrangements » comme une alternative possible à la détention. <sup>86</sup>



# 3.3 Les formes alternatives de détention, c'est quoi?

Il peut parfois être compliqué de distinguer les alternatives à la détention des formes alternatives de détention. Une certaine pratique peut constituer une alternative à part entière à la détention dans un contexte, ou ne pas l'être dans un autre.

La IDC considère que toute forme de gestion des personnes migrantes qui limite de façon disproportionnée la liberté de mouvement des gens, ou qui les en prive totalement, est en fait **une forme de détention**, et non une alternative à la détention. Comme exemples de ces formes de détention, la IDC cite notamment les zones de transit, la détention à domicile et les centres de détention traditionnels, tout comme l'utilisation de bracelets électroniques.<sup>87</sup>

Le Comité directeur des droits de l'homme du Conseil de l'Europe (ci-après « CDDH ») appelle également à être vigilants par rapport à cette question : « Les alternatives à la détention ne devraient jamais devenir une forme de détention, et la question de savoir si une alternative à la détention est une forme alternative de détention est cruciale ».88 Cela dépend de l'impact, du degré et de l'intensité des mesures imposées. Une alternative à la détention devient une forme alternative 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.89

Sampson et al., There are alternatives (2015), Executive Summary, p. II; site-web du EU Alternatives to Detention Network.

<sup>84</sup> Ibid. (propre traduction).

<sup>85</sup> Sampson et al., There are alternatives (2015), p. V.

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> UNHCR, Detention Guidelines Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, Annex A, Alternatives to detention, p. 43.

<sup>87</sup> Sampson et al., There are alternatives (2015), Executive Summary, p. 8.

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> CDDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration (2017), pp. 7-8 (propre traduction).

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24 (2012).

Le CDDH prévoit également que les alternatives doivent être inscrites dans la loi, que leur application doit respecter les droits fondamentaux et qu'elles doivent être fondées sur des mesures qui imposent le moins de restrictions possible.<sup>90</sup>

3.4 Les maisons de retour : une alternative à la détention ou une forme alternative de détention ?

Avant de pouvoir évaluer l'efficacité des maisons de retour comme alternative à la détention, il est important d'examiner si nous pouvons les considérer comme une alternative à la détention ou s'il s'agit d'une forme alternative de détention. Dans son analyse de 2017, le CDDH considère les maisons de retour belges comme une alternative à la détention.91 Cependant, le CDDH indique également que la manière dont une alternative particulière est mise en œuvre est très importante92 et qu'il faut toujours garder à l'esprit que les alternatives à la détention ne deviennent pas des formes alternatives de détention.93 Selon le CDDH, ce risque est particulièrement pertinent pour les alternatives qui restreignent la liberté des personnes migrantes, comme c'est le cas pour les maisons de retour. La IDC indique également que les alternatives devraient imposer le moins de mesures restrictives possible. 94

Le CDDH souligne que le respect de la dignité et des droits fondamentaux des personnes concernées est l'un des éléments essentiels d'une alternative efficace à la détention. Dans la section 4.2 relative au respect des droits humains et des droits fondamentaux, nous examinerons dans quelle mesure les maisons de retour répondent à cette exigence.

Dans une publication de mars 2020, la Ligue des droits humains (LDH) mentionne le fait que les al-

ternatives nécessitent de la vigilance et énumère certains éléments qui suggèrent qu'une mesure n'est pas une alternative à part entière à la détention qui respecte les droits fondamentaux.

### Ces éléments sont :

- La limitation de la liberté de circulation ;
- L'utilisation de moyens technologiques en vue de la surveillance ou de la sécurité (caméras, bracelet de cheville);
- L'isolement et l'accès difficile aux services de base (bureau d'aide juridique, écoles, transports publics);
- Le personnel dépendant directement des autorités et profils de fonction ne permettant pas de distinguer l'aide du contrôle;
- Les profils (statuts juridiques) des personnes sont si divers que l'objectif de la mesure alternative n'est plus clair;
- La police peut intervenir en dehors des exigences légales relatives à la protection du domicile privé;
- Le manque des mécanismes d'évaluation et de transparence parlementaire;
- Le manque des mécanismes de plaintes individuelles;
- Le manque d'un contrôle juridictionnel systématique et portant aussi sur les arguments d'opportunité.<sup>96</sup>

La LDH précise qu'il suffit que l'un de ces critères soit rempli pour pouvoir parler d'une « mauvaise alternative ».97

ODDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration (2017), pp. 99-100.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>92</sup> Ibid., p. 102

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> *Ibid.*, p. 102

<sup>94</sup> CDDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration (2017), p. 86.

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> *Ibid.*, pp. 8-9.

Meulemeester & Lievens, Alternatives à la détention des personnes étrangères, Etude 2020, Ligue des droits humains (2020), pp. 46-47.

<sup>97</sup> Ibid p 46

Sur base de l'arrêté royal du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux maisons de retour, nous aborderons brièvement quelques-uns des critères cités par la LDH, en commençant par les points positifs :

- L'arrêté royal prévoit une procédure de plainte individuelle pour les résidents des maisons de retour;
- Il y a la possibilité pour les membres de la Chambre des représentants et du Sénat ainsi que pour les membres des pouvoirs exécutif et judiciaire de visiter les maisons de retour entre 8h00 et 19h00, après qu'ils se soient clairement fait connaître en tant que tel auprès du Directeur général de l'OE ou de son délégué.

Toutefois, il faut noter que l'arrêté royal du 14 mai 2009 précise que l'agent de soutien, c'est-à-dire le coach, est un employé nommé par l'Office des étrangers. Nous notons que la diversité des profils des familles maintenues dans les maisons de retour pourrait poser des problèmes pour l'encadrement par les coaches.

Enfin, le statut juridique des familles maintenues dans les maisons de retour est également pertinent pour déterminer si l'on peut parler d'une véritable alternative à la détention ou d'une forme alternative de détention.

Dans ce qui suit, nous examinerons les maisons de retour comme alternative à la détention à la lumière des critères suivants : les mesures restrictives et le statut juridique.

#### Les mesures restrictives

Bien que les familles dans les maisons de retour disposent d'une marge de liberté relativement importante par rapport aux familles détenues dans les unités familiales fermées au 127bis - il n'y a ni garde, ni barreaux - elles sont bel et bien maintenues et diverses mesures de restriction de liberté s'appliquent. Ainsi, l'arrêté royal du 14 mai 2009 stipule que chaque membre de la famille peut quitter l'unité résidentielle quotidiennement, sans autorisation préalable, mais qu'il est nécessaire qu'un membre adulte de la famille soit toujours présent et que si le membre de la famille ne peut pas respecter cette règle pour une raison ou une autre, il doit demander l'autorisation préalable du coach. Cela ne s'applique pas aux familles monoparentales, par exemple une mère célibataire peut aller faire des courses avec ses enfants. Quand les deux parents sont présents, les coaches font parfois également preuve d'une souplesse, ils vérifient de manière ponctuelle s'il est préférable, par exemple, que les deux parents se rendent à un rendez-vous avec leur avocat. Dans ce cas, une exception peut être faite à la règle qu'un adulte doit rester dans la maison. L'arrêté royal stipule aussi que le coach a accès au logement entre 7h00 et 20h00 et qu'il peut également rendre visite à la famille de manière inattendue pendant cette période.

Les familles peuvent recevoir des visites privées (limitées) de membres de la famille et de connaissances, mais les autres visites nécessitent le consentement préalable de la personne responsable des maisons de retour ou de son délégué. De plus, pour des raisons de sécurité, la visite est limitée à cinq personnes au même moment, enfants mineurs non compris. L'arrêté royal du 14 mai 2009 stipule également que s'il existe des indices sérieux que la visite constitue un danger pour la sécurité nationale, la sécurité publique ou l'ordre public ou si des mesures préventives contre les infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, la protection des droits et libertés d'autrui ou la protection de la sécurité de l'unité de logement sont nécessaires, le coach peut prendre des mesures à l'égard du visiteur (avertissement oral, fin de la visite ou refus d'accès à l'unité de logement). Ainsi, en regroupant les termes « paix publique », « ordre public » et « sécurité nationale »,

les coaches disposent d'une grande marge de manœuvre pour décider de refuser à une personne la visite d'une famille dans les maisons de retour.<sup>98</sup>

Enfin, l'arrêté royal stipule que la visite de tiers et d'organisations est autorisée moyennant la preuve d'un intérêt légitime, lorsqu'il n'y a pas d'indication que la visite puisse mettre en péril la sécurité et le bon usage du lieu d'hébergement et lorsqu'il n'y a pas d'indication que l'intégrité morale de la famille ou d'un membre de la famille soit mise en danger. Conformément à l'arrêté royal, la visite de tierces personnes et organisations doit également toujours avoir lieu en présence d'un coach, ce qui nous semble une intrusion importante dans la vie familiale et privée de ces familles. Cependant, grâce à l'interprétation modérée que l'OE donne à cette exigence, dans la pratique, les coaches ne sont pas présents pendant la conversation entre le visiteur d'une ONG et la famille, mais après les rencontres avec les familles, des conversations ont lieu entre le visiteur de l'ONG et le coach.

### Le statut juridique des familles

À l'exception des familles qui font valoir leur droit à une aide matérielle (voir encadré 1 ci-dessus), toutes les autres familles maintenues dans des maisons de retour sont soumises à une décision de maintien. L'arrêté royal de mai 2009 parle littéralement de « mesures de maintien ». En outre, cet arrêté a la même base juridique que celui du 2 août 2002 qui régit le fonctionnement des centres fermés, à savoir l'article 74/8, paragraphe 1 de la loi sur les étrangers, qui fait référence au « lieu où il [l'étranger] est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu ». La distinction entre

les centres fermés et les maisons de retour ouvertes n'est pas explicitement établie dans la loi sur les étrangers. En outre, les maisons de retour (ou lieux d'hébergement comme elles sont appelées depuis l'arrêté royal du 22 avril 2010) sont légalement assimilées à « un lieu bien défini situé à la frontière » <sup>99</sup>, vraisemblablement afin de pouvoir y maintenir des familles frontalières. D'un point de vue juridique, les familles dans les maisons de retour se trouvent donc bien en détention. Dans un rapport datant de 2012, l'ancien Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR) a ainsi déclaré que, d'un point de vue juridique, les maisons de retour constituent un « mode de détention alternative ». <sup>100</sup>

Dans son rapport final, la commission Bossuyt confirme que « les lieux d'hébergement FITT constituent une 'détention alternative' dès lors qu'une décision formelle de maintien est prise pour chaque famille (qui n'est pas recouverte par le statut 'place ouverte de retour') ». 101 Selon la Commission, la détention est cependant une fiction juridique car la famille dispose d'une marge de liberté relativement importante. 102

Ces éléments - les mesures restrictives et le statut juridique de la plupart des familles qui se trouvent dans les maisons de retour - amènent à conclure qu'à l'heure actuelle, les maisons de retour ne sont pas une alternative à part entière à la détention, mais plutôt une forme alternative de détention. Cependant, étant donné que les autorités considèrent les maisons de retour principalement comme une alternative à la détention et qu'elles ont été conçues comme telles – à titre indicatif, dans le rapport final du Commission Bossuyt, les maisons de retour ont également été discutées sous la fiche 6 'alternatives au

Dans ce contexte, voir l'explication du Centre fédéral migrations sur le caractère parfois vague de la notion d'ordre public, qui a néanmoins des conséquences importantes en termes de détention et d'éloignement : Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, Rapport annuel Migration 2013, « Sous la loupe : l'ordre public, la détention et l'éloignement », pp. 193-198.

Arrêté royal 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, Article 1, 3°. Le terme actuel de 'lieu d'hébergement' a été introduit par l'arrêté royal du 22 avril 2010, article 1, 002, entré en vigueur le 10 mai 2010.

Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR), Frontière - Asile - Détention : Législation belge, normes européennes et internationales (2012), p. 26.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> RAPPORT FINAL de la Commission Bossuyt, p. 56.

<sup>102</sup> Ibid.

maintien'<sup>103</sup> - nous les évaluerons dans ce rapport sur base du cadre théorique sur l'efficacité des alternatives à la détention de la IDC, qui est également adopté par le CDDH du Conseil de l'Europe.

3.5 Pourquoi des alternatives à la détention sont-elles nécessaires ?

Les cadres légaux international et européen imposent la mise en place d'alternatives à la détention

Le cadre légal international insiste sur la nécessité d'examiner les alternatives à la détention et ce, avant de procéder à une détention.

Dans sa résolution 63/184 (2009), l'Assemblée générale des Nations Unies appelle ses États membres à respecter les droits humains et la dignité de toutes les personnes migrantes, à mettre fin à la détention arbitraire et à développer des alternatives.

Le 10 décembre 2018, lors de la conférence intergouvernementale des Nations Unies à Marrakech, 164 pays ont adopté le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières <sup>104</sup>. Les signataires de ce Pacte, dont la Belgique, s'y sont engagés à la lumière de l'objectif 13, « **N'utiliser la détention des migrants qu'en dernier recours et rechercher des solutions alternatives** » de :

« donner priorité aux solutions non privatives de liberté qui sont conformes au droit international

et adopter une approche fondée sur les droits de l'homme en ce qui concerne la détention administrative des migrants, en ne recourant à cette dernière qu'en dernier recours »<sup>105</sup>. (Objectif 13, para. 29).

Plus particulièrement, en ce qui concerne les enfants et les familles, les États s'engageaient en 2018 à :

« protéger et respecter à tout moment les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant, quel que soit son statut migratoire, en prévoyant diverses mesures de substitution autres que la rétention administrative qui soient viables et non privatives de liberté, au premier rang desquelles la prise en charge communautaire, qui garantissent l'accès à l'éducation et aux soins de santé et respectent le droit à la vie et à l'unité familiale, et en œuvrant par ailleurs à mettre fin à la pratique de la rétention d'enfants dans le contexte des migrations internationales. 106» (Objectif 13, para. 29, h)

Le cadre légal européen va dans le même sens. Dans son Manuel sur le retour, la Commission Européenne précise que l'article 15(1) de la Directive Retour<sup>107</sup> oblige les États membres à mettre au point des alternatives à la détention, précisant que les États doivent évaluer pour chaque cas individuel si des mesures moins coercitives que la détention peuvent être efficaces et suffisantes.<sup>108</sup> La Directive Accueil clarifie la nécessité pour les États membres de prévoir des alternatives à la détention en ce qui concerne les demandeurs de protection internationale.<sup>109</sup>

<sup>103</sup> *Ibid.*, fiche 6, Alternatives au maintien, pp. 55-58.

Pour plus d'informations sur le pacte mondial : https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact

United Nations, General Assembly, Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, A/RES/73/195, p. 22 (propre traduction).

<sup>106</sup> Ibid. (propre traduction).

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.

Commission européenne, RECOMMANDATION (UE) 2017/2338 DE LA COMMISSION du 16 novembre 2017 établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour, annexe : Manuel sur le retour (2017), p. 67-68

Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), Article 8, 1.

L'obligation d'envisager des alternatives a été confirmée par la Cour de justice de l'Union européenne dans sa jurisprudence dans l'affaire *El Dridi* d'avril 2011, dans laquelle la Cour a souligné que l'éloignement doit être effectué au moyen d'une gradation de mesures sur la base d'une évaluation individuelle, fondée sur la mesure la moins coercitive possible, c'est-à-dire le retour volontaire, et uniquement lorsque chaque mesure s'est avérée inefficace pour passer à des mesures plus restrictives, la détention étant la dernière solution. 110

Selon le CDDH du Conseil de l'Europe, il y a un large consensus sur le fait que les États ont l'obligation pour chaque cas individuel de prendre en considération l'application d'une alternative à la détention. Le CDDH précise que, pour chaque cas, des alternatives doivent avoir été essayées et doivent avoir échoué avant de passer à la détention. Ceci va dans le même sens qu'une demande portée par le précédent Commissaire pour les Droits de l'Homme, Nils Muižnieks, qui a encore récemment demandé aux États de développer un « large éventail d'alternatives viables et accessibles, adaptées à des besoins et circonstances différents ». 112

Récemment, dans l'arrêt Bistieva c. Pologne du 10 avril 2018, la CEDH a condamné la Pologne pour violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à la vie familiale) pour la détention d'une mère avec trois enfants dans un centre de détention adapté aux familles avec enfants. La détention avait duré cinq mois et 20 jours et, pendant cette période, la famille avait été rejointe par le père. Le risque de fuite n'avait pas été réexaminé et les alterna-

tives à la détention n'avaient pas été envisagées. Cette jurisprudence de la CEDH oblige également la Belgique à examiner des alternatives à la détention lorsqu'elle détient des familles avec des enfants mineurs. La détention ne peut être appliquée qu'en dernier recours, lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant prévaut.

Ainsi, tant en droit international qu'en droit européen, la détention administrative dans un centre fermé ne peut jamais être automatique. La détention ne doit être considérée que comme une mesure de dernier recours et pour la période la plus courte possible, à condition qu'aucune autre mesure moins coercitive ne puisse être appliquée. À la lumière de ces éléments, les États ont clairement l'obligation d'inclure dans leur législation nationale une disposition stipulant que la détention administrative ne peut être qu'une mesure subsidiaire. En tout état de cause, les États doivent procéder à une analyse individuelle du cas avant d'adopter toute mesure restrictive de liberté.<sup>114</sup>

### La détention des enfants est une violation de leurs droits fondamentaux

Le droit européen n'interdit pas de manière formelle l'enfermement de familles avec enfants mineurs. L'article 17, paragraphe 1, de la Directive Retour<sup>115</sup> indique que les mineurs (accompagnés ou non) peuvent être détenus, mais uniquement en dernier ressort et pour une période la plus brève possible.

<sup>110</sup> Cour de Justice de l'Union européenne, Jugement du 28 avril 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, §§ 39 et 41.

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> CDDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, p. 32.

<sup>112</sup> Commissaire pour les Droits de l'Homme, Human Right Comment, High time for states to invest in alternatives to migrant detention (2017) (propre traduction).

<sup>113</sup> CEDH, Bistieva e.a. t. Polen, no. 75157/14, 10 avril 2018.

<sup>114</sup> Site-web de l'Agentschap Integratie en Inburgering, Nieuws, EHRM veroordeelt detentie moeder met kinderen in aangepast centrum: alternatieven en risico op onderduiken onvoldoende onderzocht, 5 juni 2018,

 $<sup>\</sup>textbf{zie} \ \text{https://www.agii.be/nieuws/ehrm-veroordeelt-detentie-moeder-met-kinderen-in-aangepast-centrum-alternatieven-en-risico-optical state of the state of$ 

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.

La loi belge autorise la détention en centre fermé de familles avec des enfants mineurs sous certaines conditions. La loi du 16 novembre 2011<sup>116</sup> en ce qui concerne l'interdiction de détention de mineurs en centres fermés ajoutait l'article 74/9 à la loi des Étrangers de 1980, qui précise que :

- Une famille avec enfants mineurs qui a pénétré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées aux articles 2 ou 3, ou dont le séjour a cessé d'être régulier ou est irrégulier, n'est en principe pas placée dans un lieu tel que visé à l'article 74/8, § 2, 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 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, pour une durée aussi courte que possible.
- La famille visée au § 1er 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°. 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 tel que visé à l'article 74/8, § 2, adapté aux besoins des familles avec enfants.

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 lieu tel que visé à l'article 74/8, § 2, 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.

À proprement parler, le cadre juridique belge autorise la détention d'enfants accompagnés si elle répond à une série de conditions : on ne peut détenir les familles avec mineurs qu'en dernier recours, pour une durée aussi courte que possible et dans des circonstances appropriées. Pour les familles avec enfants arrêtées à la frontière, la loi ne stipule pas que la détention ne peut être appliquée que comme une mesure ultime, mais que le lieu de détention doit se trouver « dans la zone frontalière ». Toutefois, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies et un nombre important d'autres instances internationales<sup>117</sup> indiquent que la détention des enfants constitue bel et bien une violation de leurs droits les plus fondamentaux, vu que la détention pour raisons migratoires n'est jamais dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

### Les enfants ne peuvent pas être privés de liberté en raison de leur statut migratoire

L'article 37b de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant (CIDE)<sup>118</sup>, la convention pour les droits fondamentaux la plus fréquemment ratifiée, ratifiée par la Belgique en 1991, stipule que les États doivent veiller à ce que :

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.

Pour un aperçu, voir le site de la campagne « On n'enferme pas un enfant. Point. » : www.onnenfermepasunenfant.be

La Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant (CIDE) regroupe 54 articles qui stipulent les droits fondamentaux des enfants. La Belgique a signé ce texte en 1990, et par là s'est engagée à intégrer ces articles dans sa loi nationale et de respecter tous les engagements contenus dans la convention. La ratification par les différents parlements (fédéral et régional) a suivi en 1991. Le contrôle international du respect de la CIDE est du ressort du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Il est important de noter que le Comité ne peut pas sanctionner les États, mais que les États, par la ratification du texte, s'engagent à respecter les recommandations émises par le Comité.

« Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible. »

La deuxième phrase de cet article pourrait donner l'impression que la CIDE autorise la détention des enfants pour des raisons migratoires sous certaines conditions. Il faut savoir que cet article n'est pas spécifique aux enfants migrants, mais qu'il s'applique à toutes les situations, telles que la détention en raison d'un acte criminel ou pour des raisons médicales. En ce qui concerne le contexte migratoire spécifiquement, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, un organe composé de 18 experts en droits de l'enfant qui veille au respect international de la CIDE, a adopté un standard plus élevé. En effet, en 2012, le Comité précisait que :

« Les enfants ne doivent jamais être criminalisés ou soumis à des mesures punitives en raison de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents. 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 et est toujours contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans cette optique, les États devraient cesser rapidement et complètement la détention d'enfants sur la base de leur statut migratoire. »<sup>119</sup>

Dans son observation générale n° 23 de 2017, le Comité onusien des droits de l'enfant a confirmé cette position, en déclarant que : « tout type de détention d'enfants liée à l'immigration devrait être interdit dans la loi et cette interdiction devrait être pleinement mise en œuvre dans la pratique ».<sup>120</sup>

Manfred Nowak, l'expert indépendant qui a dirigé l'étude mondiale des Nations unies sur les enfants privés de liberté, a conclu dans son rapport de juillet 2019 que « priver les enfants de leur liberté les prive de leur enfance ». 121 En ce qui concerne la détention d'enfants dans le contexte de la migration, Nowak a exhorté les États à interdire et à mettre fin à toutes les formes de détention d'enfants et de leurs familles liées à la migration. 122 En outre, il a recommandé aux États d'interdire par la loi la détention d'enfants et de familles liée à la migration, de dépénaliser l'entrée, le séjour et le départ irréguliers, d'introduire des procédures d'identification et d'orientation adaptées aux enfants dans le contexte de la migration et d'allouer des ressources suffisantes à des solutions non privatives de liberté appropriées pour les enfants et leurs familles. 123 Enfin, il a recommandé que les enfants accompagnés soient autorisés à rester avec leurs familles dans un contexte non privatif de la liberté dans la communauté, pendant que leur statut d'immigration est résolu et que l'intérêt supérieur de l'enfant est évalué. 124 Il a précisé que les enfants ne devraient pas être séparés de leurs familles et que la nécessité de maintenir l'unité familiale n'est pas une raison valable pour la privation de liberté de l'enfant, mais que l'État devrait fournir des solutions non privatives de liberté pour l'ensemble de la famille.125

<sup>119</sup> Committee on the Rights of the Child, Report of the 2012 Day of General Discussion, The rights of all children in the context of international migration, §78.

Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, §10.

<sup>121</sup> United Nations, General Assembly, Global study on children deprived of liberty, A/74/136, p. 4 (propre traduction). Pour clarifier, cette étude va au-delà de la privation de liberté d'enfants dans un contexte de migration.

<sup>122</sup> *Ibid.*, para. 121, p. 21 (propre traduction).

United Nations, General Assembly, Global study on children deprived of liberty, A/74/136, para. 122, p. 21 (propre traduction).

<sup>124</sup> *Ibid.*, para. 124, p 21 (propre traduction).

<sup>125</sup> *Ibid.*, (propre traduction).

Le Réseau européen des ombudsmans pour enfants (ENOC) a adopté une position similaire en septembre 2019. Ainsi, les ombudsmans demandent aux États membres d'introduire une interdiction absolue de la détention d'enfants pour des raisons de migration, d'améliorer les systèmes de contrôle et de mettre en œuvre davantage d'alternatives à la détention. 127

### L'intérêt supérieur de l'enfant doit primer

Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est entre autres inscrit dans la CIDE, la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, et la Constitution belge. Selon ces textes, l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours être une considération primordiale dans toutes les décisions qu'un Etat prend concernant un enfant. Toutes les autres considérations, par exemple celle du contrôle de l'immigration irrégulier doivent être secondaires en comparaison avec l'intérêt supérieur de l'enfant.

### Article 3 §1 - Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant <sup>128</sup>

Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

### Article 24 §2 - Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne 129

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.** 

### Article 22 bis de la Constitution belge<sup>130</sup>

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 Directive Retour<sup>131</sup> rappelle également dans son article 5 que dans la mise en œuvre de la Directive, les États membres doivent tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Un grand nombre d'instances internationales et d'experts ont déclaré que la détention pour raisons migratoires va toujours à l'encontre de l'intérêt supérieur de l'enfant. En effet, dans le cas de la détention migratoire, il ne s'agit aucunement d'une décision qui est prise pour le bien de l'enfant, pour sa protection ou sa survie. La décision de maintenir l'enfant est prise pour des raisons de politique de gestion migratoire. 133

European Network of Ombudspersons for Children (ENOC), Position Statement on "Ending detention of children for Immigration purposes", Adopted by the 23 ENOC General Assembly, 27 September 2019, Belfast. Le Délégué Général aux Droits de l'Enfant et le Kinderrechtencommissaris font partie d'ENOC.

<sup>&</sup>lt;sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989, entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49:

<sup>&</sup>lt;sup>129</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2012/C 326/02).

<sup>&</sup>lt;sup>130</sup> La Constitution coordonnée, Moniteur belge, 17 février 1994.

Directive 2008/115/ce du Parlement Européen et du Conseil du 16/12/2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

On peut citer les exemples du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, de Juan Mendez (le précédent Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, du Conseil de l'Europe, et très récemment encore le réseau européen des ombudsmans pour enfants (ENOC). Pour plus d'informations, voir la section « L'avis des experts » sur le site www.onnenfermepasunenfant.be

Van der Vennet, Détention des enfants en famille en Belgique: Analyse de la théorie et de la pratique (2015), p. 11

Manfred Nowak est arrivé à la même conclusion, indiquant que la détention d'enfants pour raisons migratoires « ne peut jamais être considérée comme une mesure de dernier ressort ni prise dans l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'elle devrait donc être totalement interdite ».<sup>134</sup>

# La détention a un impact néfaste important sur le bien-être et le développement d'enfants

Des recherches ont montré que la détention a un impact profond et durable sur la santé et le développement d'enfants. 135 Même les périodes de détention courtes peuvent affecter le bien-être psychique et physique d'enfants, et compromettre leur développement cognitif. 136 Les enfants détenus pour des raisons de politiques migratoires ont un plus grand risque de dépression et d'anxiété, et présentent souvent des symptômes comparables à ceux du syndrome de stress post-traumatique (SSPT), tels que les insomnies, les cauchemars et l'énurésie. 137 Les enfants en détention peuvent exprimer des sentiments de désespoir et de frustration par de la violence envers les autres et envers eux-mêmes. En outre, ces enfants courent un plus grand risque de suicide, de tentatives de suicide, d'automutilations, de troubles mentaux et de problèmes développementaux, tel que des problèmes d'attachement.<sup>138</sup> Le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants, Felipe González Morales, souligne également dans son récent rapport que la littérature scientifique montre que la détention, même pour de courtes périodes, a un effet néfaste et à long terme sur le développement et le bien-être physique et mental d'un enfant, et peut exacerber les traumatismes antérieurs. 139

La détention a également un impact important sur l'éducation et le développement d'enfants. 140 A cet égard, Felipe Gonzales Morales déclare dans son rapport que les enfants migrants en détention ont peu de chances de recevoir une éducation formelle ou une formation professionnelle, ce qui entrave l'exercice de leur droit à l'éducation et au développement car les possibilités d'activités éducatives et de programmes d'apprentissage alternatifs sont très limitées en raison de la nature même de la détention. 141

Enfin, nous rappelons également les conséquences néfastes d'un éloignement forcé pour les enfants (enracinés). Kalverboer a déjà conclu en 2006 que divers droits d'enfants sont violés lorsqu'ils sont expulsés de force après des années de résidence.<sup>142</sup> En outre, le rapport de l'UNICEF « Silent Harm » fait état de symptômes et de troubles psychologiques chez les enfants qui sont éloignés de force : cauchemars, pensées suicidaires, tristesse persistante, sentiment de culpabilité, problèmes de sommeil, fatigue, sentiments dépressifs, agressivité, peur de l'abandon, etc. Un enfant et un adolescent sur trois interrogés souffrait de stress post-traumatique. 143 Par conséquent, l'expulsion forcée n'est pas compatible avec le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Rapport de l'Expert indépendant chargé de l'étude mondiale sur la situation des enfants privés de liberté.

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup> UNICEF, Administrative detention of children: a global report (2011).

Lorek et al. The mental and physical health difficulties of children held within a British immigration detention center: a pilot study. Child abuse & neglect, 33(9), (2009), pp. 573-585.

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup> International Detention Coalition, Captured Childhood (2012)

<sup>&</sup>lt;sup>138</sup> UNICEF, Administrative detention of children: a global report (2011)

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup> United Nations, General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales, Ending immigration detention of children and providing adequate care and reception for them, 20 July 2020, A/75/183, para. 26 (propre traduction).

International Detention Coalition, Children in Immigration Detention Position Paper (2009).

United Nations, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, para. 28, (propre traduction).

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup> Kalverboer & Zijlstra, De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet (2006).

<sup>&</sup>lt;sup>143</sup> Knaus et al., Silent Harm - A report assessing the situation of repatriated children's psycho-social health, UNICEF Kosovo in cooperation with Kosovo Health Foundation (2012), p. 26.

### Les alternatives à la détention peuvent avoir de très bons résultats

Lorsque les alternatives à la détention sont basées sur le *case management* (voir *infra*) et sur une prise en charge dans la communauté, elles peuvent avoir de très bons résultats en termes de solutions durables pour les personnes migrantes, et ce, de manière respectueuse de leurs droits fondamentaux.

Selon la IDC, les alternatives atteignent des taux d'engagement très élevés.144 Le « taux d'engagement » désigne la proportion de personnes migrantes qui restent engagées dans le processus migratoire, et qui ne se soustraient pas au contrôle des autorités. Ceci est confirmé notamment par une étude publiée en 2011, qui indiquait que les alternatives à la détention qui comprennent un accompagnement de qualité peuvent atteindre des taux d'engagement de 90% ou plus. 145 Selon cette étude, le fait de traiter les personnes avec dignité et humanité à travers la procédure de séjour ou de retour en dressant des lignes directrices claires concernant les droits et les obligations peut mener à un taux d'engagement plus élevé, moins de couts, et un taux de retour volontaire plus élevé. Le fait de garantir l'accès aux droits fondamentaux renforce non seulement la volonté mais également la capacité de coopération des personnes dans la recherche d'une solution durable.146

Plusieurs projets pilotes mettant en œuvre des alternatives à la détention sont actuellement en cours en Europe. Ces projets sont réunis au sein du EU ATD Network. Ils sont tous basés sur le case management l'accueil et l'accompagnement dans la communauté et la notion d'implication. Au départ, il y avait des projets en Bulgarie, à Chypre, en Pologne et au Royaume-Uni. Récemment, des projets en Grèce et en Italie, et un second projet au Royaume Uni s'y sont ajoutés. Pendant la rédaction de ce rapport, JRS Belgium a également lancé un projet pilote sur les alternatives à la détention pour les familles avec enfants. 149

Tant le rapport intermédiaire que le récent rapport final rédigés par Eiri Ohtani, qui se concentrent sur les projets pilotes en Bulgarie, à Chypre et en Pologne qui ont débuté en 2017, montrent que les résultats sont très positifs<sup>150</sup>, voir la figure 6 ci-après. Ces projets visent à trouver une solution durable pour les individus ou les familles : le séjour dans le pays d'accueil, le séjour dans un pays tiers ou le retour dans le pays d'origine. Ces projets ne sont donc pas uniquement axés sur le retour. Dans la grande majorité des cas (86 %), les personnes sont restées activement impliquées dans la recherche d'une solution durable et ne se sont pas soustraites du contrôle des autorités. 151 En outre, une analyse qualitative a suggéré que lorsque certaines conditions sont remplies, un case management holistique et individualisé peut avoir un effet positif sur la capacité des individus à s'engager dans la recherche d'une solution pour leur situation, même si leur dossier est très complexe et s'ils ont déjà vécu une expérience de détention. 152

Sampson et al., There Are Alternatives, p. III.

<sup>&</sup>lt;sup>145</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, PPLA/2011/01.Rev.1 (2011).

<sup>&</sup>lt;sup>146</sup> Caritas International, CIRÉ, JRS Belgium, Point d'Appui, Plate-forme Mineurs en exil et Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Vulnérabilité et détention en centre fermé* (2019).

<sup>147</sup> Ce réseau a été mis sur pied par IDC et PICUM (la Plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans-papiers), et est financé par EPIM (European Programme for Integration and Migration)

Le case management est une approche holistique et individuelle pour l'accompagnement des personnes migrantes dans la recherche d'une solution durable. Ce concept sera plus amplement expliqué sous chapitre 5.

<sup>149</sup> Voir la rubrique sur le projet pilote « Plan Together » sur le site-web du JRS Belgium: https://www.jrsbelgium.org/Plan-Together-565?lang=fr

Ohtani, Alternatives to detention from theory to practice.

<sup>&</sup>lt;sup>151</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>152</sup> Ohtani, Alternatives to detention from theory to practice (2018), p. 32; Ohtani, E., Alternatives to detention: building a culture of cooperation Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, Report (2020), Epim, p. 3.

Interim evaluation in 2018	End of 2-year evaluation in 2020			
<b>3</b> alternatives to detention pilot projects in 3 EU countries				
Running since <b>2017</b> with <b>6</b> case managers				
A total of <b>93</b> clients	A total of <b>126</b> clients			
<b>8%</b> achieved case resolution	<b>25</b> % achieved case resolution			
97% of individuals remained engaged and didn't abscond	<b>86%</b> of individuals remained engaged and didn't abscond			
<b>3%</b> disengaged or absconded	12% disengaged or absconded 2% forcibly removed			
Of sample for qualitative evaluation from the three pilots:				
Analysis of 31 randomly chosen cases	Analysis of 99 randomly chosen cases			
77% clients previously detained 65% with vulnerabilities	<b>79</b> % clients previously detained <b>82</b> % with vulnerabilities			
Positive impact towards case resolution in majority of cases (between 77% and 94%)	Positive impact towards case resolution in majority of cases (between 80% and 99%)			

Figure 6 > Résultats des projets pilotes en Pologne, Bulgarie et Chypre. Source : Ohtani, Alternatives to detention: building a culture of cooperation Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, Report July 2020, Epim, p. 3.

Aux Pays-Bas, des projets « BedBadBrood+ » existent depuis plusieurs années dans différentes villes et communes. 153 Ces projets se fondent sur l'idée que les personnes en séjour irrégulier ont non seulement besoin d'être accueillies (Bed-BadBrood), mais également - et surtout - d'être accompagnées. Ici aussi, l'objectif principal est de trouver une solution durable pour la personne. Les résultats divergent quelque peu de ville en ville, mais sont positifs dans l'ensemble. À Utrecht par exemple, sur les 1.045 personnes accueillies entre 2002 et 2017, une solution durable a été trouvée pour 78% des gens : 59% des personnes accueillies et accompagnées ont obtenu un séjour aux Pays-Bas, et 19% sont retournées dans leur pays d'origine. 154 Sur les 22% restants, seules 94 personnes (9%) ont quitté le projet sans l'accord des accompagnateurs et ont disparu. Les 13% restant sont des personnes qui ont été accueillies dans le réseau d'accueil national. Début 2019, le gouvernement néerlandais a conclu des accords avec cinq municipalités néerlandaises<sup>155</sup> afin de mettre en œuvre des structures BBB+ pendant trois ans en tant que projets pilotes avec un financement du gouvernement central sous le nom de « Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (abrégé en LVV) ». 156 L'objectif de ces LVV est que le gouvernement central, les municipalités et des autres partenaires coopèrent intensivement afin de réaliser un réseau national de services d'accompagnement et d'hébergement visant à trouver des solutions durables pour les ressortissants étrangers sans droit de séjour ou sans droit à un accueil dans les structures officielles. 157

Au Royaume-Uni aussi, le gouvernement a découvert les vertus des alternatives à la détention. Un rapport d'évaluation intermédiaire d'Action Access<sup>158</sup> a récemment été publié. Il s'agit du premier

Néerlandais pour : un lit (bed), un bain (bad), du pain (brood) et le signe + représente l'accompagnement (begeleiding) ; également abrégé en BBB+.

Pro Facto, Onderdak en opvang door rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer (2018).

Notamment: Amsterdam, Utrecht, Rotterdam, Eindhoven et Groningen.
 Ce qui se traduit par: 'dispositif national pour personnes étrangères', abrégé en LVV.

Ce qui se traduit par : dispositif national pour personnes etrangeres, abrege en Lv v.

<sup>157</sup> Convenant Pilot - Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen dans la commune d'Utrecht.

<sup>158</sup> Lydia Marshall et al., Evaluation of Action Access, UK Home Office Alternatives to Detention Community Engagement Pilot Series, Evaluation inception report, NatCen Social Research (2020).

projet pilote dans le cadre du Community Engagement Pilot du ministère de l'intérieur, en collaboration avec la fondation caritative Action Foundation. le HCR et d'autres acteurs travaillant dans le domaine de la gestion de l'asile et de la migration. 159 Action Foundation soutient explicitement les principes des alternatives à la détention tels que décrits par la IDC. 160 Le projet pilote a été lancé en décembre 2018 et vise à soutenir les femmes demandeuses de protection internationale qui seraient normalement détenues dans un centre fermé. Cette alternative à la détention offre un accueil et un accompagnement dans la communauté et vise à renforcer l'engagement des femmes concernées dans les procédures de migration et la recherche d'une solution durable. Le projet pilote offre aux femmes un logement stable, des conseils personnalisés, l'accès à un soutien juridique et autre, l'orientation vers des services de santé et un soutien pastoral. Le projet vise à « apporter une solution plus efficace, plus humaine et plus rentable aux problèmes des migrants et des demandeurs d'asile en encourageant la participation volontaire au système d'immigration ». 161

Le rapport d'évaluation final du projet pilote est attendu en avril 2021.

On constate que lorsque les alternatives à la détention ont eu moins de succès, selon une évaluation intermédiaire du projet pilote en Royaume-Uni, cela a souvent été dû à un manque de personnes volontaires à y participer, à un manque de choix et d'autonomie pour les participants, à une vérification insuffisante de l'aptitude des personnes à participer à un projet particulier et à l'absence d'implication de la société civile et de la communauté des personnes migrantes. La figure 7 ci-dessous compare la détention et les alternatives à la détention.

#### A COMPARISON OF DETENTION AND ALTERNATIVES

### **DETENTION**

- ▶ Is costly
- Is harmful to health and wellbeing
- Interferes with human rights
- Does not encourage participation in case resolution processes
- Is not an effective deteerent
- Can contribute to decisions to undertake secondary movement
- Can expose governments to litigation for unlawful detention and for the impacts of detention on health

#### **ALTERNATIVES**

- Cost less than detention
- Support health and wellbeing
- ▶ Respect and fulfill human rights
- > Strengthen participation in case resolution processes
- Improve voluntary and independent departure rates
- Can help stabilize vulnerable individuals in transit
- Avoid wrongful detention and reduce overcrowding and long-term detention

Figure 7 > Une comparaison de la détention et des alternatives à la détention, source : Sampson et al., There Are Alternatives : A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention, Executive Summary, p. III.

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup> *Ibid.*, p. 2.

Sampson et al., There Are Alternatives (2015).

Site web de la Action Foundation "Action Access". Consulté le 8 septembre 2020. (propre traduction). https://actionfoundation.org.uk/projects/action-access/, voir également le site web du gouvernement du Royaume Uni, « New pilot schemes to support migrants at risk of detention ». Consulté le 8 septembre 2020. (propre traduction).

https://www.gov.uk/government/news/new-pilot-schemes-to-support-migrants-at-risk-of-detention?utm\_source=53dd892f-0957-4d8d-aa0e-dcf44e9c d0b&utm\_medium=email&utm\_campaign=govuk-notifications&utm\_content=immediate

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup> Marshall et al., Evaluation of Action Access (2020), p. 16.

Cependant, il n'existe pas de recette et il y a peu d'outils pour le développement et la mise en œuvre d'alternatives efficaces. 163 L'efficacité d'une alternative particulière dépend également du contexte national, de sorte qu'une alternative qui réussit dans un pays ne peut pas simplement être copiée dans un autre contexte national. Cependant, les pratiques existantes peuvent servir de source d'inspiration pour les gouvernements. Le CDDH du Conseil de l'Europe a récemment publié une liste des types d'alternatives à la détention existants, avec leurs avantages et leurs inconvénients 164. La figure 8 ci-dessous visualise certains éléments que la IDC estime essentiels pour une alternative réussie.

Key elements of successful alternatives

The IDC's program of research has identified the main elements of successful alternatives in terms of cost, compliance and wellbeing outcomes. These include:

- → Using screening and assessment to tailor management and placement decisions.
- → Providing holistic case management focused on case resolution.
- → Focusing on early engagement.
- → Ensuring individuals are wellinformed and trust they have been through a fair and timely process.
- → Ensuring fundamental rights are respected and basic needs are met.
- → Exploring all options to remain in the country legally and all avenues for voluntary or independent departure.
- → Ensuring any conditions imposed are not overly onerous.

Figure 8 > Eléments clés des alternatives efficaces, Source : Sampson et al., There Are Alternatives : A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention, Executive Summary, p. IV.

Il reste indispensable de développer un large éventail d'alternatives à la détention qui prennent en compte les éléments suivants :

- La détention d'enfants constitue une violation de leurs droits fondamentaux;
- La détention a un impact néfaste considérable sur le bien-être et le développement des enfants;
- Les alternatives basées sur l'implication, sans mesure coercitive, peuvent mener à des résultats très positifs, tout en évitant les violations des droits fondamentaux auxquelles sont exposées les personnes en détention.

## Les alternatives à la détention en Belgique en 2020

Le cadre juridique belge prévoit deux types d'alternatives à la détention pour les familles avec enfants: (1) le suivi à domicile dans le cadre d'une convention, et (2) les maisons de retour. Cependant, l'article 74/14 de la loi de 1980 sur les étrangers prévoit également des « mesures préventives pour éviter le risque de fuite ». Ces mesures sont établies à l'article 110 quater decies de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur les étrangers : (1) effectuer son signalement aux autorités, (2) déposer une garantie financière adéquate et (3) remettre une copie de ses documents d'identité. Toutefois, les travailleurs de terrain constatent que ces mesures sont peu ou pas appliquées dans la pratique. Cependant, selon le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt, un arrêté royal qui prévoit d'imposer une caution aux personnes à éloigner est en cours d'élaboration. 165 Le même rapport mentionne également l'inscription au programme de « retour volontaire » au sein de l'OE et de Fedasil, qui prolonge la durée de l'ordre de quitter le territoire, comme alternative à la détention. 166

<sup>&</sup>lt;sup>164</sup> *Ibid.*, p. 100.

RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, p. 74.

<sup>166</sup> Ibid. p. 73.

En ce qui concerne le suivi à domicile dans le cadre d'une convention, les familles en séjour irrégulier qui sont en mesure de subvenir à leurs besoins peuvent rester dans leur domicile en tant qu'alternative à la détention en se soumettant à certaines conditions assorties de sanctions en cas de non-respect de ces conditions. Bien que le suivi à domicile existe dans une mesure limitée, selon les ONG sur le terrain, il y a un manque d'investissement pour en faire une véritable alternative efficace. En pratique, les familles ne reçoivent presqu'aucun accompagnement avant d'être maintenues dans une maison de retour. L'Office des étrangers reconnaît que les moyens en personnel mis à disposition pour une exploitation intensive du coaching à domicile sont insuffisants.<sup>167</sup> En outre, l'Office indique que seule une minorité de familles signe la convention par laquelle elles se déclarent disposées à coopérer au retour volontaire, qui constitue une des conditions du coaching à domicile.168

En ce qui concerne **les maisons de retour**, même si nous reviendrons sur l'efficacité de ce modèle comme alternative à la détention ci-dessous au chapitre 4, il convient de noter qu'un certain nombre d'ONG et d'institutions ont déjà signalé des points problématiques dans le fonctionnement des maisons de retour. Ainsi, Myria<sup>169</sup> et le JRS Belgium<sup>170</sup>, entre autres, ont déjà souligné un certain nombre de points complexes (comme le manque de ressources matérielles et humaines, accès limité à l'enseignement secondaire en particulier, soutien social limité, etc.) Nous constatons que les autorités belges ont une attitude ambiva-

lente à l'égard des maisons de retour. D'une part, elles soulignent le nombre limité d'expulsions et le nombre relativement élevé de disparitions de ces maisons de retour afin de légitimer des mesures plus coercitives, en particulier la détention dans des unités familiales fermées. D'autre part, elles soulignent que les maisons de retour ont été citées dans divers forums et dans un certain nombre de rapports comme une bonne pratique et un exemple à suivre. 172

Par ailleurs, le rapport final de la Commission Bossuyt mentionne le **retour volontaire** comme alternative à la détention. Toutefois, selon nous, l'accompagnement en matière de retour volontaire ne peut être considéré comme tel, car il n'existe aucun motif de détention à ce stade. Cependant, un retour volontaire peut être une solution durable pour un individu ou une famille. Le retour volontaire est possible pour les ressortissants étrangers qui ont reçu un ordre de quitter le territoire. Ils sont présumés se conformer à cette décision de leur propre initiative et ce dans le délai indiqué sur l'ordre. 173 Afin d'éviter le risque de fuite pendant le délai prévu pour quitter le territoire, une ou plusieurs mesures préventives peuvent être imposées dans certains cas. On peut organiser son retour de manière totalement indépendante ou avoir recours au programme de retour coordonné par Fedasil.<sup>174</sup> Ceux qui ne disposent pas de ressources financières suffisantes peuvent, dans certains cas, bénéficier d'une aide au retour de la part des autorités belges. Les personnes concernées peuvent également demander une prolongation du délai mentionné dans l'ordre

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup> Ibid., p. 61.

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> Centre fédéral Migration Myria, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique, Droit de vivre en famille sous pression, MyriaDoc8 (2018), p. 41; Centre fédéral Migration Myria, Élections fédérales 2019, Mémorandum (2018).

Jesuit Refugee Service Belgium, Avis concernant la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et visant à interdire l'enfermement de mineurs, accompagnés ou non (2018).

<sup>&</sup>lt;sup>171</sup> RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, pp. 72-74.

<sup>172</sup> Ibid.

Les annexes 13 et 13quinquies sont les ordres de quitter le territoire les plus courants. Un tel ordre précise le délai dans lequel l'ordre doit être exécuté. Le délai accordé pour quitter le territoire peut varier selon la situation : (1) une période de 30 jours ou (2) une période de plus de 7 jours mais de moins de 30 jours ou (3) une période de moins de 7 jours ou même de 0 jour. Si l'ordre de quitter le territoire comprend une période de moins de 30 jours, cela doit être justifié dans l'ordre.

<sup>174</sup> Voir le site-web « Retour volontaire » : https://retourvolontaire.be/

de quitter le territoire afin d'organiser leur retour volontaire. Les ONG préconisent un modèle de retour volontaire, comprenant un « pre-departure counseling », un délai pour quitter le territoire plus long que 30 jours, un accompagnement par les ONG par l'intermédiaire de points de contact en Belgique et dans le pays d'origine et de meilleures analyses des risques. <sup>175</sup> En 2017, il y a eu un total de 4 033 cas de retour volontaire assisté, soit une réduction de 14 % par rapport à 2016. <sup>176</sup> En comparaison, la même année (2017), 2117 personnes ont été éloignées de force du territoire (rapatriement vers le pays d'origine) à partir d'une maison de retour ou d'un centre fermé. <sup>177</sup>

Enfin, en ce qui concerne **la caution** qui pourrait être imposée aux personnes à expulser en vertu d'un arrêté royal attendu, nous lisons dans le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt que l'OE se pose la question de savoir quelles personnes en séjour irrégulier sur le territoire disposent de moyens financiers suffisants pour déposer une caution et quel montant serait suffisant pour les inciter à quitter le pays afin de récupérer cette somme.<sup>178</sup>

Quant aux mesures mentionnées ci-dessus et considérées comme alternatives à la détention par les autorités, à savoir le suivi à domicile, les maisons de retour et le retour volontaire, l'OE indique qu'elles n'atteignent pas les résultats souhaités en matière de retour et qu'il est difficile de voir quelles autres alternatives pourraient être appliquées qui sont réalisables pour l'administration et pourraient conduire à de meilleurs résultats en termes de retour.<sup>179</sup> Cela démontre une fois de plus que le gouvernement se concentre unilatéralement sur le retour. Il convient de noter ici que des mesures alternatives, telles qu'une caution, peuvent également être utilisées pour éviter qu'une famille ne disparaisse en cours de route de la recherche d'une solution durable et que tant les perspectives de séjour en Belgique que le retour doivent être examinés comme des options possibles.

<sup>&</sup>lt;sup>175</sup> RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, p. 59.

<sup>&</sup>lt;sup>176</sup> Centre fédéral Migration Myria, MyriaDoc8 (2018), p. 13.

<sup>&</sup>lt;sup>177</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>178</sup> RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, p. 74.

<sup>&</sup>lt;sup>179</sup> Ibid.



# Efficacité des maisons de retour en tant qu'alternative à la détention

Sur base de ce qui précède, plusieurs éléments font que les maisons de retour ne peuvent pas être considérées comme une alternative à part entière à la détention. Étant donné que le gouvernement considère les maisons de retour principalement comme une alternative à la détention, et que c'est ainsi qu'elles ont été conçues en 2008, nous évaluerons ce dispositif sur base du cadre théorique de la IDC et du EU ATD Network sur l'efficacité des alternatives à la détention, également adopté par le CDDH du Conseil d'Europe.

Bien qu'il n'y ait pas de « recette » pour développer une alternative à la détention, il y a des éléments qu'il faut nécessairement prendre en compte lorsque l'on veut mettre en place une alternative efficace, ou lorsqu'on désire améliorer l'efficacité d'une alternative existante. Mais qu'entend-on par l'efficacité d'une alternative à la détention ?

# 4.1 Quand une alternative à la détention est-elle efficace?

Le EU ATD Network affirme que « la mise en œuvre réussie des alternatives à la détention nécessite un processus d'apprentissage continu ». La mise en œuvre d'une nouvelle alternative doit donc être considérée comme un proces-

sus plutôt que comme un fait accompli. L'efficacité d'une alternative à la détention est mesurée sur base des trois critères suivants :

- 1 L'alternative garantit-elle le respect des droits fondamentaux?
- 2 L'alternative permet-elle de garantir que les migrants restent impliqués dans les procédures de migration et contribue-t-elle à trouver une solution durable dans un délai raisonnable?
- 3 L'alternative a-t-elle un bon rapport coutefficacité, c'est-à-dire est-elle efficiente en termes de couts?

Le CDDH du Conseil de l'Europe a adopté cette définition des alternatives efficaces à la détention. A cet égard, le respect des droits fondamentaux doit être considéré à la fois comme une fin en soi et comme un moyen nécessaire pour parvenir à une solution durable. Une alternative à la détention est donc efficace à la fois pour la famille - l'alternative respecte les droits fondamentaux et contribue à trouver une solution durable dans un délai raisonnable - et pour l'État - l'alternative contribue à trouver une solution durable dans un délai raisonnable et à un cout relativement limité.

La IDC applique également les mêmes critères et décrit une alternative efficace comme « un modèle qui réduit le recours à la détention, tout en gardant à l'esprit les couts, les taux d'engagement, le fait de trouver une solution durable pour la personne, et une attention à la protection de la santé, du bien-être et des droits humains ».<sup>181</sup>

Ces trois critères seront examinés plus en détail en ce qui concerne les maisons de retour dans le paragraphe suivant. Ainsi, au point 4.2, nous examinerons les maisons de retour sous le prisme du respect des droits fondamentaux. Ensuite, au point 4.3, nous comparerons les chiffres statistiques sur les raisons du départ et le nombre de familles qui disparaissent des maisons de retour afin de pouvoir analyser le degré d'engagement dans les procédures de migration des familles maintenues dans les maisons de retour. Enfin, au point 4.4, nous examinerons les maisons de retour en termes du rapport cout-efficacité.



# 4.2 Le respect des droits fondamentaux et des droits de l'enfant

Dans certains textes, les maisons de retour sont décrites comme un « exemple à suivre » en termes de respect des droits humains et des droits de l'enfant. 182 Toutefois, bien que les maisons de retour constituent sans aucun doute une amélioration par rapport à la détention des familles dans des centres fermés, il s'agit néanmoins, comme nous l'avons expliqué au point 3.4, d'une alternative assez coercitive accompagnée de certaines mesures de restriction de la liberté. Ci-dessous, nous évaluerons le degré auquel certains droits fondamentaux sont respectés pour les enfants qui sont maintenus dans les maisons de retour, et nous proposerons des recommandations afin de remédier à certains manquements. Veuillez noter que cette brève analyse n'aborde pas tous les droits de l'enfant de manière exhaustive, mais se concentre sur certains droits, à notre avis, cruciaux.

#### Le droit à l'éducation

L'école est cruciale pour le développement de l'enfant, non seulement pour le processus d'apprentissage, mais aussi pour la socialisation et l'accès aux activités de loisirs. Selon le Comité onusien

<sup>180</sup> CDDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in de context of migration (2017), p. 92.

 $<sup>^{181}\,</sup>$  Sampson et al., There Are Alternatives (2015), p. 9.

European Migration Network, The Effectiveness of Return in Belgium: Challenges and Good Practices Linked to EU Rules and Standards, (2018).

des droits de l'enfant, qui surveille l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, y compris son article 28 sur le droit à l'éducation, tous les enfants qui se trouvent dans le contexte des migrations internationales devraient avoir pleinement accès à l'éducation, quel que soit leur statut. 183 La «Directive Accueil » oblige les États membres de l'UE à donner accès à l'éducation aux enfants mineurs des demandeurs de protection internationale ainsi qu'aux demandeurs mineurs de protection internationale. 184 En droit belge, le droit à l'éducation est l'un des droits de l'enfant les plus fermement établis. 185 Dans la pratique, nous constatons malheureusement que certains enfants dans les maisons de retour ne voient pas leur droit à l'éducation garanti. Les raisons en sont multiples et il convient également de faire une distinction selon l'âge des enfants.

En ce qui concerne l'accès à **l'enseignement primaire**, nous constatons généralement moins de problèmes aujourd'hui qu'il y a quelques années. Les coaches ont clairement fait une priorité de la scolarisation des enfants d'âge primaire. En ce qui concerne les enfants d'âge préscolaire qui ne tombent pas sous l'obligation scolaire -, les ONG qui visitent les maisons de retour constatent qu'il existe des différences entre les différents sites et que tous les enfants d'âge préscolaire ne sont pas scolarisés.

Dans le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt nous lisons que : « Si les enfants fréquentaient déjà une autre école, ils seront autorisés à continuer à y aller dans la mesure du possible. Les sites des

lieux d'hébergement seront donc choisis par famille, si possible, en fonction de la proximité de l'ancienne école, de l'ancien réseau de contacts et du rôle linguistique. Dans les communes où sont implantés les sites, des accords ont été conclus avec des écoles maternelles et primaires. Les coaches peuvent faciliter l'inscription dans une école. ». 187 Il est positif de constater que, lors de l'attribution d'une maison de retour à une famille, la première langue d'enseignement des enfants soit de plus en plus prise en compte et que l'on tente de placer la famille dans un maison de retour proche de l'école où les enfants étaient déjà scolarisés. Auparavant, il était plus fréquent que les familles francophones soient orientées vers des maisons de retour en Flandre, ou vice versa, ce qui compliquait la scolarité pour les enfants. Bien qu'il s'agisse à présent d'un scénario plutôt exceptionnel, des efforts supplémentaires restent nécessaires dans certaines situations pour que tous les enfants dans les maisons de retour puissent aller à l'école dans leur langue d'enseignement habituelle. Dans cette optique, nous soulignons que le Comité onusien des droits de l'enfant encourage les États à éviter que les enfants ne soient obligés de se déplacer au cours d'une année scolaire en raison des procédures de migration. 188 En outre, la question de l'accès à l'éducation dans la langue d'enseignement habituelle devrait faire partie de l'examen et de l'évaluation de l'intérêt supérieur de chaque enfant concerné qui devrait précéder une décision de maintien dans les maisons de retour. Si cette condition ne peut être remplie, l'accès effectif à l'éducation peut s'avérer difficile et les enfants concernés ne doivent donc pas être maintenus dans une maison de retour.

Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and Committee on the Rights of the Child, Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return § 59

DIRECTIVE 2013/33/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), article 14.

Article 24, § 3 alinéa 1, de la Constitution belge.

<sup>&</sup>lt;sup>186</sup> Voir dans ce contexte: Centre fédéral migration Myria, La migration en chiffres et en droits 2015 (2015), Sur les 429 enfants détenus dans des maisons de retour en 2014, seuls 59 ont été scolarisés (24 à la maternelle, 32 à l'école primaire et 3 à l'enseignement secondaire). Myria avait reçu ces chiffres par courrier électronique de l'Office des étrangers le 9 avril 2015.

 $<sup>^{187}\;</sup>$  RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, p. 62.

Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, § 60.

L'accès à l'enseignement secondaire s'avère en pratique impossible pour les enfants maintenus dans les maisons de retour. Si un enfant en âge de fréquenter l'école secondaire ne peut pas continuer à fréquenter son ancienne école - ce qui est parfois rendu possible grâce à l'aide de bénévoles - alors cet enfant ne peut pas aller à l'école. Les autorités expliquent cette situation par un manque d'accords de coopération avec les écoles secondaires situées à proximité des maisons de retour. Toutefois, un tel accord de coopération préalable entre les écoles et les autorités ne devrait pas être nécessaire pour garantir l'accès de ces enfants à l'enseignement secondaire. En effet, la réglementation flamande sur le droit à l'inscription ne prévoit qu'un nombre limité de situations<sup>189</sup> dans lesquelles un établissement d'enseignement secondaire pourrait refuser l'inscription d'un élève, notamment :

- L'année ou le domaine d'études concerné est déjà saturé;
- L'élève ne remplit pas les conditions requises en termes d'éducation préalable ou de conditions transitoires pour suivre un domaine d'études dans l'école;
- Il s'agit d'un élève en situation d'handicap et les aménagements nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques de l'élève s'avèrent disproportionnées après les avoir pesées selon la procédure prévue.

La réglementation de la Fédération Wallonie-Bruxelles est similaire et ne permet de refuser l'inscription dans l'enseignement secondaire que si la capacité de l'année scolaire en question est atteinte, si le délai d'inscription est expiré, si l'élève ne remplit pas les conditions d'une inscription régulière ou si les parents ou le tuteur ne sont pas d'accord avec les projets éducatifs et pédagogiques ou les règles du règlement intérieur de l'école. 190 Le Code de l'enseignement indique clairement que l'inscription d'enfants en séjour irrégulier ne peut être refusée sur la base de leur statut administratif.<sup>191</sup> S'il reste de la place dans l'année scolaire et le domaine d'études souhaité et si les parents acceptent le projet éducatif et le règlement scolaire, l'école est tenue, sauf dans les situations spécifiques mentionnées ci-dessus, d'inscrire l'enfant sur simple demande des parents. L'absence d'un droit de séjour n'est pas une raison légale pour refuser un élève. En outre, selon la réglementation flamande, un élève peut changer d'école à tout moment de l'année scolaire. 192 Le cadre réglementaire de la Fédération Wallonie-Bruxelles le permet également (même si dans certains cas, une demande de dérogation est nécessaire). 193 Là encore, il ne s'agit pas d'un élément qui pourrait nécessiter un accord de coopération entre une école et les autorités.

Selon le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt, le besoin en écoles secondaires est plutôt limité pour les familles dans les maisons de retour. 194 D'après l'OE, seuls 12 enfants en âge de fréquenter

<sup>189</sup> En outre, il existe les motifs de refus suivants, qui concernent des situations très spécifiques qui, par définition, ne s'appliquent pas aux élèves qui devraient changer d'école à la suite d'un placement dans un établissement de retour :

<sup>•</sup> l'élève a été exclu de l'école à titre de mesure disciplinaire pendant l'année scolaire en cours, l'année scolaire précédente ou l'année précédente ;

<sup>•</sup> l'élève a été exclu ailleurs et le nombre d'élèves exclus ailleurs qui se sont inscrits à l'école pour l'année scolaire en cours correspond ou dépasse le nombre convenu dans la plate-forme de consultation locale;

<sup>•</sup> le but de l'inscription est, ou aurait pour conséquence que l'élève fréquente une école en alternance (par exemple, une semaine sur deux) au cours de la même année scolaire.

<sup>&</sup>lt;sup>190</sup> Circulaire 7737 du 10/09/2020 Obligation scolaire, inscription des élèves, gratuité, sanctions disciplinaires, assistance en justice et/ou assistance psychologique dans l'enseignement secondaire ordinaire organisé par Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE), voir l'Annexe 1 ; Circulaire 7714 du 28/08/2020 Obligation scolaire, inscription des élèves, gratuité, sanctions disciplinaires, assistance en justice et/ou assistance psychologique dans l'enseignement secondaire ordinaire subventionné par la Fédération Wallonie-Bruxelles ; Comité des élèves francophones, *Tes droits scolaires*, ça veut dire quoi ? https://www.lecef.org/tes-droits/

Décret portant les livres 1er et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun, Moniteur Belge 19-09-2019, Article 1.7.7-3. § 1er.

<sup>192</sup> Codex Secundair Onderwijs, art. 110/1, 110/8 - 110/1.

Décret portant les livres 1er et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun, Moniteur Belge 19-09-2019, Article 2.4.1-1. §2; Arrêté royal du 29 juin 1984 relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire.

<sup>194</sup> RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, pp. 66-67.

l'école secondaire ont été hébergés dans les maisons de retour au cours des six dernières années (2012-2017). 195 En outre, encore selon l'OE, le rôle linguistique est pris en compte autant que possible dans l'admission et l'attribution d'une maison de retour et la faisabilité de la fréquentation de l'école secondaire où l'enfant était scolarisé auparavant, est évaluée. 196 Nous saluons ces efforts, mais nous constatons néanmoins que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour garantir le droit à l'éducation des adolescents qui se trouvent dans les maisons de retour. Le droit à l'éducation est un droit individuel, il ne suffit donc pas de dire qu'il y a relativement peu d'adolescents vivant dans les maisons de retour pour justifier le manque d'accès à l'éducation pour ce groupe d'âges. Il est nécessaire de veiller à ce que chaque jeune en âge de fréquenter l'école secondaire et maintenu en maison de retour ait accès à l'éducation.

Lors de leurs visites, les ONG constatent que certains enfants dans les maisons de retour ne vont pas à l'école. Le problème ne se situe généralement pas au niveau de l'offre d'écoles dans la région. Les ONG apprennent d'un certain nombre de parents qu'ils ne se sentent pas suffisamment informés de la possibilité d'envoyer leurs enfants à l'école, ou qu'on leur a demandé d'attendre pour inscrire les enfants. Certains parents choisissent également de ne pas envoyer leurs enfants à l'école parce qu'ils sont convaincus (à tort ou à raison) que leur maintien sera de courte durée et que les enfants peuvent rapidement retourner à leur école habituelle. Il arrive aussi que les parents laissent aux enfants de décider quand ils se sentent suffisamment à l'aise pour aller dans une nouvelle école. À cet égard, l'OE indique que si les coaches peuvent conseiller aux familles d'envoyer leurs enfants à l'école, ils ne peuvent pas faire respecter cette consigne et qu'il reste de la responsabilité des parents de scolariser leurs enfants, même contre leur gré. <sup>197</sup> À ce propos, nous rappelons le droit des parents à éduquer leurs enfants conformément à leurs propres convictions religieuses et philosophiques. <sup>198</sup> Nous considérons qu'il est nécessaire de connaître les raisons qui expliquent le constat que tous les enfants dans les maisons de retour ne vont pas à l'école.

En outre, nous attirons l'attention sur la situation d'enfants ayant des besoins spécifiques, qui sont souvent moins capables de faire face aux changements et sont donc particulièrement vulnérables. Le Comité onusien des droits de l'enfant rappelle la nécessité de garantir l'accès à une éducation de qualité également aux enfants ayant des besoins spéciaux, en particulier aux enfants en situation d'handicap. 199 Par conséquent, dans la procédure de screening et d'évaluation préalable à tout maintien dans les maisons de retour, il convient d'examiner si une école située à proximité d'une maison de retour pourrait raisonnablement prévoir les aménagements nécessaires pour permettre à l'enfant en question de fréquenter l'école ou s'il existe un établissement d'enseignement spécialisé où l'enfant pourrait être scolarisé. Si ces conditions ne peuvent pas être remplies, l'enfant concerné ne sera pas maintenu dans une maison de retour. Il convient également d'en tenir compte lors de la procédure de screening et d'évaluation précédant un éventuel maintien.

