

Les maisons de retour en Belgique.

Une alternative à la détention à part entière,
efficace et respectueuse des droits de
l'enfant?

Résumé et recommandations



Plate-forme mineurs en exil
Platform kinderen op de vlucht

Résumé

Pourquoi cette évaluation ?

Dans le monde, il n'y a jamais eu autant de personnes déracinées qu'aujourd'hui. 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. 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. 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. La proposition de la Commission européenne pour la refonte de la directive retour confirme cette tendance.

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, à comprendre 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* ». Ce rapport se concentre sur une alternative spécifique en ce qui concerne les familles avec enfants : les lieux d'hébergement ou encore les unités de logement (ouvertes), connues généralement comme les maisons de retour.

Ces maisons de retour 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. Les familles avec enfants sont maintenues dans ces maisons suite à la notification d'une décision de détention. Les familles qui y sont maintenues ont des profils très différents, allant des familles en processus de retour aux familles qui ne se sont présentées que récemment à la frontière et qui peuvent avoir demandé une protection internationale.

Depuis leur création, les maisons de retour n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation externe approfondie. L'objectif de ce rapport est d'effectuer une analyse des maisons de retour et d'évaluer si elles répondent aux critères d'alternatives à la détention à part entière et efficaces selon le cadre théorique de la *International Detention Coalition*, notamment le respect des droits fondamentaux, l'implication dans les procédures de migration et l'efficacité en termes de coûts, avec une attention particulière aux garanties sur les droits des enfants.

En raison de la difficulté d'accès aux données statistiques, cette évaluation est limitée dans sa profondeur. Elle 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: une alternative à la détention ou une forme alternative de détention ?

Il ressort de notre évaluation que les maisons de retour **ne remplissent pas les conditions pour pouvoir parler d'une alternative à la détention à part entière.**

Premièrement, les mesures restrictives en place dans les unités - - visites limitées en dehors des membres de la famille, un adulte doit rester dans la maison à tout moment, les fonctionnaires au

retour peuvent entrer dans la maison entre 8 heures et 20 heures sans préavis, etc. - et le statut juridique de la grande majorité des familles dans les unités – un titre de détention - 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, 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'efficacité en termes de couts

Respect pour les droits humains

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. Notamment les droits des enfants dans les maisons de retour sur **l'accès à l'éducation et aux jeux et aux loisirs** sont affectés. Les raisons des difficultés d'accès à ces droits fondamentaux sont diverses et varient 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 évaluation, 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.

L'engagement dans les procédures de séjour

Les données dont nous disposons montrent que la majorité des familles dans les maisons de retour ne disparaissent pas (en moyenne plus de 60% par an), mais respectent les décisions d'éloignement ou restent impliquées dans les procédures de séjour à la recherche d'une solution durable. Cependant, les autorités belges invoquent ces mêmes chiffres pour justifier le recours à des mesures de restriction de liberté ou même la détention en milieu fermé en dernier recours. Bien que ces chiffres n'indiquent pas un taux d'engagement extrêmement élevé, la conclusion tirée par les autorités semble être trop réductrice. 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 familial 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.

L'efficacité en termes de coûts

Nous ne disposons malheureusement pas de chiffres suffisants 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 coût 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 coûts 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.

Un changement de paradigme est nécessaire

Sur la base de cette évaluation des maisons de retour aux critères de l'IDC, 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. 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. Par conséquent, nous préconisons 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 cas¹ en collaboration avec les familles concernées, et ce dans l'environnement familial des familles.

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

Aujourd'hui, les coaches dans les maisons de retour sont à la fois fonctionnaire de l'Office des étrangers et accompagnateur ou accompagnatrice pour les familles, ce qui entraîne une confusion des rôles insoluble et constitue un obstacle à l'établissement d'une véritable relation de confiance avec les familles. Une véritable solution consiste à confier l'accompagnement des familles à des **case managers indépendants**, qui ne sont chargés que de l'information des familles et de l'orientation sociale des familles vers une solution durable. Ces case managers doivent être soumis à un code de déontologie, entre autres vis-à-vis de l'Office des étrangers, à commencer par le secret professionnel. 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. 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.

