

Etude portant sur les alternatives à la  
détention des familles avec enfants dans les  
centres fermés en vue de leur éloignement

## Partie 2: Vision et Recommandations

Maître d'ouvrage:

**SPF Intérieur**

**Office des Etrangers**

WTC Tower II (21e étage)

Chaussée d'Anvers 59b

1000 Bruxelles

Chargé de mission:

**SumResearch nv**

Boulevard de Waterloo 90

B-1000 Bruxelles

t: + 32 (0) 2 512 70 11

f: + 32 (0) 2- 512 31 90

brussel@sum.be

[www.sum.be](http://www.sum.be)



## table des matières

<b>0</b>	<b>Introduction</b>	<b>5</b>
0.1	Contours	6
0.2	Approche de l'étude	11
0.3	Positionnement – contexte	13
0.4	Objectif	16
<b>1</b>	<b>SumVision</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>Recommandations</b>	<b>21</b>
2.1	Recommandations pour l'élaboration d'une politique migratoire globale et novatrice	22
2.1.1	Lancer un grand débat sur la migration et mener ce débat de manière cohérente, fondée et structurelle	
2.1.2	Renverser le discours négatif vis-à-vis de l'immigration et des migrants	
2.2	Recommandations pour la mise en place d'un trajet plus court, plus correct, plus transparent et plus cohérent du demandeur d'asile	25
2.2.1	Un trajet plus cohérent par l'implication de coachs individuels pour les familles avec enfants	
2.2.2	Une procédure d'asile maximale d'1 an pour les familles avec enfants	
2.2.3	Contrôle et évaluation de la procédure de filtrage pour le Conseil d'état	
2.2.4	DAméliorer la qualité et la transparence de la procédure d'asile	
2.2.5	Régularisation unique des familles avec enfants en séjour de longue durée	
2.2.6	Maintenir et clarifier les possibilités de régularisation pour raisons humanitaires	

2.3	Recommandations pour éviter au maximum la détention des familles avec enfants	33
2.3.1	Un trajet de retour adapté aux différents groupes-cible	
2.4	Recommandations en faveur de formes alternatives à la détention des familles avec enfants	39
2.4.1	Un centre de retour familial à destination des familles avec enfants	
2.4.2	Une durée de détention maximale de 1 mois pour les familles avec enfants	
2.5	Recommandations complémentaires	43
2.5.1	Un système coordonné de collecte des données	
2.5.2	Suivi, évaluation et diffusion des recommandations	
2.5.3	Suivi et gestion Office des étrangers	
<b>3</b>	<b>Épilogue</b>	<b>46</b>

## introduction - mise en contexte

L'étude préalable, dont il est rendu compte dans le document ci-joint, a, sur base de la littérature et des documents existants, détaillé et analysé en profondeur les aspects suivants: la politique actuelle et future relative aux étrangers, la politique à l'égard des familles avec enfants, la problématique de la détention des enfants, les alternatives à la détention existantes ou déjà proposées et enfin les visions et recommandations en matière de politique et de procédure. En outre, une série de visites ont été effectuées dans des centres fermés, chez nous et à l'étranger, une quarantaine d'interviews en profondeur ont été menées avec divers experts et deux intenses forums d'experts ont été organisés. Ce travail de terrain a également fait l'objet d'un compte rendu détaillé dans l'étude préalable.

Pour SumResearch, l'étude préalable constitue une étape indispensable au développement d'une vision et à la formulation des recommandations stratégiques concrètes qui ont été consignées dans le présent rapport.

Nous débuterons l'analyse par un chapitre zéro étendu, dans lequel nous brosserons les contours de l'étude, approfondirons le trajet suivi par l'étude, définirons le positionnement de notre étude dans le contexte actuel sur base de quelques rapports et études majeurs, et déterminerons enfin l'objectif que nous avons poursuivi en permanence.

La SumVision s'est formée à partir de discussions et de concertations internes concernant les différentes connaissances et les visions divergentes auxquelles nous avons été confrontés durant l'étude préalable, et plus précisément lors des interviews et forums d'experts, mais aussi lors des visites des centres, de l'analyse de la littérature et du recensement des diverses pratiques internationales.

C'est grâce au parcours entier que nous avons suivi ces derniers mois ainsi que sur base de la vision que nous pouvons procéder à la formulation de recommandations stratégiques concrètes.

## 0.1 Contours

### Du Traité International des Droits de l'Enfant

Ayant présent à l'esprit le fait que les peuples des Nations Unies ont, dans la Charte des Nations Unies, proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme et dans la dignité et la valeur de la personne humaine, et qu'ils ont résolu de favoriser le progrès social et d'instaurer de meilleures conditions de vie dans une plus grande liberté,

Reconnaissant que les Nations Unies, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, ont proclamé et convenu que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés qui y sont énoncés, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation,

Convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres, et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté,

Reconnaissant que l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, doit grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension,

Considérant qu'il importe de préparer pleinement l'enfant à avoir une vie individuelle dans la société, et de l'élever dans l'esprit des idéaux proclamés dans la Charte des Nations Unies, et en particulier dans un esprit de paix, de dignité, de tolérance, de liberté, d'égalité et de solidarité.

### Une sélection non-arbitraire:

Art 1. Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans

Art 2. Les droits qui sont énoncés dans la présente Convention sont garantis à tout enfant, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation.

Art 3. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

Art 4. Les États parties s'engagent à mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention.

Art 5. Les États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents de donner à l'enfant l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits.

Art 6. Tout enfant a un droit inhérent à la vie.

Art 7. Tout enfant a le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et être élevé par eux.

Art 8. Tout enfant a le droit de la protection de sa nationalité par l'Etat.

Art 9. Tout enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, sous réserve que cette séparation est nécessaire dans intérêt supérieur de l'enfant.

Art 10. Tout enfant a le droit d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale ou d'entretenir des relations personnelles avec ses parents.

Art 12. Tout enfant a le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant.

Art 14. Tout enfant a le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Art 16. Tout enfant a droit à la protection d'immixtions dans sa vie privée, sa famille ou sa correspondance.

Art 22. Tout enfant a le droit au statut de réfugié.

Art 24. Tout enfant a le droit de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux.

Art 25. Tout enfant qui a été placé par les autorités pour recevoir des soins, une protection ou un traitement, a le droit à un examen périodique dudit traitement et de toute autre circonstance relative à son placement.

Art 26. Tout enfant a le droit de bénéficier de la sécurité sociale.

Art 27. Tout enfant a le droit à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

Art 28. Tout enfant a le droit à l'éducation et l'enseignement primaire gratuit.

Art 29. Tout enfant a le droit à l'éducation qui vise à préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de respect des autres et du milieu naturel.

Art 30. Tout enfant a le droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue.