Enfin, dans le cadre d'une procédure de retour, il importe d'être attentif à la poursuite du parcours scolaire dans le pays où une famille avec des enfants est (r)envoyée.<sup>200</sup> Des mesures devraient

<sup>195</sup> Ce nombre ne correspond pas aux informations recueillies par les ONG lors de leurs visites dans les maisons de retour pendant cette période.

<sup>196</sup> RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, pp. 66-67.

<sup>197</sup> RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, p. 62.

<sup>198</sup> Convention européenne des droits de l'homme, article 12 ; Article 24 de la Constitution belge.

 $<sup>^{99}\,</sup>$  Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 6 (2005), § 41.

Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and Committee on the Rights of the Child, Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, § 32, (k).

donc déjà être prises en Belgique pour préparer la (ré)intégration des enfants concernés. Cela comprend, entre autres, la copie et la traduction de diplômes et de certificats<sup>201</sup>, la participation à un cours de langue dans la future langue d'enseignement, la recherche et éventuellement la prise de contact avec des écoles. Il s'agit de conditions de base pour un accès effectif à l'éducation après le retour et elles devraient, selon nous, être remplies lorsqu'il a été décidé que le retour est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Bien que la majorité des enfants d'âge primaire dans les maisons de retour aillent à l'école, nous connaissons également des cas d'enfants de cette tranche d'âge qui ne vont pas à l'école pour diverses raisons. En outre, nous constatons que les enfants en âge de suivre l'enseignement secondaire n'ont généralement pas accès à l'éducation. Ces observations sont extrêmement préoccupantes compte tenu de l'importance de l'école

pour le développement et le bien-être des enfants. Les enfants qui ne vont pas à l'école sont privés de tout ce que l'école a généralement à offrir : acquisition de connaissances, se faire des amis, possibilités de détente, etc. Cela signifie souvent que ces enfants passent toute la journée dans la maison de retour et s'ennuient beaucoup, avec toutes les conséquences que cela entraîne pour le bien-être de la famille et le développement des enfants (voir la rubrique « Droit d'accès aux jeux et aux loisirs »). Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires pour garantir que chaque enfant maintenu en maison de retour, tant en âge de fréquenter l'école primaire que secondaire, ait un accès effectif à l'éducation dans sa langue d'enseignement habituelle. En outre, pendant le séjour dans les maisons de retour, il convient également de prêter attention à la poursuite du parcours scolaire des enfants après leur éventuel éloignement du territoire belge.

# La Plate-forme Mineurs en exil formule des recommandations concernant le droit à l'éducation pour les enfants dans les maisons de retour

Un accompagnement de qualité au sein du domicile familial est la meilleure façon de respecter le droit des enfants à l'éducation. Ainsi, les enfants peuvent poursuivre leur parcours scolaire sans interruption dans leur environnement scolaire familier pendant la recherche d'une solution durable pour la famille.

Le droit à l'éducation doit être garanti pour tous les enfants dans les maisons de retour. Les coaches devraient systématiquement discuter de l'obligation scolaire avec les parents et lorsque les parents décident de scolariser leurs enfants, après une éventuelle période d'adaptation pour les enfants, ils devraient être aidés dans le choix de l'école et lors de l'inscription de leurs enfants. Il faut veiller à ce que la famille ait bien compris les informations à cet égard.

Si le maintien en maison de retour empêche l'accès à l'éducation dans la langue d'enseignement habituelle de l'enfant, l'enfant concerné ne doit pas être maintenu dans une maison de retour. Il convient également d'en tenir compte lors de la procédure de screening et d'évaluation précédant un éventuel maintien.

<sup>&</sup>lt;sup>201</sup> Committee on the Rights of the Child, General Comment no. 6 (2005), § 42.

En ce qui concerne les enfants ayant des besoins spécifiques, il convient d'examiner, avant le maintien en maison de retour, si une école située à proximité de la maison de retour peut raisonnablement fournir les aménagements nécessaires pour permettre à l'enfant en question de fréquenter l'école ou s'il existe un établissement d'enseignement spécialisé où l'enfant pourrait être scolarisé. Si ces conditions ne peuvent être remplies, l'enfant concerné ne sera pas maintenu dans une maison de retour. En outre, une grande partie de ces enfants sont plus sensibles au changement et sont donc particulièrement vulnérables. Il convient également d'en tenir compte lors de la procédure de screening et d'évaluation précédant un éventuel maintien.

Enfin, il est fortement recommandé que la suite du parcours scolaire des enfants soit préparée dans le cadre de la procédure de retour, et ce par les parents en coopération avec les coaches.

#### Droit au repos et aux loisirs

Outre le droit à l'éducation, les enfants ont aussi droit au repos, aux loisirs, aux activités de détente, à la vie culturelle et artistique. Selon la CIDE, tout doit être mis en œuvre pour que les enfants aient accès à des activités récréatives propres à leur âge, et puissent participer librement à la vie culturelle et artistique.<sup>202</sup> Ce droit est également garanti dans la « Directive Retour » : « Les mineurs placés en rétention ont la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge ».203 Ceci est d'autant plus important lorsque la famille arrive en maison de retour pendant les vacances scolaires, ou lorsqu'une inscription dans une école s'avère impossible. Le contact avec des enfants du même âge, que celui-ci ait lieu au travers de l'école ou au travers d'activités de loisirs, est primordial pour un enfant.

Les jeux et les loisirs sont d'une importance capitale dans le développement des enfants, et particulièrement les jouets qui donnent un rôle actif à l'enfant, qui lui permettent de travailler sur l'imagination.<sup>204</sup> La quantité de jouets dont disposent

les enfants varie énormément d'un site à l'autre. Dans presque tous les sites, il existe un système de prêt de jouets. Pourtant, les ONG qui rendent visite aux familles font souvent le constat que les enfants s'ennuient durant leur maintien en maison de retour, et qu'ils ne disposent pas de jouets appropriés pour leur âge.

Cette absence de jeux adaptés se fait davantage ressentir durant les mois d'été, lorsque les enfants ne vont pas à l'école. Les enfants remplissent leurs journées par des siestes, en regardant la télé, en jouant sur des smartphones, etc. Le sentiment d'ennui vécu par les enfants se répercute également sur la qualité de la relation entre les enfants et leurs parents. Souvent l'ennui rend les enfants plus irritables et plus agressifs.

Toutefois, la présence de jouets ne garantit pas en soi le droit aux jeux et aux loisirs. Les jeux psychomoteurs, éducatifs et créatifs sont tout aussi importants pour le bien-être des enfants.<sup>205</sup> Le Conseil de l'Europe souligne « le rôle important des initiatives d'éducation informelle et de travail de jeunesse, en combinaison avec des approches inter-

<sup>&</sup>lt;sup>202</sup> Art 31 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant.

<sup>&</sup>lt;sup>203</sup> Article 17 de la Directive Retour (2008/115/EG).

Voir à ce sujet, p. ex. Ginsburg, The Importance of Play in Promoting Healthy Child Development and Maintaining Strong Parent-Child Bonds, Pediatrics, 119 (1) (2007), pp. 182-191.

<sup>&</sup>lt;sup>205</sup> Centre de Guidance-ULB, Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge (1999).

culturelles »206 et que ces expériences peuvent faciliter l'intégration d'enfants dans leur nouvelle communauté. Toutefois, aucune activité de loisirs n'est organisée sur les sites de retour et il n'existe aucune collaboration avec des terrains de jeux ou des mouvements de jeunesse. Les coaches pourraient jouer un rôle clé dans l'organisation de ce type d'activités pour les enfants, par exemple en établissant des contacts avec des terrains de jeux pendant les vacances et des mouvements de jeunesse pendant le reste de l'année. Les coaches indiquent qu'ils le font déjà, mais qu'il s'avère difficile de convaincre les parents de laisser leurs enfants participer à ces activités, car souvent ils ne connaissent pas ce genre d'activités dans leur propre culture.207

Les familles ne connaissent généralement pas la ville ou le village où elles sont maintenues dans la maison de retour. De plus, les parents sont souvent très stressés, ce qui fait qu'ils ne peuvent pas toujours accorder beaucoup d'attention à la détente de leurs enfants. Même s'il y a une aire de jeux à proximité, les parents n'ont pas toujours l'énergie nécessaire pour aller y jouer avec

leurs enfants. Le JRS Belgium demande depuis un certain temps que des aires de jeux extérieures soient installées sur tous les sites des maisons de retour. Cependant, les autorités font valoir qu'il n'y a pas de budget pour cela et qu'elles ne veulent pas être responsables en cas d'accidents.

Des évolutions positives ont toutefois été observées en termes du droit aux jeux et aux loisirs. Ainsi, depuis l'été 2018, il existe un accès à Internet, que les enfants et les jeunes (et leur famille) utilisent pour apprendre le néerlandais ou le français à l'aide d'applications telles que *DuoLingo* ou pour rester en contact avec leurs amis et amies. L'installation de tables de pique-nique sur chaque site est une autre évolution positive. Cela favorise le contact entre les différentes familles et les enfants hébergés dans les maisons de retour sur le même site. Bientôt, des smart TV seront également installées dans tous les habitations.

Malgré ces progrès et les efforts déployés, nous constatons qu'il y a encore quelques points à améliorer en ce qui concerne le droit aux jeux et aux loisirs.

# La Plate-forme Mineurs en exil formule des recommandations relatives au droit aux jeux et aux loisirs pour les enfants dans les maisons de retour :

Il est hautement souhaitable d'investir dans des jouets et des activités de loisirs adaptés à l'âge des enfants afin de garantir leur droit aux jeux et aux loisirs. Nous encourageons les coaches à organiser des activités de loisirs, notamment en coopération avec des mouvements de jeunesse, des écoles ou d'autres associations. Il est conseillé d'informer les parents d'enfants dans les maisons de retour sur les possibilités de participer à des activités de loisirs, tout en ayant un point d'attention sur les différences culturelles (éventuellement en collaboration avec des organisations qui ont une expertise multiculturelle).

La meilleure façon de respecter le droit aux jeux et aux loisirs des enfants est d'effectuer un accompagnement de qualité des familles dans leur propre habitation. Ceci permettrait aux enfants de continuer leurs activités extrascolaires (de loisir, sportives, culturelles, etc.).

<sup>&</sup>lt;sup>206</sup> Council of Europe, Promoting child-friendly approaches in the area of migration, Standards, guidance and current practices, p. 34 (propre traduction).

Rencontre entre la Plate-forme Mineurs en exil et l'Office des étrangers, 11 mars 2020.

#### Le droit à l'aide juridique

L'accès à la justice est un droit fondamental important, également pour les familles qui se trouvent dans les maisons de retour. Pour toutes ces familles, il faut s'assurer qu'elles disposent d'un avocat de qualité ayant de bonnes connaissances en droit des étrangers et en matière de protection internationale. Il est indispensable que chaque étape et chaque décision de la procédure soient expliquées aux familles, qu'elles comprennent l'entièreté de la procédure et qu'elles aient la possibilité d'être entendues, en ce compris les enfants.

Au moment de leur arrivée dans la maison de retour, les familles sont informées par les coaches de leur situation individuelle et les possibilités de séjour et de retour leur sont exposées. Elles reçoivent ainsi un dossier d'informations qui est disponible en 29 langues, donc quasi toujours dans une langue que la famille maitrise. Les coaches prennent contact avec les barreaux d'avocats afin de garantir que la famille dispose immédiatement d'un avocat. L'avocat est alors prié 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 de leur avocat. L'OE fournit dans ce cas les billets de transport en commun. Les coaches évaluent de manière ad hoc s'il est utile que les deux parents se rendent chez l'avocat. Il s'agit ici d'une exception qui peut être faite par rapport à la règle qui prévoit qu'un parent ou adulte doit toujours être présente dans l'habitation.<sup>208</sup>

Une aide juridique de qualité pour les familles en séjour irrégulier permet à la famille et aux autorités de s'assurer que toutes les options pour rester dans le pays ont été épuisées. Les familles en séjour irrégulier sont particulièrement vulnérables par rapport à certaines pratiques d'avocats se révélant parfois abusives : des honoraires exorbitants sont demandés aux familles (qui paient ces montants dans l'espoir d'obtenir un droit de séjour), certains avocats prennent des engagements qu'ils ne respectent pas par la suite, d'autres commettent des erreurs, comme le fait d'introduire un recours à la mauvaise Chambre du conseil. Lorsque le coach est mis au courant de ce type de manquements et que la famille est d'accord, il est important que le coach signale ce fait au bâtonnier concerné, par le biais du barreau local.<sup>209</sup>

Pour les familles demandeuses de protection internationale, qui, comme nous l'avons déjà élaboré plus haut, n'ont pas leur place dans une maison de retour, il faut s'assurer qu'elles soient correctement préparées pour leur entretien au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), et que leur avocat soit présent lors de cet entretien. Ces familles peuvent faire appel à Nansen, le partenaire national reconnu par le HCR pour l'aide juridique des personnes demandeuses de protection internationale. Or, certaines familles indiquent aux visiteurs des ONG ne pas avoir été informées de la procédure de protection internationale et de l'existence des services de Nansen. Ceci pourrait s'expliquer par des problèmes de communication entre les familles et les coaches. Compte tenu de la situation souvent précaire de ces familles et de leur connaissance parfois limitée des langues nationales ou de l'anglais, il est essentiel de s'assurer qu'elles aient bien compris les informations transmises et, si nécessaire, de faire appel à un interprète ou d'expliquer la procédure à plusieurs reprises. Il est aussi important que les familles soient informées de l'existence des services de Nansen afin qu'elles puissent faire valoir leurs droits auprès des autorités.

Rencontre entre la Plate-forme Mineurs en exil et l'Office des étrangers, 11 mars 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>209</sup> Voir également le HCR, Accompagnement juridique des demandeurs de protection internationale en Belgique (2019).

# La Plate-forme Mineurs en exil formule des recommandations relatives à l'aide juridique dans les maisons de retour :

La Plate-forme Mineurs en exil formule des recommandations relatives à l'aide juridique dans les maisons de retour :

Il est essentiel que toutes les familles dans les maisons de retour aient accès à une aide juridique de qualité.

Il est important de fournir des informations précises et complètes aux demandeurs de protection internationale sur le fait que les avocats agissant dans le cadre de l'aide juridique sont rémunérés par les pouvoirs publics mais que cela n'affecte ni leur neutralité ni leur compétence. Il faut aussi attirer l'attention des demandeurs de protection internationale sur le fait qu'un avocat anciennement appelé « pro deo » ne peut pas demander d'honoraires.

Il est souhaitable d'informer les familles de l'existence des permanences d'aide juridique de première ligne et de leur fournir les coordonnées des ONG qu'elles peuvent contacter ou qui se rendent dans les maisons de retour, par exemple au moyen d'une brochure d'information. Le soutien continu et le suivi individualisé, ainsi que l'établissement d'une relation de confiance, sont des outils précieux pour un soutien social et juridique de qualité. Un case management indépendant et holistique nous semble être le meilleur moyen d'y parvenir, voir le chapitre 5.

Nous recommandons de prévoir une formation (juridique) suffisante pour les coaches au retour, afin qu'ils puissent continuer à accomplir correctement leurs tâches d'information. En outre, la manière dont l'information est transférée est également très importante (attention à la sensibilité culturelle, langage simple, utilisation d'un support visuel, ...). Il est nécessaire de fournir à chaque famille des informations dans une langue qu'elle comprend réellement. En outre, les informations doivent être données de manière claire et concise.<sup>210</sup>

Il est conseillé de faire appel à des interprètes, présents en personne ou par téléphone si la communication avec une famille s'avère difficile.

Il faut veiller à ce que les coaches, toujours sous réserve du consentement de la famille, signalent les lacunes en matière d'aide juridique aux autorités compétentes (le bâtonnier). Il est fortement recommandé aux coaches de rester vigilants à tout moment et de vérifier s'il est approprié de changer d'avocat.

Nous renvoyons le lecteur vers le chapitre 2 du rapport récent du HCR « Accompagnement juridique des demandeurs de protection internationale en Belgique » pour plus de recommandations quant à l'amélioration de l'aide juridique pour les personnes demandeuses de protection internationale.<sup>211</sup>

 $<sup>^{210}\ \</sup> Le\ HCR, Accompagnement\ juridique\ des\ demandeurs\ de\ protection\ internationale\ en\ Belgique\ (2019),\ p.\ 10.$ 

<sup>&</sup>lt;sup>211</sup> HCR, Accompagnement juridique des demandeurs de protection internationale en Belgique (2019).

#### Le droit à la participation et d'être entendu

De nos jours, le droit à la participation d'enfants dans les décisions qui les concernent est de plus en plus valorisé. L'importance d'écouter les enfants et les jeunes est reconnu comme fondamental à leur dignité humaine et leur développement.<sup>212</sup> Dans une recommandation de 2012<sup>213</sup>, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe insiste sur l'importance de l'article 12 de la CIDE qui garantit aux enfants le droit d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative qui les concerne.214 Le Comité des Ministres recommande aux États membres « de veiller à ce que tous les enfants et les jeunes puissent exercer leur droit d'être entendu, d'être pris au sérieux et de participer à la prise de décisions dans tous les domaines les concernant, leurs opinions étant dûment prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité »215. Ces droits à la participation et à être entendu sont étroitement liés au droit à une information adaptée aux enfants (article 13 de la CIDE), qui est une condition préalable à l'efficacité de tous les autres droits de l'enfant, car les enfants en situation de migration rencontrent souvent des difficultés supplémentaires en raison, entre autres, de barrières linguistiques ou culturelles.<sup>216</sup>

Dans la pratique, on constate que le droit à la participation des enfants n'est pas toujours respecté dans le cadre de leur maintien en maison de retour. Aucune mesure proactive n'est mise en place afin de garantir que la voix de ces enfants soit entendue. Les visiteurs de JRS Belgium indiquent n'avoir aucune indication quant au fait que les enfants seraient entendus, que ce soit par rapport à leur séjour en maison de retour ou par rapport à la procédure de retour.

Selon les coaches, ce sujet serait compliqué pour eux en raison du fait qu'ils veulent respecter le principe de l'autorité parentale. Ils précisent avoir des contacts ad hoc avec les enfants, par exemple lorsque ceux-ci viennent emprunter des jouets. Selon les coaches, les enfants sont donc entendus, mais de manière informelle. Les enfants reçoivent également des « livrets sur le retour », qui leur expliquent le retour d'une manière adaptée à leur âge.<sup>217</sup>

En ce qui concerne la procédure de protection internationale, des enfants sont parfois entendus par le CGRA dans le cadre d'une telle demande. Cependant, les ONG visiteuses s'inquiètent toujours de savoir si les enfants et les familles dans les maisons de retour sont conscients de la possibilité pour les enfants d'être entendus par le CGRA dans le cadre de leur demande.

# La Plate-forme Mineurs en exil formule les recommandations suivantes en ce qui concerne le droit à la participation et d'être entendu pour les enfants dans les maisons de retour :

Il est indispensable de mettre l'accent sur une information adaptée aux enfants. Dans ce contexte, nous nous référons au manuel « How to convey child-friendly information for children in migration » publié par le Conseil de l'Europe en 2018.

<sup>&</sup>lt;sup>212</sup> Council of Europe, Children's Rights Division and Youth Department, Child Participation Assessment Tool, Indicators for measuring progress in promoting the right of children and young people under the age of 18 to participate in matters of concern to them (2016).

<sup>&</sup>lt;sup>213</sup> Council of Europe, Recommandation CM/Rec(2012)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans (adoptée par le Comité des Ministres le 28 mars 2012, lors de la 1138e réunion des Délégués des Ministres) (2012).

<sup>&</sup>lt;sup>214</sup> Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989, entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49.

<sup>&</sup>lt;sup>215</sup> Council of Europe, Recommandation CM/Rec(2012)2.

<sup>&</sup>lt;sup>216</sup> Council of Europe, Promoting child-friendly approaches in the area of migration, Child-friendly information, p. 56.

 $<sup>^{217}\,</sup>$  Rencontre entre la Plate-forme Mineurs en exil et l'Office des étrangers, 11 mars 2020.

Nous recommandons vivement à tous les acteurs concernés d'élaborer et de mettre en œuvre une procédure formelle qui garantisse que les enfants maintenus dans les maisons de retour soient entendus sur les différentes questions qui les concernent : l'éducation, les loisirs, les procédures de séjour en cours et/ou le processus de retour, etc.

Il faut accorder une attention particulière aux enfants, à leur situation et à leurs besoins dès l'entretien d'admission des familles.

Il convient enfin d'évaluer si du personnel supplémentaire doit être engagé pour assurer un encadrement de qualité des familles, afin que les enfants dans les maisons de retour puissent être accueillis et soutenus de la meilleure manière possible.

# Conclusions relatives au respect des droits fondamentaux

Nous avons montré ci-dessus que l'accès à l'éducation, aux jeux et aux loisirs pouvait être compromis pour de nombreuses raisons pour les enfants dans les maisons de retour. L'accès et la mise en œuvre des droits évoqués plus haut montrent que, dans la pratique, il existe encore des lacunes importantes dans l'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Un certain nombre de mesures sont nécessaires d'urgence pour mieux protéger les droits de l'enfant dans le contexte de la politique et de la pratique de retour. Une détermination correcte et systématique de l'intérêt supérieur de chaque enfant concerné, le plus tôt possible après son identification et avant qu'une décision de retour ne soit prise, est cruciale pour améliorer les procédures de prise de décision et respecter les obligations relatives aux droits de l'enfant.