¹ Pour une présentation concise du modèle de gestion des cas ("*case management*"), voir : International Detention Coalition, EU ATD Network, PICUM : *Implementing case management based alternatives to detention in Europe*, mars 2020, disponible [en ligne](#).

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 :

1. améliorer le respect des procédures d'immigration et de détermination du statut,
2. réduire les coûts par rapport à la détention,
3. réduire les détentions illégales et les procédures d'appel (et les coûts 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 unités ouvertes de logement. Nous espérons que notre rapport d'évaluation pourra donner une impulsion dans ce sens.

Recommandations

1. Évaluer le fonctionnement des maisons de retour

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.

2. Développer d'autres alternatives moins coercitives à la détention

Le cadre juridique international insiste sur la nécessité d'envisager la possibilité d'appliquer des alternatives à la détention avant de recourir à la détention. Les mesures de restriction de la liberté ne devraient être utilisées qu'en dernier recours, ce qui implique également le développement d'autres alternatives moins coercitives. Les mesures non coercitives doivent toujours primer.

3. Introduire des procédures de screening et d'évaluation

Il est essentiel qu'un screening et une évaluation aient lieu avant qu'une famille ne soit arrêtée et maintenue. Cela est nécessaire afin de déterminer la mesure la plus appropriée pour parvenir à une solution durable pour un individu ou une famille et pour éviter de maintenir les personnes vulnérables dans des lieux limitant leur liberté, comme les maisons de retour. Sans ce screening et cette évaluation, les personnes vulnérables ne

peuvent pas accéder efficacement 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.²

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.

4. Mettre en place un processus formel et systématique de qualité pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant et agir en conséquence avec ce principe

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.³

² Pour en savoir plus sur la manière dont les situations de vulnérabilité exacerbent les effets nuisibles de la détention dans le cadre des procédures de migration, voir Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), *Guidance on Preventing and Addressing Vulnerabilities in Immigration Enforcement Policies*, mars 2021, disponible [en ligne](#).

³ Pour des conseils sur l'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte de la politique et de la pratique en matière de retour, voir Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), *Solutions durables et intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte des procédures de retour*, octobre 2019, disponible [en ligne](#).

5. Mettre l'accent sur l'orientation vers le futur et la recherche des solutions durables

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 (« *case management* ») en collaboration avec les familles concernées, et ce dans l'environnement familial des familles. La proximité du « *case manager* » avec la famille accompagnée est essentielle à cet égard.

6. Permettre à des case managers indépendants d'accompagner des familles vers une solution durable

La confusion actuelle sur les rôles des coaches au retour est insoluble et constitue un obstacle à l'établissement d'une véritable relation de confiance avec les familles. Il faut charger des case managers indépendants de l'orientation sociale des familles vers une solution durable. Ces gestionnaires des cas doivent être soumis à un code de déontologie, entre autres vis-à-vis de l'Office des étrangers, à commencer par le secret professionnel. Parallèlement, les coaches au retour, en tant que fonctionnaires de l'Office des étrangers, pourraient se concentrer pleinement sur leur tâche de gestionnaires des dossiers.

7. Agir à un stade précoce

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. Une intervention précoce favorise une relation de confiance et l'accès à l'information et augmente la probabilité qu'une solution durable soit trouvée.

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.

8. Ne pas maintenir des familles qui demandent une protection internationale à la frontière dans des maisons de retour

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. Il est donc fortement conseillé de ne pas maintenir les familles qui demandent une protection internationale à la frontière dans des maisons de retour, comme le fait la Belgique depuis des années. 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 doit être fondée sur une évaluation des circonstances spécifiques de l'individu.