Art 31. Tout enfant a le droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives et de participer à la vie culturelle et artistique.

Art 32. Tout enfant a le droit d'être protégé contre l'exploitation économique et de n'être astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son éducation ou de nuire à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social.

Art 35. Tout enfant a le droit d'être protégé contre l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants.

Art 36. Tout enfant a le droit à la protection contre toutes autres formes d'exploitation.

Art 37. Les Etats parties veillent à ce que nul enfant ne soit soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou

dégradants, à ce que tout enfant privé de liberté soit séparé des adultes et à ce que nul enfant ne soit soumis à la peine capitale ni à l'emprisonnement à vie, à ce que les enfants privés de liberté aient le droit à l'assistance juridique et puissent avoir des contacts avec sa famille.

Art 39. Tout enfant victime de toute forme de négligence, d'exploitation ou de sévices, de torture ou de toute autre forme de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou de conflit armé, a le droit à la réadaptation physique et psychologique et la réinsertion sociale.

Art 41. Tout enfant a le droit à l'information sur ces principes et sur les approvisionnements de son Etat.

#### Et parallèlement

#### **Issu de la Proposition de directive du parlement Européen et du conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (présentée par la Commission – COM (2005) 391 définitive)**

Dans sa communication du 15 novembre 2001 concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine, la Commission a rappelé qu'une politique en matière de retour faisait partie intégrante de la lutte contre l'immigration clandestine. Une politique en la matière doit s'appuyer sur trois éléments: des principes communs, des normes communes et des mesures communes.

La communication de la Commission présentée le 14 octobre 2002 relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, a ébauché un programme concret d'action future, mettant l'accent en particulier sur une approche

globale de la question. Elle précisait que "l'Efficacité de l'action communautaire en matière de rapatriement ne produira tous ses effets que si elle s'inscrit harmonieusement dans le contexte d'une véritable gestion du phénomène migratoire, qui suppose une consolidation sans ambiguïté des canaux de l'immigration régulière et de la situation des immigrants en situation légale, un système d'asile effectif et généreux fondé sur des procédures rapides et offrant l'accès à une authentique protection pour celles et ceux qui en ont besoin, ainsi qu'un dialogue renforcé avec les pays tiers qu'il convient d'appeler de plus en plus à un partenariat dans l'approche de la migration".

Enfin, le «Programme de La Haye», adopté les 4 et 5 novembre 2004 lors du Conseil Européen de Bruxelles, a de nouveau abordé cette question et a expressément recommandé la définition de normes communes afin que les personnes concernées soient rapatriées d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux et de leur dignité. Il a invité la Commission à présenter une proposition au début de l'année 2005.

L'objectif de la présente proposition est de répondre à cette invitation et de définir des règles communes claires, transparentes et équitables en matière de retour, d'éloignement, de recours à des mesures coercitives, de garde temporaire et de réadmission, qui prennent pleinement en compte le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales des intéressés. La coopération entre les États membres a des chances d'être fructueuse si elle se fonde sur une interprétation commune des questions clés, ce qui n'est pas encore le cas actuellement. À long terme, de telles normes permettront d'assurer un traitement approprié et similaire des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, quel que soit l'État membre dans lequel la procédure de retour se déroule. Une politique de retour efficace est une composante indispensable d'une politique migratoire crédible et bien gérée.

Il convient d'arrêter des règles claires, transparentes et équitables, tenant compte de la nécessité d'une telle politique de retour, tout en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales de la personne concernée.

La présente proposition s'efforce d'atteindre ces objectifs de la manière suivante:

- En édictant une règle selon laquelle la cessation du séjour irrégulier doit passer par une procédure transparente et équitable.
- En promouvant le principe du retour volontaire grâce à la définition d'une règle générale prévoyant d'accorder en principe un «délai de départ».
- En prévoyant – en principe – une procédure harmonisée en deux étapes comportant, premièrement, une décision de retour et, deuxièmement – si nécessaire –, une décision d'éloignement, ce qui permettrait l'alignement, dans une certaine mesure, des systèmes nationaux présentant actuellement des divergences.
- En tenant compte de la situation des personnes en séjour irrégulier, mais qui ne peuvent pas (encore) faire l'objet d'un éloignement.
- En prévoyant un ensemble minimal de garanties procédurales.
- En limitant le recours aux mesures coercitives, en le subordonnant au respect du principe de proportionnalité et en définissant des garanties minimales applicables à la procédure de retour forcé.
- En conférant une dimension européenne aux effets des mesures nationales de retour par l'instauration d'une interdiction de réadmission valable dans toute l'UE.
- En récompensant le respect des règles (et en prévoyant notamment la possibilité de lever une interdiction de réadmission) ainsi qu'en sanctionnant leur non-respect (et en prévoyant notamment la possibilité de prolonger une interdiction de réadmission).
- En protégeant les intérêts de l'État en cas de menace grave à la sécurité nationale et à l'ordre public (et en prévoyant notamment la possibilité de prolonger une interdiction de réadmission).
- En limitant le recours à la garde temporaire et en le subordonnant au respect du principe de proportionnalité. Art 14-1: "Lorsqu'il

Il y a des motifs sérieux de penser qu'il existe un risque de fuite et qu'il serait insuffisant d'appliquer des mesures moins coercitives, comme l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière, de remettre des documents ou de demeurer en un endroit déterminé, ou d'autres mesures destinées à prévenir ce risque, les États membres placent en garde temporaire le ressortissant d'un pays tiers qui fait ou fera l'objet d'une décision d'éloignement ou de retour."

- En définissant des garanties minimales pour le déroulement de la garde temporaire. Art 14-2: "Les décisions de placement en garde temporaire sont prises par les autorités judiciaires. En cas d'urgence, elles peuvent être prises par les autorités administratives, auquel cas la décision de placement en garde temporaire est confirmée par les autorités judiciaires dans un délai de 72 heures à compter du début de la garde temporaire." 14-3: "Les décisions de placement en garde temporaire font l'objet d'un contrôle par les autorités judiciaires au moins une fois par mois." 14-4: "La garde temporaire peut être prolongée par les autorités judiciaires, sa durée pouvant être portée à un maximum de six mois." Article 15-1: " Les États membres veillent à ce que les ressortissants de pays tiers placés en garde temporaire soient traités humainement et dignement dans le respect de leurs droits fondamentaux et conformément aux dispositions du droit national et international. Sur demande, ils sont autorisés dans les meilleurs délais à entrer en contact avec leurs représentants légaux, les membres de leur famille et les autorités consulaires compétentes, ainsi qu'avec les organisations internationales et non gouvernementales compétentes. 15-2: "La garde temporaire se fait dans des centres de garde temporaire spécialisés. Lorsqu'un État membre ne peut placer l'intéressé dans un centre de garde temporaire spécialisé et doit le placer dans un établissement pénitentiaire, il veille à ce que les ressortissants de pays tiers placés en garde temporaire soient en permanence séparés physiquement des prisonniers de droit commun." 15-3: "Une

attention particulière sera accordée à la situation des personnes vulnérables. Les États membres veillent à ce que les mineurs ne soient pas placés en garde temporaire dans des établissements pénitentiaires ordinaires. Les mineurs non accompagnés sont séparés des adultes sauf si cette séparation est considérée comme contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant." 15-4: "Les États membres veillent à ce que les organisations internationales et non gouvernementales aient la possibilité de se rendre dans les lieux de garde temporaire afin d'évaluer les conditions de garde temporaire. Ces visites peuvent être soumises à une autorisation."