Pour notre analyse sommaire du respect des droits fondamentaux des enfants et des familles dans les maisons de retour, nous nous sommes appuyés sur les rapports intérimaire et final de la Commission Bossuyt et sur les conclusions de JRS Belgium et Unicef Belgique, qui rendent visite aux familles dans ces habitations. Comme ces

ONG ne visitent qu'une petite partie des familles qui se trouvent dans les maisons de retour, leurs conclusions ne peuvent être extrapolées pour identifier des déclarations générales sur le respect des droits d'enfants dans ce dispositif. Les es difficultés et les bonnes pratiques qui ont été présentées jusqu'ici ne lèvent qu'un petit coin du voile sur le fonctionnement et l'accompagnement dans les maisons de retour. Une évaluation publique et indépendante approfondie de ce dispositif reste dès lors primordiale.



4.3 Le respect des procédures de séjour et l'engagement dans la recherche d'une solution durable compliance

Le terme anglais compliance peut avoir différentes significations pour les différents acteurs actifs dans le domaine de la migration. Dans le cadre théorique du EU ATD Network, le terme fait référence à **l'implication ou l'engagement** (des individus ou des familles) dans les procédures de séjour.<sup>218</sup> Les acteurs étatiques, quant à eux, entendent généralement par compliance que

Ohtani, Alternatives to detention from theory to practice (2018), p. 26

les personnes se conforment aux décisions prises dans le cadre des procédures de séjour, telles que les décisions d'éloignement, la comparution à des audiences, la participation à un entretien de soutien au retour, etc.<sup>219</sup>

La IDC entend donc par compliance le respect des procédures de séjour et de « se conformer aux autorités légitimes avec une intervention minimale ».<sup>220</sup> La coalition fait référence à une étude comparative des demandeurs de protection internationale au Canada et en Suisse, qui a révélé quatre facteurs de motivation contribuant au respect des procédures de séjour:

- 1 la situation précaire des réfugiés et la crainte d'un éloignement forcé;
- 2 le respect de la loi et la volonté de s'y conformer;
- 3 la confiance dans les procédures de détermination du statut de séjour (comme la procédure de protection internationale) et la perception d'équité dans le pays d'accueil; et
- 4 le désir d'éviter le séjour irrégulier, avec les difficultés et la vulnérabilité qui y sont associées.<sup>221</sup>

En particulier, le troisième facteur de motivation suggère que les alternatives à la détention qui renforcent la confiance dans l'équité des procédures de séjour peuvent favoriser à la fois le respect des procédures et aboutir à des décisions sur le statut de séjour plus efficaces et durables, c'est-à-dire des solutions durables.<sup>222</sup>

Une alternative efficace à la détention favorise donc le respect des procédures de séjour par les familles et l'engagement de la famille dans la recherche d'une solution durable. En misant sur l'implication de la famille, on peut empêcher que celle-ci disparaisse et se soustrait au contrôle des autorités. Il est à noter que le scénario dans lequel des familles en séjour irrégulier restent sur le territoire en dehors du contrôle étatique ne constitue pas une solution durable, ni pour la famille ni pour les autorités.

Les données statistiques sur le nombre de familles qui sont parties des maisons de retour et la raison de leur départ offrent une première occasion d'analyser le degré d'implication des familles. Ainsi, les chiffres sur le nombre de familles qui disparaissent donnent une indication de l'engagement, ou plutôt de son manque, des familles dans les maisons de retour.<sup>223</sup>

La figure 9 ci-dessous, que nous avons établie sur base des rapports annuels de l'OE et des chiffres obtenus directement auprès de l'OE, montre le pourcentage de familles qui ont disparu des maisons de retour depuis la mise en service de ce dispositif en octobre 2008.

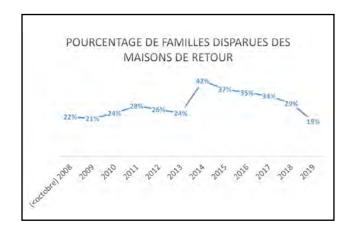


Figure 9 > Pourcentage de familles qui ont disparu des maisons de retour, Source : rapports annuels de l'Office des étrangers et statistiques obtenues directement auprès de l'Office des étrangers. Ces pourcentages représentent le ratio par rapport au nombre total d'arrivées de familles dans les maisons de retour par an.

Ohtani, Alternatives to detention from theory to practice (2018), p. 26.

<sup>220</sup> Sampson et al. There are alternatives (2015), pp. 9-10.

<sup>221</sup> Ibid., pp. 9-10, la IDC fait reference à l'étude suivante : Costello & Kaytaz, Building Empirical Evidence into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva, (Geneva: UNHCR, 2013).

<sup>&</sup>lt;sup>222</sup> *Ibid.*, pp. 9-10

<sup>&</sup>lt;sup>223</sup> Voir les exemples de l'Indonésie et de la Thaïlande, où l'implication des individus dans les alternatives à la détention a également été illustrée sur la base de chiffres sur le taux d'évasion : Sampson et al. *There are alternatives*, p. 10.

Dans le rapport intérimaire de la commission Bossuyt, nous trouvons le tableau ci-dessous pour les années 2012-2017, voir la figure 10, avec des chiffres légèrement différents, mais démontrant la même tendance.<sup>224</sup>

Figure 10 > Départs à partir des unités de logement (maisons de retour), source : RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, p. 73.

#### - Départs:

	Évasions		Éloignements					Dispense/report procédure d'asile en cours	Asile/ protection sub.
		Refou- lement	Rapat- riement	Reprise Dublin	Reprise bilatérale	Retour volontaire	Total		
2012	38 (24,8%)	34	15	14	/	13	76 (49,67%)	20 (13,1%)	12 (7,8%)
2013	36 (22,2%)	20	17	3	/	14	54 (33,75%)	35 (21,9%)	13 (8,1%)
2014	91 (41,9%)	21	23	10	0	15	69 (31,79%)	25 (11,5%)	20 (9,2%)
2015	61 (37,9%)	28	10	3	0	4	45 (27,95%)	30 (18,6%)	25 (15,5%)
2016	51 (35,4%)	25	16	11	1	4	57 (39,58%)	18 (12,5%)	20 (13,9%)
2017	56 (33,3%)	30	6	2	1	7	46 (27,38%)	21 (12,5%)	23 (13,7%)

En effet, ces graphiques montrent que le pourcentage de familles qui disparaissent des maisons de retour est resté stable de 2008 à 2013 (25 %). Le taux de disparition a atteint un pic en 2014 et était à environ 35% jusqu'en 2017. Cependant, en 2018 il a atteint un niveau comparable à celui d'avant 2014 (27%). Force est de constater qu'en 2019, le taux de disparition des maisons de retour était le plus bas depuis 2008 (19%).

Les chiffres montrent une répartition assez égale entre la proportion d'éloignements, de mises en liberté et de disparitions. En 2017, 171 familles au total (dont 327 enfants et 240 adultes) ont été maintenues dans les maisons de retour. Sur les 148 familles qui ont quitté ce dispositif en 2017, 45 (30,40 %) ont été éloignées (refoulements, ra-

patriements et transferts), 9 (6,08 %) sont rentrées volontairement, 51 ont disparu (34,45 %) et 43 (29 %) ont été libérées.<sup>225</sup> Les chiffres pour 2017 confirment donc la tendance selon laquelle, chaque année, environ un tiers des familles est éloigné, un tiers est mis en liberté et environ un tiers des familles quitte les maisons de retour sans accord des autorités et disparait.

Cependant, les chiffres pour l'année 2019 sont remarquables. Cette année-là, 155 familles (dont 279 enfants et 218 adultes) ont été maintenues dans les maisons de retour. Sur les 146 familles qui ont quitté ce dispositif en 2019, 36 (24,65 %) ont été éloignées (refoulements, rapatriements et transferts), 2 (1,36 %) sont rentrées volontairement, 30 (20,54 %) ont disparu et pas moins de

Toutefois, il convient de noter que le tableau du rapport intérimaire de la commission Bossuyt n'est pas très clair. D'une part, il n'est pas immédiatement évident de savoir si les chiffres du tableau se réfèrent au nombre de familles ou au nombre de personnes, et d'autre part, la somme des pourcentages par an n'est pas égale à 100 %. Cependant, un petit calcul nous indique que cela est dû au fait que la différence entre les admissions (voir p. 73 Rapport intermédiaire de la Commission Bossuyt) et les départs par an a été incluse dans le pourcentage total (à titre d'illustration, en 2012, 153 familles ont été admisses dans les maisons de retour, mais seulement 146 familles ont quitté le dispositif, soit une différence de 7 familles, ou 4,57 %, exactement le pourcentage manquant lorsque nous additionnons les pourcentages concernant les départs pour 2012).

<sup>225</sup> Office des étrangers, Rapport statistique 2017, p. 8. Ces pourcentages représentent les proportions par rapport au nombre total de départs.

78 **(53,24 %)** ont été mises en liberté.<sup>226</sup> Nous ne disposons pas de chiffres sur la répartition par profil des familles qui se trouvaient dans les maisons de retour en 2019 et nous ne pouvons donc qu'émettre une hypothèse qui pourrait être que la proportion élevée de mises en liberté serait due, notamment, à une présence importante des familles dites frontalières dans les maisons de retour, familles qui sont souvent dans une procédure de protection internationale en cours.

Il convient également de relativiser l'ampleur de ces chiffres. En effet, le nombre de familles qui disparaissent dépend de nombreux facteurs, dont certains sont indépendants de la manière dont les maisons de retour sont gérées ou de la qualité de l'accompagnement qui y est proposé. Les disparitions peuvent être dues à différents motifs : le profil des familles maintenues, leur nationalité, leur réseau social en Belgique, le nombre d'années passées en Belgique, la langue d'origine de la famille, leur parcours migratoire, etc. En outre, malgré tous les efforts déployés par les coaches, ces facteurs peuvent également compliquer l'établissement d'une relation de confiance entre les coaches et les familles. Malheureusement, il est impossible de faire une évaluation approfondie de ces liens possibles sur la base des chiffres dont nous disposons.

Nous avons déjà examiné précédemment les profils des familles qui se trouvent dans les maisons de retour et nous avons constaté que la proportion des profils a changé au fil des années. En effet, alors que dans les premières années, les familles dites frontalières ne se sont pas ou peu retrouvées en maison de retour, on constate qu'elles sont devenues le profil le plus courant dans ce dispositif ces dernières années.

Les chiffres figurant dans les rapports annuels de l'OE sont très concis. En outre, les chiffres varient considérablement d'une année à l'autre au niveau des détails et des catégories utilisées, ce qui rend presque impossible toute comparaison objective à long terme sur le degré d'implication des familles dans les maisons de retour. Cela souligne une fois de plus le besoin de transparence sur la politique de retour, qui a également été souligné par la Commission Bossuyt<sup>227</sup>, ainsi que la nécessité d'une évaluation plus approfondie et indépendante des raisons pour lesquelles les familles disparaissent des maisons de retour. Une telle évaluation doit tenir compte de la recherche d'une solution durable comme critère. Dans les statistiques de l'OE, la principale distinction est faite entre les familles qui ont été éloignées, les familles qui ont disparu et les familles qui ont été libérées. Dans le cas de ces dernières familles, il convient d'examiner pour quelles raisons elles ont été libérées : ont-elles reçu un permis de séjour ou est-ce que la durée maximale de maintien ou de traitement d'une procédure de séjour est dépassée ? Pour répondre à ces questions, des chiffres transparents et détaillés et des recherches supplémentaires sont indispensables.

Le rapport final de la Commission Bossuyt fait référence à une analyse effectuée en 2014<sup>228</sup> sur les raisons et le moment de la disparition. Selon cette analyse, les raisons de la disparition de certaines familles des maisons de retour sont diverses et dépendent du profil des familles. Par exemple, les familles ayant introduit une procédure sur le territoire ne voudraient pas retourner dans leur pays d'origine ou dans un autre État membre de l'UE (dans le cas d'une procédure de Dublin) : parce qu'elles ont des membres de leur famille en Belgique, parce qu'elles n'ont pas de moyens pour retourner, parce que les enfants sont scolarisés en Belgique, etc. D'après cette analyse, les familles dites frontalières disparaissent : parce qu'elles ont de la famille en Belgique ou dans un autre État

Office des étrangers, Rapport statistique 2019, p. 8. Ces pourcentages représentent les proportions par rapport au nombre total de départs.

 $<sup>\,^{227}\,</sup>$  RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, p. 8.

Nous ne savons pas à quelle analyse la Commission Bossuyt fait référence ici et qui aurait effectué cette analyse.

membre de l'UE; parce qu'elles ont peur de retourner dans leur pays malgré le rejet de leur demande de protection internationale; parce qu'elles ne veulent pas aller dans un autre État membre de l'UE (procédure de Dublin), etc. Cette analyse a également tenté de déterminer le moment où les personnes décident de disparaitre. Trois tendances ont été identifiées: les personnes disparaissent le plus souvent peu de temps après le transfert dans la maison de retour (quelques heures, ou au maximum quelques jours après), après la communication de l'organisation d'un rapatriement et après une décision négative par rapport à la demande de protection internationale.<sup>229</sup>

Les autorités belges attachent évidemment une grande importance au nombre de familles qui disparaissent des maisons de retour, elles considèrent le nombre actuel comme « relativement élevé » et comme une difficulté dans le cadre du retour for-

cé.<sup>230</sup> Toutefois, les données dont nous disposons montrent que, chaque année, plus de 60 % des familles ne disparaissent pas, mais se conforment aux décisions d'éloignement ou restent impliquées dans les procédures de séjour et dans la recherche d'une solution durable. Bien que ces chiffres n'indiquent pas un taux d'engagement extrêmement élevé - les alternatives à la détention peuvent atteindre des taux d'environ 90%231 - il serait trop simpliste de proclamer, sur base de ces chiffres, que les maisons de retour ne seraient pas une mesure efficace, et que la détention en unité fermée reste nécessaire en dernier recours, comme le suggère entre autres le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt.<sup>232</sup> Ces chiffres devraient plutôt donner lieu à une analyse approfondie des raisons pour lesquelles une famille décide de quitter ce dispositif, par exemple à la lumière des quatre facteurs de motivation mentionnés ci-dessus.<sup>233</sup>

# La Plate-forme Mineurs en exil formule des recommandations quant au respect des procédures de séjour et l'implication des familles dans la recherche d'une solution durable :

Il est primordial que les autorités compétentes publient des statistiques détaillées, avec un focus sur les enfants concernés, au sujet du profil des familles maintenues et de l'issue de leur maintien en maison de retour.

Il convient de fournir une évaluation régulière, approfondie et indépendante du fonctionnement de toutes les alternatives à la détention, y compris les maisons de retour, sur base d'informations quantitatives et qualitatives afin d'avoir une meilleure compréhension de la mesure d'implication des familles dans les maisons de retour et de la manière dont elle peut être améliorée.

Nous préconisons d'intégrer l'élément de la coopération et de l'implication dans la recherche d'une solution durable comme point de repère dans une telle évaluation. Cette solution durable peut être le séjour en Belgique, le retour dans le pays d'origine ou la migration régulière vers un pays tiers. Un droit de séjour en Belgique doit donc également être considéré comme une éventuelle issue positive pour le parcours d'une famille qui se trouve en maison de retour. À notre avis, cela nécessite un **changement de paradigme**; les autorités devraient abandonner leur focus unilatéral sur le retour et adopter une

<sup>&</sup>lt;sup>229</sup> RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, pp. 57-58.

<sup>&</sup>lt;sup>230</sup> Ibid., p. 57

<sup>231</sup> Sampson et al. There are alternatives, p. 10.

 $<sup>\,^{232}\,</sup>$  RAPPORT INTERIMAIRE de la Commission Bossuyt, pp. 72, 74.

<sup>&</sup>lt;sup>233</sup> Voir Sampson et al. There are alternatives., pp. 9-10.

approche à deux voies, dans laquelle la perspective éventuelle d'un séjour en Belgique et d'un retour dans le pays d'origine sont toutes deux prises en considération. Bien que le terme « alternatives à la détention » ne soit fixé dans aucune définition ou loi, il indique un changement de l'accent mis sur les restrictions (de liberté) et la sécurité dans la gestion de la migration à une approche pragmatique et proactive qui envisage de trouver des solutions pour des dossiers et qui encourage les personnes à « se conformer aux procédures de migration sans restrictions ni privation de liberté ».<sup>234</sup>

# 4.4 L'efficience en termes de couts

Si l'on considère les alternatives à la détention à travers le prisme de l'efficacité et de l'efficience<sup>235</sup>, on constate tout d'abord que la pratique de la détention des personnes migrantes n'est pas très efficace pour atteindre l'objectif souhaité par les autorités, à savoir l'éloignement des personnes en séjour irrégulier du territoire belge. Les chiffres montrent qu'en moyenne, le nombre de premières détentions dans un centre de détention est annuellement d'environ 6.000 personnes. Nous précisons que ces chiffres portent sur la détention d'adultes.<sup>236</sup> Si l'on se penche sur les chiffres des sorties des centres fermés, on constate que le retour forcé (rapatriement) vers le pays d'origine ne concerne que 31% des sorties des centres de détention en 2017 (2117 sorties sur un total de 6933).<sup>237</sup> Le CIRÉ a calculé comment le pourcentage d'éloignements (à titre illustrative pour 2017 consistant en 3980 rapatriements et refoulements) des centres de détention est passé de 77,8% en 2014 à 61,1% en 2018, ce qui est le pourcentage le plus bas depuis 2001.<sup>238</sup> En outre, les calculs du CIRÉ ont montré qu'en 2018, près de quatre personnes sur dix ont été libérées de la détention. Toutefois, sous la devise « volontaire si possible, forcé si nécessaire », les deux derniers ministres ou secrétaires d'État compétents ont fortement insisté sur le retour forcé<sup>239</sup> et l'ancien secrétaire d'État a fait l'éloge de sa politique de retour (forcé) efficace.<sup>240</sup> En outre, les recherches montrent que la détention n'a pas non plus l'effet dissuasif souhaité, de sorte qu'elle ne fait pas 'décider' moins de personnes à rester en Belgique ou à se rendre en Belgique sans documents de séjour valables.<sup>241</sup> À la lumière de ce qui précède, nous pouvons conclure que la détention des personnes migrantes n'est pas efficace, que les objectifs poursuivis par les autorités, à savoir l'éloignement des étrangers en séjour irrégulier et la dissuasion des potentielles personnes migrantes sans perspective d'obtenir un séjour ne sont pas atteints.

Le maintien de personnes migrantes en maisons de retour est-il alors plus efficace et plus efficient en termes de couts que la détention dans des centres fermés ? Au point 4.3 ci-dessus, nous avons déjà démontré que le taux d'implication des familles dans les maisons de retour n'est pas très élevé. Les chiffres relatifs aux disparitions de familles à partir

<sup>&</sup>lt;sup>234</sup> Sampson et al. There are alternatives. (2015), p. II.

L'efficience est le degré auquel les ressources sont utilisées pour atteindre un objectif particulier, et fait donc référence à la voie à suivre pour atteindre cet objectif. L'efficience en termes de couts se réfère donc à la réalisation d'un objectif à moindre cout. L'efficacité, en revanche, indique si les effets ou les résultats escomptés sont effectivement atteints et renvoie donc à l'objectif lui-même. Contrairement à efficience, elle ne se réfère pas au processus lui-même, mais plutôt au résultat de ce processus.

<sup>&</sup>lt;sup>236</sup> Centre fédéral Migration Myria, MyriaDoc 8, Retour, détention et éloignement d'étrangers en Belgique, p. 10.

<sup>&</sup>lt;sup>237</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>238</sup> CIRÉ, La politique de retour forcé, une politique efficace ? (2019), p. 6.

Exposé d'orientation politique, 18 novembre 2014, disponible en ligne: https://www.dekamer.be/flwb/pdf/54/0020/54K0020021.pdf; Note de politique générale, Division organique 13, Réforme de l'asile et de la migration, 20 décembre 2011, disponible en ligne: https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/1964/53K1964009.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>240</sup> Segers, Hoe Francken de terugkeercijfers van 2016 pimpt, 2017, consulté le 11 septembre 2020: https://www.s-p-a.be/artikel/hoe-francken-de-terugkeercijfers-van-2016-pimpt/

<sup>&</sup>lt;sup>241</sup> Sampson et al. *There are alternatives*, p. 3.

des maisons de retour devraient donc donner lieu à une analyse approfondie des raisons pour lesquelles certaines familles disparaissent.

En ce qui concerne le rapport cout-efficacité des maisons de retour, nous savons seulement que les couts d'un maintien en maison de retour en 2019 ont été estimés à environ 100 euros par personne et par jour.<sup>242</sup> Cependant, en février 2017, dans une réponse à une question parlementaire, le secrétaire d'État de l'époque a indiqué que les couts de fonctionnement des unités familiales fermées étaient calculés par analogie avec les couts de fonctionnement des centres fermés.<sup>243</sup> Le rapport final de la commission Bossuyt ne fournit pas non plus de précisions sur les couts réels des maisons de retour dans le cadre de l'ensemble des dépenses de la politique de retour, voir figure 11 ci-dessous. Seule une note de bas de page accom-

pagnant ce tableau montre que les dépenses relatives aux maisons FITT, c'est-à-dire les maisons de retour, ont été inclues dans la rubrique « Centres de séjour illégal ».<sup>244</sup>

En ce qui concerne les unités familiales fermées, nous ne disposons pas de données concernant le cout moyen par jour par personne ou par famille. Cependant, nous pouvons observer que les investissements réalisés dans les unités familiales fermées et les effectifs de ces unités ont été assez généreux, ce qui semble contraster avec les difficultés observées par les visiteurs des ONG à débloquer des fonds pour améliorer les conditions dans les maisons de retour (connexion WIFI, jouets, ...). Pour rappel, le prix total des unités familiales fermées - qui n'ont été en service que d'aout 2018 à avril 2019 - s'est élevé à plus de 1,3 million d'euros.<sup>245</sup>

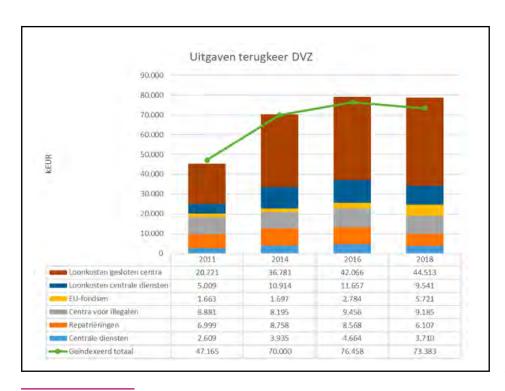


Figure 11 > Dépenses en matière de retour de l'Office des étrangers selon le rapport final de la Commission Bossuyt, p.142.