- En tenant compte des situations dans lesquelles un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'une décision d'éloignement ou de retour prise par un État membre est arrêté sur le territoire d'un autre État membre.

Il y a lieu de souligner que cette matière fait momentanément l'objet d'une proposition de directive, qui ne peut dès lors encore impliquer dans aucun Etat membre un quelconque engagement ou une quelconque implémentation, mais l'étude indique clairement les contours du travail, des réunions et des négociations réalisés au niveau européen – au sein de la Commission – afin d'élaborer une telle directive, même si celle-ci devra encore être adaptée et modifiée sur beaucoup de points, car les divergences d'opinions et de visions entre les Etats membres sont grandes. L'essence du problème est que l'on ne peut pas considérer que l'Europe aspire en la matière à une réglementation européenne et à une méthode uniforme.

**Les textes précités – avec des extraits pertinents, naturellement pas arbitraires mais ayant fait l'objet d'une large sélection, du Traité International des Droits de l'Enfant et de la "Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour**

**des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier” – définissent de manière assez claire les contours dans lesquels cette “Etude portant sur les alternatives à la détention des familles avec enfants dans les centres fermés” doit se situer.**

Le Traité International des Droits de l'Enfant est le texte ratifié par le plus grand nombre de pays dans le monde – actuellement, seuls les Etats-Unis et la Somalie ne l'ont pas ratifié – et se focalise sur les droits de l'enfant en tant qu'individu, de chaque enfant, où que ce soit dans le monde, quelles que soient les conditions dans lesquelles il vit, et ces droits sont soutenus et souscrits universellement. Il s'agit avant tout de l'intérêt individuel de chaque enfant de ce monde grandissant dans un univers vaste et complexe. Il s'agit de droits universels, qui valent donc pour tous les enfants et tendent à leur offrir une protection individuelle.

La proposition de directive est une tentative européenne de mettre en avant l'intérêt européen – en accordant clairement une attention à chaque individu – mais aussi une tentative globale de mettre en place au niveau européen une politique et une application uniformes, même si aucun consensus n'a encore pu être atteint sur ce point. Parvenir à mener en la matière une politique uniforme sur tout le territoire européen est un objectif européen très clair.

**Cette étude ambitionne de trouver un équilibre entre l'intérêt individuel de l'enfant – en tant que partie d'une famille – et l'intérêt collectif, celui de l'Etat et de la nation, en tant que partie de l'Europe. Un équilibre qui respecte les deux intérêts. L'étude portant sur les alternatives se situe donc entre ces deux intérêts.**

D'une part, la base tant sociale qu'économique fait actuellement défaut pour accueillir et donner un statut de séjour légal à chaque réfugié qui émigre dans notre pays : à l'heure actuelle, une telle vision serait utopique et est d'ailleurs, pour un petit pays comme la Belgique – replacé dans le contexte européen pratiquement impossible.

D'autre part, il est extrêmement complexe pour bon nombre de gens de se rendre à l'évidence qui découle de la constatation que nous venons de faire : si tous les réfugiés ne reçoivent pas l'autorisation légale de rester dans le pays, il faudra suivre une procédure reposant sur des critères démocratiques et cela signifie qu'un certain nombre de ces réfugiés, ne répondant pas aux critères, quitteront ou devront quitter la Belgique au bout d'un certain temps, soit un retour autonome<sup>1</sup>, soit par le biais d'un rapatriement forcé. C'est cette logique qui fait toute la complexité du problème – la plupart des réfugiés qui ne peuvent pas rester légalement n'ayant pas envie de partir – et ceci est encore plus complexe lorsqu'il s'agit de familles avec enfants. Car si humainement, il est déjà difficile de contraindre des adultes à être rapatriés, c'est encore plus difficile lorsqu'il s'agit de familles avec enfants. Dans cette étude, nous abordons le plus correctement possible les questions suivantes : qu'est-ce qui est possible et qu'est-ce qui ne l'est pas?, qu'est-ce qui est admis et qu'est-ce qui ne l'est pas?, où est le bien et où est le mal ?, comment cela se passe-t-il dans les autres pays ?, où sont les bons exemples?, où est l'intérêt des enfants?, où est l'intérêt des parents?, quelles sont les solutions à recommander?, où se situe l'urgence?, quelles sont les solutions à exclure?, où sont les aspects positifs?, quelles sont les solutions durables?, que peut-on admettre?... Autrement dit : quelles sont les alternatives et quelle est finalement la meilleure solution à cette problématique?

Ce dilemme complexe et extrêmement humain, ainsi que la présente étude, se déroulent dans le cadre d'un Etat de droit démocratique et du contexte européen, de sorte qu'ils doivent donc être encadrés par des règles de droit formelles. Il s'agit d'une mission très complexe de proposer sur ce point une politique à la fois qualitative d'un point de vue humanitaire et cohérente, mais la principale aspiration de cette mission

<sup>1</sup> SumResearch donne la préférence à la notion de “retour autonome” plutôt qu'à celle de “retour volontaire”. Le retour autonome implique également qu'on puisse faire appel à tous les programmes existants qui garantissent l'accompagnement social et financier pour le retour et la réintégration.

est de mener une politique la plus juste possible – pour ces familles avec enfants – ce qui requiert une grande implication de la part de toutes les parties, instances, organisations et assistants sociaux.

## 0.2 Approche de l'étude

SumResearch a entamé cette mission d'étude le 6 octobre 2006 et s'est basée pendant toute la période d'étude sur cette condition essentielle: que toutes les parties impliquées soient le plus possible conscientes de la nécessité et de l'impact potentiel de cette étude – dans l'intérêt des enfants – et fassent ainsi preuve, pendant la brève période sur laquelle s'étendra cette étude – d'octobre 2006 à février 2007 – de toute la bonne volonté nécessaire pour collaborer activement et avec enthousiasme à l'élaboration, aux entretiens, au débat et à la discussion, à la recherche d'un équilibre et d'une cohérence, partant d'une grande ouverture d'esprit et d'une empathie maximale. L'objectif et la finalité consistent à élaborer une politique réalisable, humaine, pragmatique et humanitaire, partant du respect et de l'implication en faveur des familles avec enfants qui, au final, ne sont pas autorisées à rester légalement dans le pays.