<sup>&</sup>lt;sup>242</sup> Echange de courrier électronique entre le CIRÉ et l'OE du 2 mai 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>243</sup> Chambre des représentants de Belgique, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, mercredi 15/02/2017, CRIV 54 COM 594, Question de Mme Monica De Coninck au secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, sur « les unités d'hébergement fermées du centre 127bis ».

Selon la note de bas de page en question, n° 89 sur p. 141, les dépenses suivantes sont incluses dans la rubrique "Centra voor Illegalen » (Centres pour illégales):
Dépenses relatives aux centres fermés et logements FITT et Bureau T dépenses liées au personnel (hors salaires) et au bâtiment, ex. nettoyage des centres, collecte des déchets, eau, énergie, formation du personnel, fonds vandalisme, ..., achat de biens d'investissement (meubles, p.ex.) pour les centres et logements FITT, et également l'achat de voitures, toners, location de photocopieuses et recours à des consultants, achat de matériel IT pour les centres, comme des écrans, PC, imprimantes, ... dépenses relatives aux résidents (frais médicaux, repas, services de blanchisserie, matériel de relaxation, viatiques en cas de remise en liberté et d'éloignement pour permettre aux personnes n'ayant pas de moyens propres de subvenir à leurs besoins les premiers jours, ...).

Chambre des représentants de Belgique, Questions et réponses écrites, 27/04/2015, QRVA 54 022, Question n° 95 de madame la députée Monica De Coninck du 19 mars 2015 (N.) au secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur; De Morgen, In juli opent gesloten centrum voor gezinnen, 15 mai 2018.

Sur la base de ces chiffres très sommaires, il est difficile, voire impossible, de se prononcer de manière argumentée sur le rapport cout-efficacité des maisons de retour par rapport à la détention dans des unités familiales fermées, bien que l'on puisse constater que les mesures restrictives et privatives de liberté sont peu efficaces, mais couteuses, ce qui soulève des questions sur l'efficacité des ressources (financières et humaines) déployées. Toutefois, des recherches plus approfondies sont nécessaires pour pouvoir se prononcer sur l'efficience en termes de couts des maisons de retour par rapport aux unités familiales fermées. La transparence sur les couts et les résultats de ces mesures est bien sûr une condition préalable.

Qu'en est-il alors de l'efficience en termes de couts des alternatives à la détention? En général, l'amélioration de l'efficience en termes de couts est considérée comme l'un des principaux avantages des alternatives à la détention par rapport aux mesures privatives de liberté. Lorsque les couts de la détention et les couts des alternatives sont disponibles, les recherches mondiales montrent que les alternatives sont plus efficientes en termes de couts que la détention.<sup>246</sup> Cependant, les limites des données disponibles

et d'autres facteurs rendent souvent difficile de tirer des conclusions définitives.<sup>247</sup> De nombreux facteurs et considérations entrent également en jeu. Certaines personnes peuvent n'avoir besoin que d'un soutien à court terme pour parvenir à une solution durable, tandis que d'autres, comme les personnes qui sont « inéloignables » depuis un certain temps déjà, peuvent avoir besoin d'un soutien à beaucoup plus long terme.<sup>248</sup> Les alternatives à la détention peuvent permettre d'économiser les couts liés aux procédures judiciaires, aux soins de santé (mentale), à l'intégration dans la société et au marché du travail, etc. En général, on peut dire que les alternatives à la détention sont intrinsèquement bénéfiques pour le bienêtre des individus, car elles permettent d'éviter le préjudice de la détention. Cet avantage des alternatives, qui réduit les couts humains, devrait également être pris en compte lorsque l'on compare le rapport cout-efficacité de la détention avec les alternatives. À titre indicatif, les projets pilotes bulgare, chypriote et polonais sur les alternatives à la détention basées sur le modèle de case management ont chacun un cout moyen quotidien par personne inférieur à 10 euros, comme l'illustre la figure 12 ci-dessous.

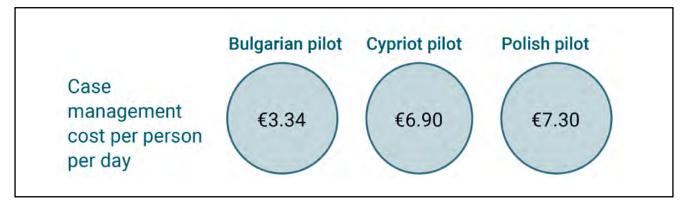


Figure 12 > Cout moyen par jour et par personne de la gestion des cas dans les projets pilotes en Bulgarie, à Chypre et en Pologne, source : Ohtani, Alternatives to detention: building a culture of cooperation – Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, European Programme for Integration and Migration (EPIM), July 2020, p. 32.

<sup>&</sup>lt;sup>246</sup> Ohtani, Alternatives to detention: building a culture of cooperation – Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, European Programme for Integration and Migration (EPIM) (2020), p. 31.

<sup>&</sup>lt;sup>247</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>248</sup> Ibid.

Les projets (pilotes) en cours basés sur les alternatives à la détention montrent que, si certaines conditions sont remplies, les alternatives présentent de nombreux avantages par rapport à la détention. Ainsi, les alternatives ont l'avantage de:

- 1 améliorer le respect des procédures d'immigration et de détermination du statut,
- 2 réduire les couts par rapport à la détention,
- réduire les détentions illégales et les procédures d'appel (et les couts qui y sont liés),
- 4 augmenter le nombre de départs volontaires,
- protéger et respecter les droits fondamentaux<sup>249</sup>.

Par conséquent, les alternatives sont souvent aussi plus efficientes en termes de couts que la détention au niveau des chiffres de départ volontaire et de l'implication des personnes migrantes dans les procédures de séjour ou dans la recherche d'une solution durable.<sup>250</sup> La détention est couteuse, notamment en raison des mesures de privation de liberté<sup>251</sup>, mais elle entrave également l'intégration des personnes dans le pays d'accueil, avec tous les couts associés et les occasions manquées pour la société d'accueil<sup>252</sup>. De plus, la détention entraîne également des couts de soins de santé plus élevés.<sup>253</sup> En Australie, le cout de la détention à long terme est estimé à plus de 15.000 euros (25 000 dollars australiens) par personne.254

Enfin, il est fort probable qu'une famille émigrera à nouveau après un retour forcé dans le pays d'origine si la politique migratoire ne vise pas à trouver une solution durable pour cette famille, mais se concentre unilatéralement sur le retour (forcé).<sup>255</sup> Les couts du retour et de la détention, tant financiers qu'humains, auront alors été vains.

<sup>249</sup> Sampson et al., There are alternatives (2015), p. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>250</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>251</sup> *Ibid.*, p. 5.

Klein & Williams, "Immigration Detention in the Community: Research on the Experiences of Migrants Released from Detention Centres in the UK," Population, Space and Place 18, no. 6 (2012): 741-753; Coffey et al. "The Meaning and Mental Health Consequences of Long-Term Immigration Detention for People Seeking Asylum," Social Science & Medicine 70, no. 12 (2010): 2070-79.

<sup>&</sup>lt;sup>253</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, April 2011, PPLA/2011/01.Rev.1, p.85.

 $<sup>^{254}\,</sup>$  Ward, Long-term Health Costs of Extended Mandatory Detention of Asylum Seekers (2011).

<sup>&</sup>lt;sup>255</sup> Voir à cet égard Mixed Migration Centre, Distant Dreams, Understanding the aspirations of Afghan returnees (2019).



# Un modèle inspirant pour des alternatives efficaces: le case management

Pour l'instant, les maisons de retour ne constituent pas une alternative à part entière et efficace à la détention. En effet, une véritable alternative doit tout d'abord inclure toutes les garanties nécessaires pour assurer le respect des droits humains et de l'enfant (voir toutes les recommandations au point 4.2, Respect des droits fondamentaux). Dans ce qui précède, nous avons également montré que les maisons de retour ne répondent pas aux critères d'une alternative efficace à la détention. Outre le respect des droits fondamentaux, une alternative doit également permettre aux personnes migrantes de rester impliquées dans les procédures de séjour et de trouver une solution durable dans un délai raisonnable. Enfin, afin de pouvoir parler d'une alternative efficace, elle doit également être efficiente en termes de couts.

L'accompagnement que les familles reçoivent dans les maisons de retour est de la plus haute importance. Un modèle intéressant dans ce contexte est le case management ou autrement dit, la gestion des cas. Ce modèle est une pierre angulaire de la théorie de la IDC sur les alternatives efficaces à la détention. Le CDDH appelle également le case management « un élément essentiel » dans les alternatives à la détention.<sup>256</sup> La gestion des cas consiste

<sup>256</sup> CDDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration (2017), p. 62.

à comprendre les besoins et les défis d'un cas, c'est-à-dire d'un individu ou d'une famille, et à y répondre de manière appropriée. <sup>257</sup> La gestion des cas dans le domaine de la migration représente donc un mécanisme de soutien holistique pendant les procédures de séjour afin de parvenir à une solution du cas (*case resolution*) par le biais d'une approche de travail social. <sup>258</sup> Cela signifie qu'une solution durable est trouvée pour la personne ou la famille, qui peut être soit

- a un droit de séjour,
- b un retour volontaire dans le pays d'origine, ou
- un départ vers un pays tiers.

Le case management a pour but d'émanciper, c'est-à-dire d'outiller, d'informer, de soutenir et d'encourager les individus pour qu'ils puissent prendre les décisions qui sont les meilleures pour eux.

Une participante au projet pilote polonais de la *Stowarzyszenie Interwencji Prawnej* (SIP) l'a formulé comme suit :

« The support of the organizations like SIP (the Polish pilot implementer) helps a lot to concentrate on the procedures and to become active. When you get the proper information when you start to understand what is going on, what you can do or what you cannot, where you limitations are – this makes you feel you have an influence on your life and you want to do it. You (case manager) provided me with all this information, no one else. You gave me a lot of knowledge and support. Before there were some people who would tell me "you got a negative decision, you have to appeal", OK, let's appeal it, but that was it. Nobody would explain

me what was in the appeal, why, what would happen next. Everything was happening somehow by me, without my will or engagement. And it completely changed when I met you. »<sup>259</sup>

En d'autres termes, le case management consiste en un accompagnement holistique et un soutien sur mesure pendant les procédures de séjour, en réfléchissant avec les familles à la meilleure solution durable possible pour leur situation.

Les travaux du EU ATD Network ont mis en évidence l'importance de renforcer les compétences en termes de case management. Il s'agit selon eux d'une « compétence complexe qui est fondamentalement différente du soutien légal ou des compétences en soutien psychologique ou pratique. Cette approche est plus holistique, réflexive et continue, tout en étant très concentrée sur le travail afin de trouver une résolution du cas. » 260

La IDC identifie plusieurs fondements nécessaires pour un case management réussi :261

- Une intervention précoce
- Le screening et l'évaluation
- L'accès de facto aux informations
- La construction d'une relation de confiance
- Une procédure de qualité, où toutes les options sont explorées

Ces différents éléments de la gestion des cas seront examinés séparément pour les maisons de retour dans les paragraphes suivants, car ils peuvent également exister et être mis en œuvre séparément. La figure 13 ci-dessous visualise le concept du case management et les avantages d'une approche basée sur ce modèle.

<sup>&</sup>lt;sup>257</sup> Sampson et al., There are alternatives (2015), p. 47.

<sup>&</sup>lt;sup>258</sup> CDDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration (2017), p. 104; International Detention Coalition (IDC), European Alternatives to Detention Network (EU ATD Network), Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), Implementing case management based alternatives to detention in Europe (2020), p. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>259</sup> Ohtani, Alternatives to detention: building a culture of cooperation – Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, European Programme for Integration and Migration (EPIM) (2020).

 $<sup>^{260}\,</sup>$  Ohtani, Alternatives to detention from theory to practice (2018), p. 32.

Sampson et al., There are alternatives (2015), p. 47.

# CASE MANAGEMENT

Case management is a **social work approach to migration management** centred on migrants' engagement with migration procedures. Migrants remain in the community and receive the information and support necessary to take active steps towards case resolution. Case management is an effective **alternative to migration detention**, as it better upholds migrants' rights, is cheaper and supports increased compliance and case resolution.

#### **STEPS**



#### Screening

Case managers screen individuals to obtain basic information. It is recommended that this takes place as early as possible in the process.



#### Assessment

The case managers assess needs and vulnerabilities on a case-by-case basis.



#### Case planning

Together they discuss the case and develop a plan to work towards case resolution and to ensure that individuals are able to meet their basic needs.



#### Intervention

The case manager holds regular meetings with the participants and connects them with the community, service providers (including legal aid) and local authorities. All options are explored and the case is regularly reassessed.



#### Case Closure

The individual achieves an outcome to their migration situation, which can be: regularisation in the country they are based; moving to a third country; or returning on a voluntary basis to their country of origin.

#### **BENEFITS**

for individuals, governments and societies



## Trust and engagement

Case managers build consistent trust relationships with individuals, encouraging agency and engagement with immigration processes.



#### Improved coping and well-being

Case managers facilitate access to services and support mechanisms, improving coping and well-being.



## Personal stability

Increased stability means people are better able to make difficult, life changing decisions about the future.



## Informed decision making

Case managers ensure people have access to all relevant information, and act as a link between the individual and the authorities, supporting timely and informed decision-making.



# Timely and fair case resolution

All migration options are explored, and individuals are better equipped to work towards resolving their cases.

Source: International Detention Coalition (2015) "There Are Alternatives"

Figure 13 > Infographique développée par la IDC, le EU ATD Network et PICUM sur les différentes étapes du modèle de case management et les avantages d'une approche basée ce modèle, source : IDC, EU ATD Network, PICUM, Implementing case management based alternatives to detention in Europe (2020), p. 4.

Toutefois, il est important de souligner que le *case* management en soi, surtout lorsque ce modèle n'est appliqué qu'à la fin des procédures de séjour, ne peut pas apporter de réponse aux problèmes structurels et à long terme du système de migration.<sup>262</sup> La gestion des cas est une condition préalable - mais non suffisante en soi - pour parvenir à une solution durable pour une famille.

Ohtani, Alternatives to Detention: from theory to practice (2018), p. 32.

### 5.1 Une intervention précoce

Le Conseil de l'Europe souligne également le lien entre une intervention précoce et le succès de l'alternative à la détention. Le Conseil déclare que les maisons de retour peuvent être bénéfiques pour établir une relation de confiance, mais souligne que « lorsque les services de gestion de cas ne sont fournis qu'après que les migrants aient reçu l'ordre de quitter le territoire, le principe d'une implication précoce n'a pas été respecté et il y a un risque élevé que les modèles de logement de retour ouvert échouent ».263 Cela a déjà été souligné dans un rapport du HCR, dans lequel, en ce qui concerne les maisons de retour, la question a été posée de savoir pourquoi un accompagnement plus intensif ne vient qu'après une décision d'éloignement, ou après que les familles aient été arrêtées par la police.<sup>264</sup> Selon ce rapport, cette lacune met en évidence la nécessité d'une « approche plus globale de l'intervention précoce et de l'accès à l'assistance juridique tout au long du processus ». Cela démontre l'importance d'investir dans les étapes qui précèdent au maintien d'une famille en maison de retour. Ainsi, dès que possible après son arrivée en Belgique, la famille doit être soutenue de manière globale et qualitative afin qu'elle ait accès à toutes les informations nécessaires. Trop souvent encore, nous constatons que les familles en séjour irrégulier peuvent rester sous le radar des autorités et se construire une vie dans notre pays. Si ces familles ne bénéficient d'un accompagnement qu'à la fin du parcours, quand il se trouvent déjà en maison de retour après un séjour de plusieurs années sur le territoire, il y a de fortes chances qu'il soit a priori voué à l'échec.

# La Plate-forme Mineurs en exil formule des recommandations pour garantir une intervention précoce dans l'accompagnement des familles :

Il est souhaitable que les familles soient accompagnées le plus tôt possible après leur arrivée en Belgique, sur la base des principes du case management : un accompagnement holistique et intensif adapté à l'individu ou à la famille.

En outre, nous recommandons de raccourcir les délais de traitement des procédures de séjour, sans compromettre la qualité de ces procédures. Les familles devraient obtenir une réponse sur leur sort plus rapidement et pouvoir compter sur une assistance de qualité pendant les procédures en cours afin de mieux coopérer à la recherche d'une solution durable en cas de décision de séjour négative.

## 5.2 Le screening et l'évaluation

Le screening et l'évaluation sont des aspects essentiels de la gestion du cas et pour mettre en place une politique migratoire efficace.<sup>265</sup> Il s'agit de deux processus qui sont indispensables afin de s'assurer que la détention soit nécessaire et proportionnée dans chaque cas, et donc non arbitraire. Le but de ces processus est de « déterminer les risques, les besoins, les vulnérabilités et les forces de chaque individu et/ou famille afin de pouvoir prendre une décision informée quant à la manière de placer, gérer et soutenir une personne migrante ».<sup>266</sup> Le screening et l'évaluation

<sup>263</sup> CDDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, p. 113, (propre traduction).

<sup>&</sup>lt;sup>264</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants (2011), PPLA/2011/01. Rev.1, p. 7.

Sampson et al., There are alternatives (2015), p. 35

<sup>266</sup> Ibid.

permettent donc d'examiner si le recours à la détention est nécessaire pour une personne ou une famille particulière, s'il existe des alternatives adéquates à la détention et quelle alternative imposant le moins de restrictions possibles à la liberté pourrait suffire.

Le **screening** désigne le processus qui consiste à récolter des informations individuelles quant à la personne, telles que : l'identité, la nationalité, le statut légal, l'état de santé et les indicateurs de vulnérabilité. Ce screening permet de prendre des décisions quant à un éventuel maintien et la prise en charge de l'individu en question. **L'évaluation** désigne une analyse plus approfondie des circonstances individuelles de la personne, de ses vulnérabilités et des facteurs de risque. Sur la base des évaluations, il est possible de déterminer quelle alternative à la détention et quelle approche est la plus appropriée pour cette personne.

Le screening et l'évaluation sont nécessaires pour éviter que les personnes vulnérables ne soient maintenues dans des lieux limitant leur liberté, comme les maisons de retour. Les ONG rencontrent parfois des personnes très vulnérables souffrant de problèmes médicaux ou psychologiques dans ces dispositifs. Cela soulève non seulement la question de la violation des droits de ces personnes lorsqu'elles sont maintenues, mais aussi celle de savoir si le maintien dans les maisons de retour est proportionné dans pareille situation. Comment peut-il y être question de risque de fuite si l'état de santé d'un des membres de la famille rend celle-ci totalement dépendante d'un suivi médical ?

Lors d'une réunion avec les autorités, celles-ci ont indiqué qu'il existait une procédure officielle au sein du service SEFOR - cela ne concerne donc que les familles en séjour irrégulier sur le territoire. -pour le screening des familles sur des vulnérabilités spécifiques avant leur placement en maison de retour. La décision de maintenir une famille est évaluée sur base de différents critères, toutefois ces critères n'ont pas été spécifiés. Le maintien en maison de retour n'est effectué qu'en dernier recours. Des efforts croissants sont également déployés pour préparer le maintien dans les maisons de retour, dans le but de réduire au maximum la durée du maintien. Toutefois, pour les familles maintenues à la frontière, il n'existe pas de procédure formelle de screening ou d'évaluation avant le maintien en maison de retour.<sup>268</sup> La formulation de l'article 74/9 §2 de la loi sur les étrangers laisse une totale liberté à cet égard aux services compétents (voir ci-dessus au 3.5).

Outre les questions médicales, ce contexte soulève également la question des aspects juridiques à aborder lors du screening et de l'évaluation. Un processus de screening et d'évaluation de qualité doit garantir qu'une famille n'est pas maintenue en maison de retour de manière arbitraire.

De plus, les besoins, aspirations, projets, etc. des personnes doivent également être mis en évidence par le processus de screening et puis constamment réévalués. C'est uniquement en connaissant ces éléments que l'on peut accompagner une famille dans la recherche d'une solution durable.

<sup>267</sup> Caritas International, CIRÉ, JRS Belgium, Point d'Appui, Plate-forme Mineurs en exil et Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Vulnérabilité et détention en centre fermé (2019).

Rencontre entre la Plate-forme Mineurs en exil et l'Office des étrangers du 11 mars 2020.

# La Plate-forme Mineurs en exil formule des recommandations par rapport aux questions du screening et de l'évaluation :

Il faut prévoir des processus formels de screening et d'évaluation pour déterminer si le maintien dans une maison de retour est nécessaire pour trouver une solution durable pour une famille et pour garantir que le maintien n'entraînera pas une violation de leurs droits fondamentaux. Le maintien en maison de retour, dont l'exécution comporte des éléments restrictifs de liberté, ne doit être utilisé qu'en dernier recours. Cela implique également le développement d'autres alternatives moins coercitives à la détention.

Il est essentiel que le screening et l'évaluation aient lieu avant qu'une famille ne soit arrêtée et maintenue.

Le screening et l'évaluation devraient également prendre en compte les besoins, les aspirations des personnes migrantes et leurs projets de vie afin de les orienter au mieux vers une solution durable en fonction de leur situation.