La formulation "toutes les parties impliquées" a été utilisée au sens le plus littéral possible par SumResearch tout au long de la période étudiée : il s'agit en premier lieu des familles illégales et de leurs enfants, mais aussi des responsables politiques et représentants de tous les partis politiques, des diverses administrations, du personnel de toutes les infrastructures d'accueil – des centres ouverts aux centres fermés, chez nous et à l'étranger – il s'agit de tous les groupements d'intérêts et organisations non gouvernementales, des experts dans le domaine médico-socio-éducatif, des juristes et des criminologues, ainsi que des nombreuses personnes et instances qui sont actives par conviction et par engagement.

Cette étude laisse peu de gens indifférents. Le fait que chacun reconnaisse que la pratique actuelle peut être améliorée et prenne ses responsabilités pour participer pleinement à la mission d'étude a été considéré par SumResearch comme un stimulant positif, qui permet aussi de trouver de meilleures solutions et propositions. Seules l'ouverture d'esprit, la volonté d'écoute et la collaboration entre toutes ces parties permettront de réaliser, dans une problématique aussi complexe, une politique cohérente et équitable.

Pour l'élaboration de cette étude, SumResearch a utilisé la méthodologie suivante:

Étant donné que la période dont nous disposions était extrêmement limitée – début octobre 2006 à fin février 2007 – il était crucial que l'étude bénéficie de la collaboration honnête et motivée des parties directement intéressées d'un point de vue professionnel comme l'Office des Etrangers, Fedasil, le CGRA, la Croix-Rouge, le personnel des différents centres fermés et ouverts, ... SumResearch a pu ainsi visiter librement des centres d'accueil et a pu entrer en contact avec le personnel, sans restriction ni violation de la vie privée des résidents. L'équipe de SumResearch a également eu l'occasion de poser toutes les questions nécessaires et d'obtenir les informations utiles. Cet aspect a été ressenti comme très positif par SumResearch, même s'il est étonnant de constater qu'il demeure très difficile d'obtenir des données et des chiffres exacts concernant les familles avec enfants dans les centres fermés. Le nombre de personnes, la durée exacte du séjour, le nombre de transferts, qui constituent les informations les plus évidentes permettant d'aboutir à des conclusions correctes, n'étaient pas toujours disponibles parce qu'elles ne sont pas tenues à jour correctement par l'Office des Etrangers. Un point important à cet égard reste par exemple les grandes différences possibles entre la durée moyenne et la durée réelle du séjour en centre fermé des familles avec enfants.

L'importante plus-value apportée par la série d'entretiens approfondis ne doit pas être sous-estimée<sup>2</sup>. Il s'agissait d'entretiens ouverts et poussés avec toutes les parties impliquées, des deux communautés linguistiques : tant les pouvoirs publics que les différents partis politiques, les différentes administrations, le personnel des centres ouverts et fermés, des avocats et des juristes, des groupements d'intérêts et des organisations non gouvernementales, des experts et des professeurs d'université. C'est ce qui nous a permis de créer la base d'une concertation, de créer de nouvelles possibilités et visions pour le débat crucial et pour la recherche de l'indispensable synthèse, c'est ce qui a permis à l'étude de garder son visage humain.

Nous soulignerons ici également l'évolution et la logique des deux forums d'experts. Alors que les interviews expliquent les nombreuses visions, opinions, convictions et propositions formulées – dans une déclinaison très large aux nombreux contours et nuances personnelles, s'agissant d'un sujet d'étude sur lequel les points de vue sont tranchés et souvent ardemment défendus – ce n'est que pendant et grâce aux forums d'experts qu'est apparue une réelle opportunité de débat et de discussion, une volonté d'écoute et une compréhension mutuelle pour les différentes convictions, une concertation et une synthèse, une aspiration aux possibles formes de consensus. Les nombreuses interviews avaient davantage trait à la conviction et à la compréhension de la problématique, tandis que les deux forums d'experts n'ont pas relativisé l'engagement propre de chacun, mais l'ont replacé dans un contexte social global et ont également permis de resituer correctement l'objectif de la mission : quelles alternatives peut-on élaborer à la situation actuelle des familles avec enfants dans les centres fermés?

Dans le cahier des charges, il nous était explicitement demandé de procéder à une étude comparative des pratiques des autres pays européens et non-européens, qui sont naturellement eux aussi

<sup>2</sup> Voir étude préalable, chapitre 6, pour la liste des participants et la synthèse des interviews et l'annexe pour les rapports.

confrontés à la problématique des familles avec enfants qui ne peuvent plus séjourner légalement sur le territoire. Ce travail a débuté par une étude littéraire et documentaire approfondie sur le sujet : pour SumResearch, il fut également encourageant de constater que divers documents et études existaient, ainsi que diverses législations, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Cette étude n'est donc heureusement pas la seule du genre et aborde le thème au niveau belge, dans son contexte européen et international. SumResearch a également étudié, par le biais de visites, les pratiques des pays limitrophes sur le plan de l'accueil de familles avec enfants dans des centres fermés – aux Pays-Bas (Rotterdam et Zeist), en France (Lille), en Allemagne (Francfort) – mais il convient de reconnaître, en notre qualité de bureau d'étude, que des études complémentaires internationales seraient opportunes, voire indispensables. SumResearch tient à préciser que ce point de vue ne nuit en rien à sa propre étude – qui se veut intègre et scientifiquement réalisée dans les délais impartis et compte tenu des possibilités pratiques et concrètes – mais l'étude internationale a dû se limiter, principalement pour des raisons de délais, à une étude succincte et à des exemples pratiques tirés de la politique de nos trois pays limitrophes : les Pays-Bas, la France et l'Allemagne. SumResearch juge notamment indispensable d'étudier et d'analyser la pratique suédoise, étant donné que diverses enquêtes (ainsi que plusieurs interviews) font régulièrement référence à l'approche de la Suède en la matière, alors que SumResearch a dû se limiter à l'étude littéraire.

### 0.3 Positionnement – contexte

Le niveau d'ambition et l'objectif de cette étude sont irrévocablement et évidemment très élevés – comment pourrait-on sans cela tenter de proposer la meilleure solution possible à ce problème extrêmement complexe, avec le soutien et les encouragements d'un maximum de parties impliquées? – mais dans le même temps, nous avons pu nous reporter à quelques études et enquêtes récentes consacrées aux différents aspects de la présente mission. Un aperçu succinct et une synthèse de ces études de référence sont dès lors indispensables afin de les situer, de décrire ce que nous en avons retenu, et de préciser que cette nouvelle étude ne part pas d'une page blanche. Ces études ont également été citées dans l'étude préalable, mais il est nécessaire, dans ce chapitre d'introduction, d'en présenter quelques extraits majeurs ainsi qu'une brève analyse, afin de présenter l'idéologie et la logique de notre étude.

**Pierres angulaires d'une politique d'éloignement humaine et efficace – Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement – partie II – 31.01.2005**

En juin 2004, le Ministre de l'Intérieur a institué une "Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement", également connue sous le nom de "deuxième Commission Vermeersch". Sa mission consistait à réexaminer la problématique préoccupante de l'éloignement en aspirant à définir des directives tentant de garantir un déroulement humain des expulsions, ainsi que la sécurité et la sécurité juridique des effectifs de police. Cette Commission base ses "pierres angulaires" sur deux grands piliers : d'une part l'humanité, d'autre part l'efficacité.

Le rapport de la Commission se termine par la formulation et le développement de 34 recommandations, regroupées sous un

certain nombre de thèmes. La plupart de ces recommandations ont trait à l'efficacité de l'éloignement proprement dit. Quelques recommandations s'expriment cependant très clairement sur la procédure et les centres fermés, précisément en partant du raisonnement et de la logique qu'il n'est de rapatriement efficace et humain que si la personne qui est rapatriée peut replacer et comprendre ce moment dans un parcours personnel et logique. Par exemple, recommandation 3: Rendre la politique d'éloignement plus transparente: un trajet plus clair, des étapes mieux définies, l'utilisation de la langue, besoin d'informations, possibilités de retour volontaire, le rôle des centres ouverts et des autorités locales, recommandations pour rendre plus objectifs les décisions d'éloignement. Recommandation 14: Améliorer la qualité de la communication avec les personnes à éloigner: la Commission recommande de commencer un projet pilote inspiré de l'approche intégrée comme appliquée en Suède. Recommandation 23: Consacrer une attention particulière aux familles avec enfants mineurs. Recommandation 25: Renforcer les programmes du retour autonome des étrangers. Recommandation 26: Accélérer la procédure d'asile de façon drastique.

**La situation dans les centres fermés pour étrangers – par : Aide aux Personnes Déplacées, Caritas International Belgique, CIRE, Jesuit Refugee Service Belgium, Ligue des Droits de l'Homme, MRAX, Point d'Appui, Centre Social Protestant, Service social - Solidarité socialiste, Vluchtelingenwerk Vlaanderen – octobre 2006**

Depuis quelques années, diverses ONG assurent une présence régulière dans les différents centres fermés pour étrangers en séjour illégal. Elles peuvent y entrer en contact tant avec le personnel qu'avec les étrangers en séjour illégal. Dans le rapport précité d'octobre 2006 – alors que SumResearch venait de commencer son étude – ces ONG ont rendu compte de leurs constatations à l'occasion de leurs diverses visites aux centres

fermés. Il s'agit naturellement d'un rapport subjectif – les diverses ONG étant de fermes détractrices des centres fermés – mais il a toutefois entrepris une tentative très claire de mettre de l'ordre dans les chiffres – ce qui ne devait déjà en soi pas être une sinécure. Le rapport est largement illustré par l'expérience et les témoignages de personnes enfermées. Un rapport critique, mais cadrant dans la mission de ces ONG, qui consiste à attirer systématiquement l'attention des autorités sur des pratiques qu'elles considèrent comme fondamentalement mauvaises. Les ONG plaident pour la suppression des centres fermés actuels et participent, avec le rapport précité, activement au débat et à la discussion.

Dans le chapitre 6, la conclusion, diverses recommandations sont encore formulées, notamment (6.1) la demande explicite que l'Office des Etrangers publie annuellement un rapport général complet sur les centres fermés et l'expulsion d'étrangers, avec des statistiques et chiffres concrets et exacts, (6.2) des recommandations sur les aspects médicaux et sociaux de la détention en centre fermé, (6.3) et des recommandations concrètes sur les expulsions elles-mêmes.

**Demandeurs d'asile et retour – Une enquête qualitative et quantitative – Prof. Dr. Marie-Claire Foblets et Prof. Dr. Norbert Vanbeselaere – KUL – à la demande du Centre pour l'Egalité des Chances et de Lutte contre le Racisme / Observatoire des Migrations – rapport d'étude d'avril 2006**

Ce projet pilote a pour objectif, sur la base d'interviews et d'une enquête auprès des demandeurs d'asile en Belgique, de mieux comprendre leurs motivations de retourner ou non dans leur pays d'origine.

L'une des conclusions les plus marquantes de l'enquête auprès des demandeurs d'asile est clairement formulée à la page 58 du

rapport d'étude: "Ce qui est clair, c'est que la plupart de nos répondants vont, paradoxalement, compter au bout d'un certain temps sur la durée de leur procédure d'asile et des procédures particulières pour l'invoquer ensuite comme motif pour introduire une demande de régularisation. Cet espoir est dans la plupart des cas alimenté dans une mesure non négligeable par les histoires et anecdotes que nous avons découvertes concernant les campagnes de régularisation."

SumResearch perçoit la section "Conclusion et conséquences" de l'analyse qualitative, comme cruciale pour comprendre ce que vit et ressent le "demandeur d'asile moyen" lorsqu'il traverse une procédure d'asile en Belgique. Ces passages sont naturellement également subjectifs, mais ils donnent une bonne idée de la situation actuelle et de la dynamique du demandeur d'asile. Voici quelques extraits du rapport :

"A leur arrivée en Belgique, bon nombre de demandeurs d'asile n'ont aucune idée de ce qui les attend chez nous. Ils apprennent, soit de la bouche de leur passeur, soit des passants dans la rue, qu'ils doivent demander l'asile auprès de L'Office des Etrangers. ... Si les demandeurs d'asile veulent obtenir un statut de séjour stable en Belgique, la procédure d'asile est la seule à leur offrir dans un premier temps cette opportunité. Presque tous les répondants font état de conditions de vie difficiles tant sur le plan physique que psychique et émotionnel. L'incertitude quant à leur avenir pèse très lourd sur les épaules de la plupart d'entre eux. Néanmoins, presque tous partent du principe qu'ils finiront par rester en Belgique. ... Les conditions de vie pénibles sur le plan émotionnel et psychique sont d'autant plus mal vécues par les demandeurs d'asile qu'ils ne perçoivent pas la procédure comme transparente. Ce manque de transparence leur donne l'impression d'être exposés à un jugement arbitraire. La procédure d'asile en est ainsi réduite à un jeu de hasard, ce qui sous-entend que son

issue est une question de chance. Si l'on continue à jouer, on finit tôt ou tard par tirer le gros lot. ... Outre le fait que les demandeurs d'asile se cramponnent obstinément à l'espoir d'obtenir un statut de séjour dans le futur, ils continuent à maximaliser leur chance d'y parvenir. Le mariage blanc et les tentatives d'intégration sont clairement, à cet égard, des stratégies qui produisent cet effet.