# 5.3 L'accès de facto aux informations

L'accès aux informations est d'une importance capitale dans le développement des alternatives à la détention.<sup>269</sup> Premièrement, le fait de fournir des informations claires et complètes aux personnes migrantes est indispensable pour respecter leur droit fondamental à une procédure juste.<sup>270</sup> De plus, des informations claires et complètes aident les personnes à mieux comprendre leur situation et les procédures dans lesquelles elles sont engagées, ce qui augmente la confiance qu'ont les personnes en ces procédures.<sup>271</sup> Cette confiance augmente la probabilité que les familles acceptent une éventuelle réponse négative à leur demande de séjour.<sup>272</sup> Il est donc primordial que les personnes maintenues dans les maisons de retour soient suffisamment informées quant à leur situation et les possibilités qui s'offrent à elles.

Toutefois, les visiteurs des ONG indiquent que divers facteurs rendent l'accès à l'information plus difficile pour les personnes maintenues dans les maisons de retour. De nombreuses personnes rencontrées témoignent qu'elles se sentent insuffisamment informées sur leur situation, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles n'ont pas été informées par les coaches. Nous voudrions rappeler ici l'importance des étapes qui précèdent le maintien en maison de retour. À notre avis, il convient d'encourager une implication précoce; les familles devraient être conseillées de manière holistique et qualitative dès que possible après leur arrivée en Belgique. Si les familles se retrouvent en maison de retour après un accompagnement à domicile frustrant ou après un transfert traumatisant, il est plausible que leur confiance dans le reste de la procédure - et donc aussi dans les coaches - soit faible et que les informations fournies par les coaches, entre autres sur les possibilités de séjour en Belgique, ne puissent être correctement absorbées et traitées. En outre, ce sentiment de manque d'information pourrait être dû à une éventuelle barrière linguistique, ou la situation stressante dans laquelle se trouve la famille pourrait rendre difficile l'absorption et le traitement de l'information.

cds. CDDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in de context of migration (2017), p. 95

 $<sup>\,^{270}\,</sup>$  Sampson et al., There are alternatives (2015), p. 31.

<sup>&</sup>lt;sup>271</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>272</sup> *Ibid.*, p. 38

Dans le cadre de la diffusion des informations, les coaches jouent indéniablement un rôle majeur. Il y a plusieurs éléments qui peuvent compliquer cet aspect de leur travail. Si la relation de confiance entre une famille et un coach n'est pas bonne, cela peut bien sûr avoir un effet sur la transmission d'informations entre les deux parties (cf. le chapitre au sujet de l'établissement d'une relation de confiance). En outre, la diversité des profils des familles maintenues dans les maisons de retour peut également entraver cette tâche. (cf. le chapitre « Qui se retrouve dans les maisons de retour? »).

Ceci rejoint également le besoin d'un screening à l'arrivée des familles, afin d'adapter l'accompagnement à leur profil. En effet, l'approche de la transmission d'informations doit être adaptée à la situation, aux besoins et à la langue de la famille. Les familles interceptées à la frontière se trouvent, dans la grande majorité des cas, au début d'une procédure de séjour (généralement une procédure de protection internationale) ; les familles déjà présentes sur le territoire ont généralement déjà accompli une ou plusieurs procé-

dures de séjour. Il conviendrait également d'examiner plus systématiquement si les informations doivent être fournies par écrit et/ou oralement et si le coach et la famille peuvent se comprendre ou s'il peut être approprié de recourir à un interprète.

Les visiteurs du JRS Belgium et d'Unicef Belgique jouent également un rôle important dans la transmission d'informations à ces familles. Ils sont donc complémentaires aux fonctionnaires de retour. Cependant, ces deux organisations n'ont pas la possibilité de rendre visite à toutes les familles dans les maisons de retour, et ne les visitent que toutes les deux semaines.

Enfin, nous relevons que toutes les maisons de retour ont accès à l'internet depuis l'été 2018. Il s'agit d'une amélioration positive sur le plan de l'accès aux informations. En effet, l'internet permet non seulement de faire des recherches, de s'informer, etc., mais également d'utiliser des logiciels de traductions pour mieux comprendre des documents ou pour faciliter la communication avec les coaches.

#### La Plate-forme Mineurs en exil formule des recommandations pour améliorer l'accès à l'information:

Il est souhaitable de prévoir une procédure formelle de screening et d'évaluation afin que la transmission d'informations puisse être adaptée au profil des familles et des individus. En général, l'accompagnement doit être adapté aux besoins de chaque famille.

Nous recommandons de considérer plus systématiquement le recours à un interprète social pour faciliter la communication entre les coaches et les familles.

Aujourd'hui, les maisons de retour ne constituent pas une alternative à la détention. Dans un premier temps, il est fortement recommandé de ne pas maintenir en maison de retour des familles demandant une protection internationale à la frontière et de non plus y héberger des familles qui revendiquent leur droit à une aide matérielle. Si les autorités choisissent néanmoins de maintenir ou d'accueillir des familles présentant des profils différents (séjour irrégulier sur le territoire, demandeurs de protection internationale à la frontière, des familles Dublin, familles revendiquant leur droit à une aide matérielle) dans les maisons de retour, nous insistons pour que les coaches prennent en compte les différents droits et obligations liés à ces profils.

Nous recommandons d'informer les enfants concernés d'une manière proactive et dans un langage adapté aux enfants.

# 5.4 La construction d'une relation de confiance

L'établissement d'une relation de confiance est un élément essentiel d'une alternative à la détention efficace. Cette confiance comporte deux facettes: la confiance de la personne migrante vis-à-vis de son accompagnateur et la confiance que la personne migrante a envers la procédure de séjour.

Les coaches dans les maisons de retour font indéniablement un travail difficile. Ils accompagnent des personnes qui se trouvent souvent dans une situation précaire et qui, dans le cas de familles en séjour irrégulier sur le territoire, sont parfois en Belgique depuis plusieurs années, sans avoir pu bénéficier préalablement d'un accompagnement vers une solution durable de leur statut de séjour. Dans ce contexte, les coaches accomplissent d'importants efforts pour établir une relation de confiance avec ces familles.

Toutefois, ces efforts n'apportent pas toujours les résultats escomptés. Ainsi, les visiteurs des ONG qui se rendent dans les maisons de retour rapportent que de nombreuses familles témoignent d'un manque de confiance envers leur coach.

Outre les expériences antérieures avec un accompagnement inadéquat en matière de retour avant leur transfert dans une maison de retour, ce manque de confiance peut également être lié au fait que les coaches au retour sont des fonctionnaires de l'OE. Bien que les coaches eux-mêmes ne prennent pas de décisions dans les dossiers des familles - un message qui est également clairement donné aux familles<sup>274</sup> - le lien entre les coaches et les autorités constitue un obstacle pour établir la confiance.

La IDC souligne qu'il est souhaitable que le case manager, le gestionnaire du cas, soit indépendant du gouvernement et qu'il ne décide donc pas du droit de séjour de l'étranger. il agit comme un lien entre la personne migrante et les autorités, c'est-à-dire qu'il

- 1 garantit que la personne migrante dispose d'informations complètes sur la ou les procédures de migration afin qu'il puisse y participer activement, et
- garantit que les autorités disposent d'informations à jour et pertinentes sur la personne migrante afin de pouvoir prendre une décision fondée.<sup>275</sup>

Le CDDH du Conseil de l'Europe approuve cette approche et souligne que, pour favoriser la confiance de la personne migrante dans la procédure, le gestionnaire du cas devrait avoir un rôle clairement défini afin d'éviter toute confusion entre son rôle et celui des autorités qui prennent la décision sur le droit de séjour.<sup>276</sup>

# La Plate-forme Mineurs en exil formule des recommandations pour renforcer la confiance entre les coaches et les familles maintenues dans les maisons de retour :

Nous recommandons vivement de s'assurer que la disponibilité des coaches réponde aux besoins d'accompagnement des familles.

Nous recommandons que les coaches bénéficient d'une formation continue et qu'une attention particulière soit accordée à leur sélection, formation et encadrement.

<sup>&</sup>lt;sup>273</sup> CDDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in de context of migration (2017), p. 61; Sampson et al., There are alternatives (2015), p. 13.

RAPPORT FINAL de la Commission Bossuyt, p. 57.

Ohtani, Alternatives to Detention: from theory to practice (2018), p. 11.

<sup>&</sup>lt;sup>276</sup> CDDH, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in de context of migration, p. 105.

Il est fortement recommandé de confier la prise en charge de l'ensemble de la recherche d'une solution durable pour des familles exilées en Belgique à une personne ou une organisation indépendante des autorités décidant sur les demandes de séjour. Cette personne ou organisation peut travailler en complémentarité avec les coaches au retour afin de créer un lien de confiance avec la famille, de faire le lien entre la personne migrante et les autorités, afin d'essayer de rétablir la confiance de la personne migrante dans les autorités, et d'ainsi favoriser l'identification d'une solution durable.

# 5.5 Une procédure juste, qui explore toutes les options

Selon la IDC, l'épuisement de toutes les options (et le fait que la famille ressent que leurs options sont réellement épuisées) contribue à une alternative à la détention plus efficace.<sup>277</sup> Des recherches ont démontré que les personnes sont plus susceptibles d'accepter et de se conformer à une éventuelle décision négative lorsqu'elles ont l'impression d'avoir parcouru une procédure juste, et donc d'avoir exploré et épuisé toutes les options de rester dans le pays d'accueil.<sup>278</sup> Une recherche du HCR a conclu que les alternatives qui prennent en considération toutes les options, donc également les options qui pourraient aboutir à un droit de séjour, peuvent mener non seulement à plus de résolutions des cas, mais également à davantage de retours volontaires.<sup>279</sup>

Le rôle que jouent les coaches pour donner aux familles un sentiment de justice est bien sûr complexe, en partie sur base des liens contractuels entre les coaches et l'OE, mais aussi parce que les coaches n'ont pas été impliqués dans l'accompagnement précédent par lequel les familles sont peut-être déjà passées. Par ailleurs, l'arrêté royal du 14 mai 2009 sur les maisons de retour manque de clarté quant aux missions des coaches. Son article 7 indique simplement que leur rôle est d'« accompagner psychologiquement et socialement

les membres de la famille, de préparer les membres de la famille à leur accès au territoire, à leur autorisation de séjour, à leur refoulement, à leur reprise [Dublin] ». Au moment de la mise en service des maisons de retour, l'accompagnement des familles dans ce dispositif était principalement axé sur le retour. Les agents de soutien étaient également appelés « coaches au retour ». Cette approche a été adaptée par la suite, de sorte qu'aujourd'hui, les coaches tiennent davantage compte des possibilités de séjour sur le territoire. Toutefois, généralement les termes « coach au retour » et « maisons de retour » sont encore très courants.

Quelle que soit la qualité de l'accompagnement proposé dans les maisons de retour, un système injuste ne peut être considéré comme juste. Selon nous, la qualité de la politique migratoire belge elle-même doit être évaluée, notamment en ce qui concerne la motivation des décisions de retour, des décisions de détention et le rôle que joue le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans ces décisions.

En Belgique, les autorités ont un pouvoir discrétionnaire dans les demandes de séjour sur base des articles 9bis (régularisation humanitaire) et 9ter (régularisation médicale) de la loi sur les étrangers. Les critères ne sont pas transparents et les décisions prises dans le cadre de ces procédures sont peu ou pas motivées. Par conséquent, il

Sampson et al., There are alternatives (2015), p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>278</sup> Ibid.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants (2011), PPLA/2011/01. Rev.1, p. 88.

est pratiquement impossible de comprendre comment des familles, dans des situations pareilles, peuvent recevoir des décisions différentes sur leur demande de régularisation.<sup>280</sup>

Dans le cas d'une décision de maintien, dans un centre fermé ou une maison de retour, les autorités belges doivent examiner au cas par cas si le maintien est nécessaire ou s'il pourrait suffire d'appliquer une alternative. Ces analyses ne semblent pas être suffisantes aujourd'hui, nous constatons que les autorités se contentent généralement de motivations types qui ne tiennent pas suffisamment compte des circonstances individuelles de chaque cas.

En outre, nous constatons qu'il y a un manque de contrôle judiciaire sur la nécessité du maintien dans les maisons de retour. Dans le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt, les autorités soulignent qu'il existe déjà un contrôle externe sur les procédures de protection internationale et de retour : un contrôle judiciaire (Chambre du Conseil, Chambre de mises en accusation, Conseil du contentieux des étrangers), Commission des plaintes, Médiateurs fédéraux, ONG avec accréditation pour l'accès aux maisons de retour/centres fermés ; contrôle parlementaire (par le biais de questions et visites parlementaires), etc. Toutefois, pour l'instant, seul un contrôle judiciaire de la légalité de la détention est possible. La Chambre du conseil et la Chambre des mises en accusation ne peuvent pas se prononcer sur l'opportunité ou la pertinence de la mesure de maintien<sup>281</sup> et le Conseil du contentieux des étrangers n'est pas compétent en la matière et déclare irrecevables les recours dirigés contre une décision de maintien en vue d'un éloignement. En outre, ce contrôle judiciaire (limité) n'est pas automatique, contrairement au contrôle de la détention pénale, mais dépend de l'introduction ou non d'un recours par les familles concernées. La demande d'un contrôle judiciaire accru est largement soutenue, notamment par le HCR283, Myria284 et plus récemment par le procureur général de la Cour de cassation de Belgique, André Henkes.285

Enfin, une explication donnée par les autorités dans le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt montre que le rôle des coaches est unilatéralement compris comme suit : « encourager et convaincre les familles de coopérer dans le cadre de leur identification (...) en vue d'obtenir les documents de voyage requis (...) et d'organiser leur retour. (...) Le rôle des coaches dans ce processus de persuasion est également de sensibiliser les familles aux conséquences de l'absence de coopération, en particulier l'éloignement forcé et, dans le pire des cas, le maintien si les règles en vigueur dans les lieux d'hébergement ne sont pas respectées. Afin que le retour se déroule dans les meilleures conditions possibles, les coaches expliqueront aux familles les possibilités dont elles disposent en matière de retour volontaire accompagné et de réintégration ».286 Cependant, l'arrêté royal du 14 mai 2009 stipule que les coaches accomplissent également la tâche suivante : « préparer les membres de la famille à leur accès au territoire, à leur autorisation de séjour, à leur refoulement, à leur reprise, à leur retour volontaire ou à leur éloignement ».<sup>287</sup>

Voir entre autres Centre fédéral Migration Myria, La migration en chiffres et en droits 2018, Chapitre 7: Régularisation de séjour (2018); Deswaef, Livre blanc sur l'autorisation de séjour pour raisons médicales (9ter) Pour une application de la loi respectueuse des droits humains des étrangers gravement malades (2015).

<sup>&</sup>lt;sup>281</sup> Voir art. 71-74 de la loi sur les étrangers, art. 72, deuxième paragraphe : « Elle [La Chambre du conseil] vérifie si les mesures privatives de liberté et d'éloignement du territoire sont conformes à la loi sans pouvoir se prononcer sur leur opportunité. » (nous soulignons).

Voir, à titre illustratif : CCE, n° 207 956 du 21 aout 2018, p. 12.

UNHCR, Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (2012), 4.1.4; 7.

<sup>284</sup> Myria, Analyse du rapport intermédiaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers (Commission Bossuyt) (2019), Recommandations 7 & 11, p. 25.

<sup>285</sup> Discours de rentrée prononcé par Monsieur le procureur général près la Cour de cassation de Belgique André HENKES à l'audience solennelle du 2 septembre 2019.

<sup>86</sup> RAPPORT FINAL de la Commission Bossuyt, p. 57.

<sup>&</sup>lt;sup>287</sup> Arrêté royal 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.

# La Plate-forme Mineurs en exil formule des recommandations pour assurer une procédure juste dans laquelle toutes les options sont explorées :

Afin d'accroître la confiance des familles dans la procédure et, par conséquent, pour que toute alternative à la détention en Belgique soit efficace, il ne suffit pas que l'accompagnement proposé dans les maisons de retour soit assuré par une personne indépendante de l'OE. La politique de retour en Belgique, telle qu'elle s'applique actuellement aux familles, doit également être revue en profondeur sur la base des droits humains et de l'enfant. Dans ce contexte, nous nous référons à un guide, publié en

septembre 2019, qui porte sur la manière dont les droits de l'enfant devraient être respectés dans la politique et les pratiques de retour.<sup>288</sup> Cette publication indique comment faire en sorte que l'intérêt supérieur de l'enfant soit pris en compte dans chaque décision qui le concerne afin de déterminer la meilleure solution durable pour la famille. Si le retour s'avère être la solution durable qui est dans le intérêt supérieur de l'enfant, le guide explique la manière dont on peut implémenter cette décision, avec toutes les garanties nécessaires pour garantir le respect des droits des enfants impliqués, voir le schéma cicontre (figure 14).

En outre, la checklist de Myria<sup>290</sup> et la boîte à outils « *Het beste besluit* » (La meilleure décision), développée par l'ombudsman néerlandais pour les droits de l'enfant<sup>291</sup>, fournissent une base pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant.

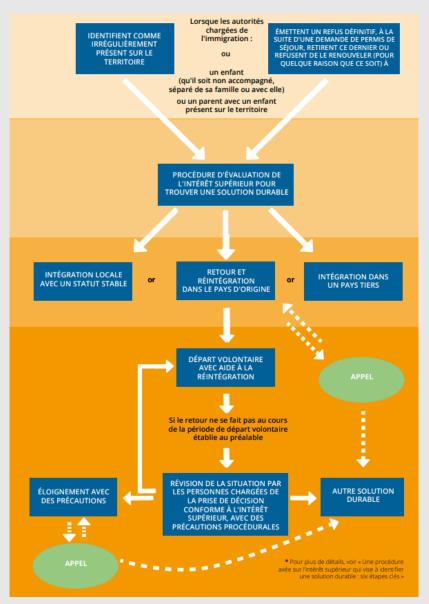


Figure 14 > Etapes de la procédure et de la mise en œuvre lorsque le retour est dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Souce : PICUM, Solutions durables et intérêt supérieur de l'enfant dans contexte des procédures de retour, Septembre 2019.

UNICEF, the UN Human Rights Office (OHCHR), the International Organization for Migration (IOM), Save the Children, the Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), the European Council for Refugees and Exiles (ECRE) and Child Circle, Guidance to respect children's rights in return policies and practices Focus on the EU legal framework (2019); voir également PICUM, Solutions durables et intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte des procédures de retour (2019).

Le guide concerne aussi bien les enfants non accompagnés que les enfants en famille. Dans le cadre de ce rapport, nous ferons uniquement référence aux enfants en famille.

<sup>290</sup> Centre fédéral Migration Myria, La migration en chiffres et en droits 2015 (2015), annexe 3, Tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant : la check-list de Myria pour éviter les oublis.

De Kinderombudsman, Toolkit Het beste besluit, https://www.dekinderombudsman.nl/toolkit-beste-besluit

# 5.6 Conclusion concernant le case management dans les maisons de retour

Le rapport final de la Commission Bossuyt montre que les autorités ont repris le modèle de case management. Cependant, nous sommes préoccupés par le fait qu'elles semblent limiter la mise en œuvre de ce modèle à une gestion des dossiers.

Sur base des analyses dans les sections précédentes, on peut affirmer qu'actuellement dans les maisons de retour, nous ne pouvons pas parler d'un case management tel que décrit par la IDC. Il est essentiel d'élaborer une méthodologie claire pour l'accompagnement dans les maisons de retour, basée sur le concept de la gestion des cas, un soutien holistique et un accompagnement personnalisé par un professionnel indépendant qui couvre l'ensemble du parcours que traverse une famille exilée dans notre pays, dès son arrivée sur le territoire et jusqu'à l'identification d'une solution durable.

En outre, le case management dans le modèle de la IDC est intégrée dans l'environnement de vie familier (community-based) des personnes concernées. Dans le rapport final de la commission Bossuyt, il a été suggéré que les maisons de retour sont des logements destinés à la vie en « communauté », ce qui, selon la commission, signifie qu'il s'agit de maisons ou d'appartements situés dans le centre des villages et qui ne peuvent être distingués des autres maisons.<sup>292</sup> Cependant, les maisons de retour sont des lieux d'isolement. La plupart de ces maisons sont difficilement accessibles par les transports publics et aucune mesure n'est prise pour maintenir les liens sociaux que les familles ont tissés pendant leur séjour en Belgique.<sup>293</sup> Les familles concernées sont brusquement retirées de leur environnement de vie familier et de leur réseau social. Toutefois, la IDC affirme qu'un case management dans leur propre communauté favorise la santé et le bien-être des personnes, tout en améliorant considérablement le respect des droits fondamentaux.

Un case management de qualité entraîne une augmentation du nombre de solutions durables et accroît le degré d'implication des familles. Toutefois, cela exige le respect des droits fondamentaux et des besoins essentiels des familles et doit s'accompagner d'une amélioration générale des procédures de séjour, en tenant dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ce n'est que dans ce cas qu'il peut y avoir une réelle confiance entre les familles et leurs accompagnateurs.

RAPPORT FINAL de la Commission Bossuyt, p. 56.

Jesuit Refugee Service Belgium, Avis concernant la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et visant à interdire l'enfermement de mineurs, accompagnés ou non (2018), p. 7.



# Conclusion générale

Les maisons de retour belges ont été créées en 2008 à la suite d'une condamnation et en anticipation de deux autres condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme pour détention d'enfants migrants dans des conditions inappropriées. Dans ces maisons, les familles avec enfants sont maintenues après notification d'une décision de maintien. Cependant, les familles maintenues ont des profils différents : familles en séjour irrégulier sur le territoire, familles Dublin à la frontière ou sur le territoire, familles qui ne remplissent pas les conditions d'entrée, familles demandant une protection internationale et familles en séjour irrégulier revendiquant leur droit à une aide matérielle.