Dans cette dynamique omniprésente, dans laquelle le demandeur d'asile se concentre dans un premier temps sur l'obtention d'un statut de séjour, il s'avère ne pas y avoir de place, dans l'esprit de la plupart des demandeurs d'asile, pour penser à un éventuel retour spontané au pays. La plupart des demandeurs d'asile interrogés interprètent le choix des autres de retourner au pays comme un signe qu'ils n'ont pas de "vrais" problèmes. Nous voyons donc que les demandeurs d'asile se placent systématiquement en dehors de la "philosophie du retour". Tous les répondants partent du principe qu'eux, ils ont de "vrais" problèmes. ... La plupart des demandeurs d'asile motivent leur sentiment de ne pas pouvoir ou ne pas vouloir retourner dans leur pays d'origine par des raisons qui sont des conséquences de la procédure d'asile en Belgique, et pas tant par la crainte d'être poursuivis à cause de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs convictions politiques.

Les motivations que les candidats au retour ont indiquées pour justifier leur décision de retourner dans leur pays d'origine avec l'aide d'un programme REAB doivent être comprises dans le contexte de la dynamique du jeu de hasard. Nous constatons comment les candidats au retour, soit comprennent rapidement après leur arrivée en Belgique qu'espérer n'a aucun sens, soit abandonnent l'espoir après avoir essayé toutes les stratégies possibles."

**Etude "Enfants dans les centres fermés pour Illégaux – Projet d'amélioration des conditions d'existence" – par Valérie Silberberg et Patrick Hullebroeck de La Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente – Décembre 2006**

Cette étude est la plus récente. La Ligue de l'Enseignement et de l'Education permanente a choisi de formuler par le biais de cette étude des recommandations concrètes en vue de l'amélioration de la situation des enfants, en dépit de sa conviction que les enfants n'ont pas leur place dans les centres fermés : les centres fermés sont en effet construits et organisés sur une base pénitentiaire, ce qui, selon la Ligue, est contraire aux besoins fondamentaux d'un enfant. Cette étude ne vise pas à trouver des alternatives avant l'enfermement, bien que cet aspect soit absolument nécessaire selon la Ligue.

Des recommandations concrètes sont toutefois formulées en vue d'améliorer la situation actuelle des enfants dans les centres fermés, en matière de politique de personnel et d'organisation, au niveau pédagogique ainsi que sur le plan des activités, de la relation intérieur/extérieur, de la place du sport et du jeu, de l'organisation des activités, de l'utilisation de l'espace et des infrastructures, des relations humaines entre parents-enfants et personnel-autorités, de la santé mentale, de l'épanouissement physique, de la communication et de l'information, des propositions didactiques, ...

Les conclusions sont doubles : d'une part, la Ligue est d'avis que de nombreuses améliorations pourraient et devraient être apportées à la situation et aux conditions de vie actuelles des enfants dans les centres fermés, et d'autre part elle se refuse à tolérer – pour diverses raisons afférentes aux circonstances, à la durée, à l'encadrement, ... – que des enfants puissent être, dans les circonstances actuelles, détenus dans ces centres fermés.

## 0.4 Objectif

On relève une certaine implication et expertise dans ce secteur, qui adopte des visions claires et défend ardemment ses points de vue sur cette problématique préoccupante.

SumResearch ambitionne de respecter dans son enquête et sa mission d'étude une logique la plus claire possible et une éthique parfaite. Les études, raisonnements et débats seront menés en interne au sein de l'équipe d'étude, et en externe avec toutes les parties impliquées. La problématique n'a aucun intérêt à être banalisée ni dramatisée. Notre étude se veut réalisable dans la pratique – dans sa globalité, pas « à la tête du client » – et fondée d'un point de vue juridique.

Notre étude n'est pas un duel entre plusieurs parties et ne fait pas l'objet d'une approbation générale étant donné que cette dernière n'existe pas sur un sujet aussi complexe. C'est pourquoi cette problématique est trop délicate et le groupe concerné est trop vulnérable.

SumResearch est délibérément parti du principe, de manière très cohérente, que toutes les parties impliquées manifesteraient plus d'intérêt et de bonnes intentions. Le déroulement intense et les divers débats et discussions survenus durant cette étude l'ont également illustré à différentes reprises : nous savons tous de quoi il s'agit, et nous comprenons tous que nous devons réfléchir avec beaucoup de respect et d'implication aux meilleures alternatives pour ces familles avec enfants.

Cette recherche d'alternatives n'apporte bien entendu pas non plus la solution absolue – qui d'ailleurs n'existe pas – mais propose des alternatives et des possibilités en vue d'arriver à une meilleure solution possible.

Cette étude fera également appel à l'implication effective tant des pouvoirs politiques et de l'administration que de toutes les autres parties – et donc également à celle des familles elles-mêmes – afin de prendre part à un projet global.

Cette étude s'inscrit dans un ensemble cohérent, tant au niveau micro qu'au niveau macro, ou – pour utiliser l'image très judicieuse du Professeur Parmentier : il ne s'agit pas que de la vanne, mais aussi du lac de retenue. Cette étude portant sur les alternatives à la détention de familles avec enfants dans les centres fermés a donc également trait à la migration et à l'emploi, à l'économie et à la démographie, aux points de friction et à la diversité.

Cette étude veut, sincèrement et tout bien considéré, partant de l'intérêt polyvalent d'une part des enfants dans les centres fermés et d'autre part des autorités, proposer des alternatives en vue d'aboutir à une politique qui tient compte de toutes les parties impliquées.

# 1

## SumVision

Tandis que l'introduction du chapitre 0 décrit le cadre à partir duquel cette mission d'étude a été entamée et développée, le présent chapitre veut à présent définir de manière claire et structurée la vision à laquelle a conduit cette étude, à partir de laquelle sont formulées les diverses recommandations concrètes du chapitre suivant.

Dans le chapitre d'introduction, nous avons déjà souligné que la base sociale et économique fait actuellement défaut pour offrir à tout émigré arrivant dans notre pays un accueil et un statut de séjour légal. Pour un petit pays comme la Belgique – dans la constellation européenne – il est pour ainsi dire impossible d'ouvrir les frontières à tous ceux qui souhaitent s'y établir. Cela signifie que les autorités sont contraintes de mener une politique qui implique qu'un certain nombre de migrants – sélectionnés sur la base de critères démocratiques – devront au final retourner dans leur pays d'origine lorsqu'une décision correcte aura été prise sur leur demande d'obtention d'un statut de séjour légal. Tel est le point de départ du développement de la vision pendant la mission d'étude : le cadre dans lequel nous opérons et dans lequel l'étude est réalisée.

SumResearch est néanmoins convaincu – soutenu par diverses opinions et convictions qui sont ressorties des interviews et de l'étude, ainsi que par une sensibilisation et une implication politiques et sociales croissantes – que les possibilités d'immigration actuelles sont trop limitées. Les migrations sont un phénomène qui se produit et continuera à se produire de tout temps – les gens continueront à rechercher de nouvelles possibilités et de meilleures opportunités, surtout pour leurs enfants – mais lorsque la migration vers un pays est très difficile et très restrictive, il est compréhensible que les migrants mettent à profit toutes les possibilités de la procédure et du système pour s'y rendre tout de même et y rester le plus longtemps possible. Partant de cette conviction, SumResearch pense qu'il faut envisager d'élargir les possibilités de migration concrètes à destination de notre pays et que l'accent doit davantage être mis, à cet égard, sur les opportunités

et l'enrichissement que les migrations peuvent offrir pour notre communauté. La mise en œuvre d'une politique d'immigration plus active et plus diversifiée représente donc un défi considérable, qui devrait faire en sorte que moins de gens – et donc moins de familles avec enfants – résident illégalement dans notre pays et risquent ainsi d'être arrêtés en vue de leur rapatriement. Il s'agit là à la fois d'une vision, d'une ambition et d'une attente. Cette étude a une vision qui n'est pas défensive, mais qui ambitionne au contraire de définir des attentes et de créer des opportunités.

Les migrations – sans préparation appropriée ni vision à long terme – ont trop souvent donné lieu dans notre pays à de l'incompréhension, à des frustrations et à de l'insatisfaction, tant du côté des migrants que de la population autochtone, ce qui conduit aujourd'hui à une méfiance et à une attitude généralement négative et défensive à l'égard de l'immigration. Nous devons tirer des leçons de ces erreurs. Les nouvelles migrations doivent être correctement préparées et encadrées à différents points de vue (enseignement, formation, participation, intégration, ...). Dans le même temps, il est important de mettre davantage l'accent sur les opportunités et l'enrichissement que les migrations peuvent offrir dans de nombreux domaines (économique, culturel, social, ...).

Partant de ce raisonnement, SumResearch énonce les principes suivants:

>> **L'étude portant sur les alternatives à la détention de familles avec enfants doit s'intégrer dans une politique d'immigration globale et nouvelle**

Il est clair qu'une politique d'immigration fondée et étayée doit également être contrôlée et contrôlable. Quelles que soient les possibilités d'immigration (étendues) qui existent et quelle que soit la procédure par laquelle le migrant doit passer, il y aura toujours des gens qui recevront un avis défavorable et devront – tôt ou tard, de préférence sur base volontaire (avec accompagnement) mais si nécessaire par la force

– quitter le territoire. On ne peut pas attendre des autorités qu'elles acceptent le statut illégal de quelqu'un sur le territoire et n'entreprennent aucune action à cette fin. La présente étude porte naturellement sur les possibilités d'une intervention correcte et humaine, et ce spécifiquement et de manière extrêmement précaire pour les familles avec enfants séjournant illégalement dans le pays. Il est et demeure donc crucial que la procédure à suivre par le migrant se déroule de manière cohérente et précise, de sorte qu'il sache rapidement et clairement s'il peut ou non rester dans le pays et qu'il puisse avoir confiance en l'objectivité et la correction de cette prise de décision, la perçoive comme telle et l'accepte par voie de conséquence.

En attendant d'avoir brossé les contours et conditions pour les (certaines formes de) migrations économiques légales – qui seront présentés et défendus dans les recommandations – seule la procédure d'asile offre à ce stade la possibilité à ceux qui le souhaitent d'obtenir un statut de séjour stable en Belgique, sur la base de la Convention de Genève, ainsi que la protection subsidiaire. Dans un premier temps, il est d'une importance essentielle que la procédure d'asile se déroule de manière extrêmement cohérente, correcte, transparente, qualitative et rapide. Ce sont là les facteurs cruciaux pour une politique d'asile fondée, considérée comme équitable par toutes les parties impliquées, et pouvant contribuer à une plus grande volonté de partir sur base volontaire après une décision défavorable. À côté de cela, il devra, sur la base de considérations humanitaires et/ou de nouveaux éléments, subsister suffisamment de possibilités de régularisations individuelles. Pour les migrants qui, dans un délai raisonnable, se voient opposer une décision défavorable en matière d'asile et n'entrent pas en ligne de compte pour une régularisation, il faudra mener une politique de retour logique mais tout aussi transparente et cohérente. Une zone grise – sous la forme d'une vie dans la clandestinité – n'est pas une option, ni d'un point de vue législatif ni sur le plan humain, et n'est pas non plus acceptable pour les autorités.

Pour certains, et bien entendu également pour des familles avec enfants, le retour sera une étape cruciale d'un long parcours migratoire. La politique de retour ne peut donc pas être considérée indépendamment des procédures antérieures, et ne se justifie que si tout le processus qui précède s'est déroulé de manière correcte, équitable, transparente et dans un délai raisonnable. Il en va naturellement de même pour tous les demandeurs d'asile, mais la complexité et la sensibilité de la problématique sont souvent encore plus grandes lorsqu'il s'agit de familles avec enfants. Durant la période où ils séjournent dans notre pays, les enfants construisent en effet leur avenir, s'intègrent dans notre société, développent des perspectives, ... qu'ils voient brusquement disparaître lorsqu'il s'avère qu'ils ne peuvent pas rester chez nous et doivent retourner dans leur pays d'origine. Il y a lieu d'éviter à tout prix que la politique et les procédures conduisent à des situations absurdes, qui sont extrêmement pénibles pour tous les intéressés, et en particulier pour les enfants.

C'est pourquoi SumResearch est d'avis que :

**>> L'étude portant sur les alternatives à la détention de familles avec enfants doit s'intégrer dans un parcours de demande d'asile cohérent, correct, transparent et qualitatif**

La politique de retour elle-même doit également cadrer dans une vision claire. Une politique de retour efficace doit en premier lieu se baser sur le retour volontaire et les programmes qui existent à cette fin. Ce n'est que lorsque toutes les mesures possibles auront été prises pour faire partir les migrants sur base volontaire qu'il pourra être procédé à un rapatriement forcé. Parmi ces conditions figure également la détention dans un centre fermé.

Cela vaut pour tous les demandeurs d'asile, et en particulier pour les familles avec enfants. Le principe de départ est le fait que l'on n'enferme pas un enfant. Il existe une très grande indignation éthique face à la

détention d'enfants, et il existe un très grand consensus social qui ne tolère pas la détention des enfants. Tant du point de vue des droits de l'enfant que de son bien-être, la détention est difficile à justifier. Il y a donc lieu de tout mettre en œuvre pour éviter cela. C'est également la mission principale de cette étude de proposer à cela de réelles alternatives.