Depuis leur création, les maisons de retour n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation approfondie et indépendante. L'objectif de ce rapport était d'examiner les maisons de retour et d'évaluer si, selon le cadre théorique de la International Detention Coalition, elles répondent ou non aux critères d'alternatives à part entières et efficaces à la détention, notamment: le respect des droits fondamentaux, l'engagement dans les procédures de séjour et l'efficience en termes de couts, avec une attention particulière aux garanties des droits de l'enfant. Cette évaluation est limitée notamment en raison d'un accès difficile aux statistiques et aux données spécifiques aux enfants et devrait être considérée comme un point de départ pour des recherches supplémentaires, idéalement dans le cadre d'un comité permanent de suivi de la politique de retour et de la

publication régulière de chiffres qui portent sur la politique belge de retour, y compris toutes les alternatives à la détention.

Il ressort néanmoins de cette évaluation limitée que les maisons de retour ne remplissent pas les conditions pour pouvoir parler d'une alternative à la détention.

Premièrement, les mesures restrictives en place dans les unités et le statut juridique de la grande majorité des familles dans les unités indiquent que les maisons de retour ne sont pas une bonne alternative à la détention et sont encore plus susceptibles d'être une forme alternative de détention.

Deuxièmement, au chapitre 4, les maisons de retour ont été soumises au cadre théorique de la International Detention Coalition. Notre brève analyse montre que ce dispositif ne répond pas - ou du moins pas complètement - aux trois critères d'une alternative efficace à la détention, notamment :

- 1 Le respect des droits humains
- 2 L'engagement (compliance) dans les procédures de séjour.
- 3 Le rapport cout-efficacité, c'est-à-dire l'efficience en termes de couts

En ce qui concerne **le respect des droits humains**, nous avons constaté, entre autres, des problèmes d'accès à l'éducation et d'accès aux jeux et aux loisirs pour les enfants qui se trouvent en maison de retour. Les raisons des difficultés d'accès à ces droits fondamentaux sont diverses et varient également en fonction de l'âge des mineurs concernés. À cet égard, nous évoquons également la nécessité de mettre en place des procédures de screening et d'évaluation pour éviter que les personnes vulnérables ne soient maintenues dans des lieux où leur liberté est restreinte, comme les maisons de retour. Sans ce screening et cette éva-

luation, les personnes vulnérables ne peuvent pas avoir un accès effectif à des mesures d'assistance appropriées, ce qui soulève des questions sur leur accès aux droits fondamentaux, mais aussi sur la proportionnalité de la mesure de maintien. En outre, nous constatons que dans la pratique, il existe encore des lacunes importantes dans la mise en œuvre des engagements juridiques et politiques concernant l'intérêt supérieur de l'enfant, alors que ce principe est essentiel pour trouver une solution durable. Un certain nombre de mesures sont donc nécessaires de toute urgence pour mieux protéger les droits de l'enfant dans le contexte de la politique et de la pratique en matière de retour. Une détermination correcte et systématique de l'intérêt supérieur de chaque enfant concerné, le plus tôt possible après son identification et avant qu'une décision de retour ne soit prise, est essentielle pour améliorer les procédures décisionnelles et pour respecter les obligations relatives aux droits de l'enfant. Nous rappelons également les conséquences néfastes d'un éloignement forcé pour les enfants (enracinés). Par conséquent, à notre avis, le retour forcé n'est pas compatible avec le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En ce qui concerne l'engagement dans la procédure de migration, les données dont nous disposons montrent qu'en moyenne, plus de 60 % des familles ne disparaissent pas des maisons de retour, mais respectent les décisions d'éloignement ou restent impliquées dans les procédures de séjour à la recherche d'une solution durable. Bien que ces chiffres n'indiquent pas un taux d'engagement extrêmement élevé, il nous semble trop réducteur pour proclamer, sur base de ces chiffres, que les mesures de restriction de la liberté ou même la détention restent nécessaires en dernier recours. Ces chiffres devraient plutôt donner lieu à une analyse approfondie des raisons pour lesquelles certaines familles se désengagent des procédures de séjour et disparaissent. En outre, les résultats des projets pilotes européens axés sur le modèle de case management dans l'environnement familier des familles montrent que la grande majorité des participants à ces projets ne disparaissent pas, mais restent engagées dans les procédures de séjour et continuent à travailler avec le case manager afin de trouver une solution durable pour leur situation.

Au niveau du rapport cout-efficacité des maisons de retour, nous ne disposons malheureusement pas des chiffres nécessaires pour effectuer une analyse approfondie et fiable ou une comparaison entre les mesures restrictives ou privatives de liberté et les alternatives à la détention. Les projets (pilotes) basés sur un case management dans la communauté comme alternative à la détention ont souvent un cout moyen par personne et par jour inférieur à celui des mesures de détention, mais le principal avantage des alternatives à la détention est que les couts humains en termes de bien-être (mental) et d'intégration, entre autres, sont beaucoup plus faibles, précisément parce que le respect des droits fondamentaux et des besoins essentiels et la participation des familles sont au cœur de ce modèle.

Sur la base de ce qui précède, il ne semble pas possible à court terme de transformer les maisons de retour en une alternative à part entière et efficace à la détention qui réponde aux trois critères du modèle de la IDC. En fait, les lacunes de ce dispositif sont si fondamentales que des ajustements mineurs au fonctionnement de et à l'accompagnement dans les maisons de retour ne peuvent suffire à créer une véritable alternative à la détention. Les recommandations formulées aux chapitres 4 et 5 sont donc également insuffisantes pour faire des maisons de retour une alternative à part entière et efficace à la détention. Ce ne sont que des recommandations à minima qui peuvent être mises en œuvre à court terme afin de combler rapidement certaines des lacunes du système actuel. Toutefois, ce que nous préconisons n'est rien de moins qu'un changement de paradigme, qui s'éloigne du focus unilatéral sur le retour, pour s'orienter vers une solution durable grâce à une gestion holistique et intensive des cas en collaboration avec les familles concernées, et ce dans un cadre communautaire, c'est-à-dire dans l'environnement familier des familles.

Concrètement, une série de **conditions cumulatives** doivent être remplies afin de transformer les maisons de retour en une alternative à la détention.

La confusion actuelle qui existe au niveau du rôle des coaches - fonctionnaire de l'Office des étrangers et accompagnateur des familles - est difficile voire impossible à résoudre et constitue un obstacle à l'établissement d'une véritable relation de confiance avec les familles. D'ailleurs, les termes communs « maison de retour » et « coach ou fonctionnaire au retour », qui impliquent un focus unilatéral sur le retour, y contribuent également. Une véritable solution consiste à confier l'accompagnement des familles à des case managers indépendants, qui ne sont chargés que de l'orientation sociale des familles vers une solution durable. Ces gestionnaires des cas doivent être soumis à un code de déontologie vis-à-vis de l'Office des étrangers, à commencer par le secret professionnel. En attendant, les coaches au retour, en tant que fonctionnaires de l'Office des étrangers, pourraient se concentrer pleinement sur leur tâche de gestionnaires des dossiers, tant sur la voie de la légalisation du séjour en Belgique que sur celle du retour. En outre, il est essentiel que les demandeurs de protection internationale et les autres personnes migrantes soient accompagnés bien plus tôt dans leur parcours par un case manager indépendant des autorités qui décident de leur statut migratoire. Cette intervention précoce permettrait d'établir un lien de confiance et de travailler ensemble pour trouver une solution durable aux projets migratoires bloqués.

En outre, il est fondamental de prévoir des **procédures formelles de screening et d'évaluation** afin de déterminer quelle mesure est la mieux adaptée pour parvenir à une solution durable pour une famille. Les mesures limitant la liberté ne devraient être utilisées qu'en dernier recours, ce qui implique le développement d'autres alternatives moins coercitives.

Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant joue un rôle central au moment du screening et d'évaluation, mais il devrait également être appliqué systématiquement dans toutes les procédures de séjour en général. Dans ce qui précède, nous avons référé vers un modèle qui permet de développer des procédures de séjour et de retour basé sur ce principe. De même, nous avons indiqué qu'une procédure formelle et systématique de qualité pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant est essentielle pour améliorer les procédures décisionnelles et pour respecter les obligations relatives aux droits de l'enfant. Les procédures devraient également inclure des garanties opérationnelles et des soutiens, notamment l'accès à une aide juridique de qualité et à des remèdes efficaces.

Il y a actuellement, dans plusieurs États membres de l'UE, dont la Belgique, des projets pilotes qui mettent en œuvre le modèle de case management et qui travaillent à une politique de migration et de retour conforme aux droits de l'enfant et aux droits humains. Les premières analyses (intermédiaires) de ces projets montrent que les alternatives ont l'avantage de :

- améliorer le respect des procédures d'immigration et de détermination du statut
- 2 réduire les couts par rapport à la détention
- réduire les détentions illégales et les procédures d'appel (et les couts associés)

- 4 augmenter le nombre de départs volontaires
- 5 protéger et respecter les droits humains.

Ces projets constituent une base solide pour la réforme de la politique belge en vue du changement de paradigme tant requis. Nous appelons nos décideurs politiques à élaborer un cadre opérationnel pour la mise en œuvre du concept de case management dans le contexte belge, tout en consacrant une place dans ce modèle pour les maisons de retour/unités ouvertes de logement.

Nous espérons que notre rapport d'évaluation pourra donner une impulsion dans ce sens.

# **Bibliographie**

#### Rapports, avis, articles etc.

- Amnesty International, Position paper, The European Commission proposal recasting the Return Directive (2018).
- Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV), Verdrag van Chicago, Toepassing op asielzoekers aan de grens (2013).
- Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR), Frontière Asile Détention : Législation belge, normes européennes et internationales (2012).
- Chambre des représentants de Belgique, Note de politique générale, Division organique 13, Réforme de l'asile et de la migration, 20 décembre 2011, DOC 53 1964/009
- Chambre des représentants de Belgique, Exposé d'orientation politique, Asile et Migration, 18 novembre 2014, DOC 54 0020/021.
- Chambre des représentants de Belgique, Questions et réponses écrites, 27/04/2015, QRVA 54 022, Question n° 95 de madame la députée Monica De Coninck du 19 mars 2015 (N.) au secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur.
- Chambre des représentants de Belgique, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, mercredi 15/02/2017, CRIV 54 COM 594, Question de Mme Monica De Coninck au secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, chargé de la Simplification administrative, adjoint au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, sur « les unités d'hébergement fermées du centre 127bis ».
- Chambre des représentants de Belgique, Compte rendu intégral avec compte rendu analytique traduit des interventions, Commission de l'intérieur, de la sécurité, de la migration et des matières administratives, 16/10/2019, CRIV 55 COM 033.
- Caritas International, CIRÉ, JRS Belgium, Point d'Appui, Plate-forme Mineurs en exil et Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Vulnérabilité et détention en centre fermé (2019).
- Centre de Guidance-ULB, Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge (1999).
- Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, Rapport annuel Migration 2013, « Sous la loupe : l'ordre public, la détention et l'éloignement ».
- Centre fédéral Migration Myria, La migration en chiffres et en droits 2015 (2015).
- Centre fédéral Migration Myria, La migration en chiffres et en droits 2018 (2018).
- Centre fédéral Migration Myria, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique, Droit de vivre en famille sous pression, MyriaDoc8 (2018).
- Centre fédéral Migration Myria, Elections fédérales 2019, Mémorandum (2018).
- Centre fédéral Migration Myria, Analyse du rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers (2019).
- CIRÉ, La politique de retour forcé, une politique efficace ? (2019).
- Coffey et al., "The Meaning and Mental Health Consequences of Long-Term Immigration Detention for People Seeking Asylum," Social Science & Medicine 70, no. 12 (2010), pp. 2070-79.
- Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers,
   RAPPORT INTERIMAIRE (2029).
- Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, RAPPORT FINAL (2020).
- Commission européenne, Recommandation (UE) 2017/2338 DE LA COMMISSION du 16 novembre 2017 établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres

- lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour, annexe : Manuel sur le retour (2017).
- Council of Europe, Recommandation CM/Rec(2012)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans (adoptée par le Comité des Ministres le 28 mars 2012, lors de la 1138e réunion des Délégués des Ministres) (2012).
- Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Report by Nils Muižnieks, Commissioner for human rights of the Council of Europe, following his visit to Belgium from 14 to 18 September 2015 (2015).
- Council of Europe, Children's Rights Division and Youth Department, Child Participation Assessment Tool, Indicators for measuring progress in promoting the right of children and young people under the age of 18 to participate in matters of concern to them (2016)
- Council of Europe, Human rights and migration, Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, Analysis of the Steering Committee for Human Rights (CDDH) (2017).
- Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Human Rights Comment, High time for states to invest in alternatives to migrant detention (2017).
- Council of Europe, Promoting child-friendly approaches in the area of migration, Standards, guidance and current practices (2019).
- Costello & Kaytaz, Building Empirical Evidence into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva (2013).
- Delepeleire, « Campagne om migranten af te schrikken offline ». De Standaard, 11 december 2018 (2018).
- Deswaef, Livre blanc sur l'autorisation de séjour pour raisons médicales (9ter) Pour une application de la loi respectueuse des droits humains des étrangers gravement malades (2015).
- Detention Action, Without Detention, Opportunities for alternatives (2016).
- Direction générale Office des étrangers, Rapport statistiques 2014, Office des étrangers.
- Direction générale Office des étrangers, Rapport statistiques 2015, Office des étrangers.
- Direction générale Office des étrangers, Rapport statistiques 2016, Office des étrangers.
- Direction générale Office des étrangers, Rapport statistiques 2017, Office des étrangers.
- Direction générale Office des étrangers, Rapport statistiques 2018, Office des étrangers.
- Direction générale Office des étrangers, Rapport statistiques 2019, Office des étrangers.
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE), ECRE comments on the commission proposal for a recast return directive COM(2018) 634 (2018).
- European Migration Network, The Effectiveness of Return in Belgium: Challenges and Good Practices Linked to EU Rules and Standards (2018).
- European Network of Ombudspersons for Children (ENOC), Position Statement on "Ending detention of children for immigration purposes", Adopted by the 23rd ENOC General Assembly (2019).
- European Union Agency for Fundamental Rights, *The recast Return Directive and its fundamental rights implications Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights* (2019).
- Ginsburg, The Importance of Play in Promoting Healthy Child Development and Maintaining Strong Parent-Child Bonds, *Pediatrics*, *Jan* 2007, 119 (1), pp. 182-191.
- HCR, Accompagnement juridique des demandeurs de protection internationale en Belgique (2019).
- Henkes, Discours de rentrée prononcé par Monsieur le procureur général près la Cour de cassation de Belgique André HENKES à l'audience solennelle du 2 septembre 2019 (2019).
- Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights of migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24 (2012).
- International Detention Coalition, Children in Immigration Detention, Position Paper (2009)
- International Detention Coalition, Captured Childhood (2012)
- International Detention Coalition, Reframing immigration detention in response to irregular migration Does Detention Deter? No. 1 (2015).

- International Detention Coalition, European Alternatives to Detention Network, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, *Implementing case management based alternatives to detention in Europe* (2020).
- Jesuit Refugee Service Belgium, Avis concernant la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et visant à interdire l'enfermement de mineurs, accompagnés ou non (2018).
- Kalverboer & Zijlstra, De schade die kinderen oplopen als zij na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet (2006).
- Klein & Williams, Immigration Detention in the Community: Research on the Experiences of Migrants Released from Detention Centres in the UK, *Population, Space and Place 18, no. 6* (2012): 741-753.
- Knaus et al., Silent Harm A report assessing the situation of repatriated children's psycho-social health, UNICEF Kosovo in cooperation with Kosovo Health Foundation (2012).
- Lorek et al., The mental and physical health difficulties of children held within a British immigration detention center: a pilot study. *Child abuse & neglect*, (2009) 33(9), pp. 573-585.
- Marshall et al., Evaluation of Action Access, UK Home Office Alternatives to Detention Community Engagement Pilot Series, Evaluation inception report, NatCen Social Research (2020).
- Meulemeester & Lievens, Alternatives à la détention des personnes étrangères, Etude 2020, Ligue des droits humains (2020).
- Mixed Migration Centre, Distant Dreams, Understanding the aspirations of Afghan returnees (2019).
- Nansen, the Belgian Refugee Council, Nansen Note 2018/01, Demandeurs d'asile à la frontière: procédure à la frontière et détention (2018).
- Ohtani, Alternatives to detention from theory to practice Evaluation of three engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, Report, European Programme for Integration and Migration (EPIM) (2018).
- Ohtani, Alternatives to detention: building a culture of cooperation Evaluation of two-year engagement-based alternative to immigration detention pilot projects in Bulgaria, Cyprus and Poland, European Programme for Integration and Migration (EPIM) (2020).
- Organe d'avis de la Commission nationale pour les droits de l'enfant, Avis relatif à la privation de liberté des Enfants en Belgique faisant suite à la publication du rapport de l'Etat belge pour l'étude mondiale sur les enfants privés de liberté (2019).
- Platform for International Cooperation on Undocumented MIgrants (PICUM), Solutions durables et intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte des procédures de retour (2019).
- Pro Facto, Onderdak en opvang door rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer (2018).
- Sampson et al., There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention (Revised),
   International Detention Coalition (2015).
- SPF Intérieur, Rapport d'activités 2007 (2008).
- SPF Intérieur, Rapport d'activités 2013 (2014).
- Statewatch, Deportation Union, Rights, accountability, and the EU's push to increased forced removals (2020).
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants PPLA/2011/01. Rev.1. (2011).
- UNHCR, Beyond Detention, A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees (2014).
- UNHCR, Detention Guidelines: Guidelines on the Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (2012).

- UNHCR, Global Trends, Forced displacement in 2019 (2020).
- UNICEF, Administrative detention of children: a global report (2011)
- UNICEF, the UN Human Rights Office (OHCHR), the International Organization for Migration (IOM), Save the Children, the Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), the European Council for Refugees and Exiles (ECRE) and Child Circle, *Guidance to respect children's rights in return policies and practices Focus on the EU legal framework* (2019).
- Vandekerckhove & Ackaert, Kinderen zonder status zijn nog geen kinderen zonder statuut, Kinderen zonder status zijn nog geen kinderen zonder statuut, Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Kinderrechtenforum nr. 4 (2007).
- Van der Vennet, Détention des enfants en famille en Belgique : Analyse de la théorie et de la pratique (2015).
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Point of no return, The futile detention of unreturnable migrants, Factsheet: the detention of migrants in Belgium (2014).
- Von Werthern, Robjant, Chui et al., The impact of immigration detention on mental health: a systematic review. BMC Psychiatry 18, 382 (2018).
- Ward, Long-term Health Costs of Extended Mandatory Detention of Asylum Seekers (2011).

#### Sites-web

- Action Foundation "Action Access". https://actionfoundation.org.uk/projects/action-access/
- Agentschap Integratie en Inburgering, Nieuws, EHRM veroordeelt detentie moeder met kinderen in aangepast centrum: alternatieven en risico op onderduiken onvoldoende onderzocht, 5 juni 2018: https://www.agii.be/ nieuws/ehrm-veroordeelt-detentie-moeder-met-kinderen-in-aangepast-centrum-alternatieven-en-risico-op
- Campagne « On n'enferme pas un enfant. Point. »: www.onnenfermepasunenfant.be
- Comité des élèves francophones, Tes droits scolaires, ça veut dire quoi ? https://www.lecef.org/tes-droits/
- Detention Action, Community Support Project: https://detentionaction.org.uk/community-support-project/
- De Kinderombudsman, Toolkit Het beste besluit, https://www.dekinderombudsman.nl/toolkit-beste-besluit
- Office des étrangers, Le droit d'entrée, https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Guidedesprocedures/Pages/Le\_droit\_d\_entrer.aspx
- Eurostat, Statistiques sur la migration et la population migrante, Données extraites en mai 2020: https://ec.eu-ropa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\_and\_migrant\_population\_statistics/fr#Les\_flux\_migratoires:\_2.2C4.C2.A0millions\_de\_ressortissants\_de\_pays\_tiers\_ont\_immigr.C3.A9\_dans\_l.E2.80.99Union\_europ.C3.A9enne\_en.C2.A02017
- Francken, Gesloten Gezinsvoorziening Steenokkerzeel, 16 aout 2018 https://theotuurt.wordpress.com/2018/08/16/gesloten-gezinsvoorziening-steenokkerzeel/
- Government of the United Kingdom, "New pilot schemes to support migrants at risk of detention". Consulté le 8 septembre 2020: https://www.gov.uk/government/news/new-pilot-schemes-to-support-migrants-at-risk-of-detention?utm\_source=53dd892f-0957-4d8d-aa0e-dcf44e9cbd0b&utm\_medium=email&utm\_campaign=go-vuk-notifications&utm\_content=immediate
- Human Rights Comment, High time for states to invest in alternatives to migrant detention, 31/01/2017: https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/high-time-for-states-to-invest-in-alternatives-to-migrant-detention
- International Detention Coalition, What is immigration detention? And other frequently asked questions: https://idcoalition.org/about/what-is-detention/
- Jesuit Refugee Service Belgium, Plan Together: https://www.jrsbelgium.org/Plan-Together-565?lang=fr
- Segers, Hoe Francken de terugkeercijfers van 2016 pimpt, 2017, consulté le 11 septembre 2020: https://www.s-p-a.be/artikel/hoe-francken-de-terugkeercijfers-van-2016-pimpt/
- Site-web « Retour volontaire »: https://retourvolontaire.be/

#### **Autres sources**

- Convenant Pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen in de gemeente Utrecht
- Echange de courrier électronique entre le CIRÉ et l'Office des étrangers, 2 mai 2019.
- Echange de courrier électronique entre la Plate-forme Mineurs en exil et Fedasil, 7 septembre 2020.
- Rencontre entre la Plate-forme Mineurs et l'Office des étranger, 11 maart 2020.
- Statistiques reçues de la part de l'Office des étrangers par courrier électronique.
- Verbauwhede, The Belgian Approach: the Family Units, présentation PowerPoint, 12 novembre 2011.