La détention de famille avec enfants en vue de leur rapatriement forcé ne peut donc être utilisée que comme « remède ultime ». Il doit absolument s'agir d'une mesure d'exception qui doit toujours reposer sur la proportionnalité de la mesure : la détention est-elle proportionnelle à la finalité que l'on veut atteindre ? Autrement dit, le risque que des familles « disparaissent » dans la clandestinité a-t-il été correctement évalué lors de la prise de la décision de détention ? Sur la base de l'étude, SumResearch constate que la détention d'enfants est actuellement plutôt appliquée de manière arbitraire et non comme une ultime mesure d'exception. Pour certains groupes, la détention est automatique, en particulier pour les familles qui tombent sous l'application de la Convention de Dublin. Dans ce contexte, l'enfermement a effectivement été automatisé, et dès lors banalisé.

SumResearch est convaincue que :

**>> La détention des familles avec enfants doit être évitée au maximum**

Tout au long de cette enquête, il est apparu clairement que l'étude portant sur les alternatives à la détention de familles avec enfants dans des centres fermés ne pouvait pas se limiter à une analyse des alternatives à la détention (comme l'obligation de recensement, la résidence obligatoire, le cautionnement, ...), mais que nous devons en premier lieu mettre tout en œuvre pour éviter que des enfants soient enfermés. Il s'agit là non seulement d'un devoir moral, mais aussi d'une conviction fondamentale : enfermer un enfant en raison de l'illégalité du séjour de ses parents est disproportionné et néfaste pour l'épanouissement de cet enfant.

Ceci étant dit, nous ne pouvons pas non plus fermer les yeux devant la réalité : en dépit de tous les efforts visant à optimiser et à humaniser tout le trajet, certaines familles se refuseront toujours à suivre l'« ordre de quitter le territoire » et n'auront pas recours aux possibilités du retour sur base volontaire.

Si efficaces que soient la procédure et le parcours, si rapide et cohérent que soit le trajet, si correct que soit le traitement de la demande d'asile par les diverses instances, il y aura toujours des familles avec enfants qui ne se conformeront pas à cette décision et mettront tout en œuvre pour pouvoir rester dans le pays, de quelque manière que ce soit. Cette étude parle aussi de ces gens-là, et nous ne pouvons qu'espérer qu'il ne s'agisse que d'un groupe relativement restreint. Dans leur cas, la détention peut être un moyen d'atteindre le but, à savoir un retour efficace.

C'est pourquoi SumResearch estime que la présente étude devrait aussi oser s'exprimer sur :

**>> Les formes alternatives de détention pour les familles avec enfants**

## 2 Recommandations

SumResearch s'est basé sur la littérature, sur les diverses visites de centres fermés belges et étrangers, sur les interviews de nombreux experts, sur les panels d'experts et sur les nombreux entretiens et discussions internes et externes pour formuler une série de recommandations concrètes. Ces recommandations sont destinées à adapter la politique de détention de familles avec enfants dans des centres fermés et, si une détention est inévitable, d'en améliorer les conditions.

Les recommandations sont formulées sur la base de la vision décrite. Elles sont subdivisées en quatre parties cohérentes et de succession logique, selon l'ordre suivant :

1. Recommandations pour l'élaboration d'une politique migratoire globale et novatrice.
2. Recommandations pour la création d'un trajet d'accueil plus court, plus correct, plus transparent et plus cohérent.
3. Recommandations pour éviter autant que possible la détention de familles.
4. Recommandations pour des formes alternatives de détention de familles avec enfants.

Comme la mission de la présente étude l'a stipulé, toutes les propositions et les recommandations mentionnées infra ont avant tout trait aux familles avec enfants. Certaines recommandations peuvent toutefois également être adaptées à d'autres groupes.

Lorsque l'on choisit de mener, sur le territoire belge, une politique différente pour des familles avec enfants en situation illégale que pour d'autres illégaux, il est nécessaire de prévoir un fondement juridique. Différents facteurs de légitimation du contenu et aussi juridiques peuvent être mentionnés : les enfants ne peuvent en effet pas être tenus responsables des choix de leurs parents; ils ont, conformément à la convention internationale des droits de l'enfant, droit à une protection;

en général, les familles avec enfants s'intègrent très vite dans notre société – souvent grâce aux enfants, qui suivent notre programme scolaire; les enfants scolarisés se construisent un avenir qui est souvent balayé lorsqu'ils doivent retourner dans leur pays d'origine, ...

SumResearch est d'avis que "la famille avec enfants" doit être interprétée dans le sens large du terme<sup>4</sup>:

- Non seulement les enfants mineurs de couples mariés – ou de couples non mariés vivant une relation stable – ou de père, mère ou tuteur isolé forment une famille;
- Mais également les mineurs dépendant de ces couples ou de ce parent ou tuteur isolé : des mineurs qui n'ont pas d'autre famille ou de jeunes adultes qui ne peuvent pas se prendre en charge par exemple (entre autres pour des raisons médicales).

De plus, SumResearch désire souligner que les recommandations proposées doivent de préférence être lues, traitées et interprétées dans leur ensemble. Il n'est pas concevable d'examiner séparément les différentes recommandations et de n'en retenir qu'une ou quelques-unes pour une éventuelle mise en œuvre. Toutes les recommandations sont liées et chaque mesure individuelle n'a de sens et de chance de réussir qu'au sein de cet ensemble. Ces propositions ne peuvent donc pas être réalisées "à la tête du client". Elles forment un tout cohérent qui, dans sa totalité, tente d'offrir une solution alternative à la politique actuelle.

<sup>4</sup> Cette définition se base sur une recommandation de UNHCR, voir: UNHCR (avril 2006), The Dublin II Regulation. A UNHCR discussion paper.

## 2.1 Recommandations pour l'élaboration d'une politique migratoire globale et novatrice

### 2.1.1 Lancer un grand débat sur la migration et mener ce débat de manière cohérente, fondée et structurelle

Pour SumResearch, cette étude doit nécessairement cadrer dans une vision globale de l'immigration et de la politique migratoire. Il ne s'agit pas d'un "deus-ex-machina" ni d'une "simple excuse", mais simplement d'une évidence pertinente. La réalité sociale s'est fortement modifiée ces dernières décennies mais la politique menée en matière d'immigration a évolué différemment et elle n'est plus adaptée à cette réalité. La politique de migration zéro n'est plus d'actualité. La dénatalité et le vieillissement de la population à moyen terme vont devenir un réel problème dans notre société et la demande actuelle en travailleurs – tout particulièrement pour les professions critiques – ne sera plus comblée. L'arrêt formel de l'immigration n'est plus crédible vu les milliers d'illégaux qui séjournent dans notre pays et qui y travaillent. Nous le savons, nous en tenons compte et nous l'acceptons aussi dans la pratique mais nous n'en tirons pour l'instant pas les conclusions logiques, ce qui ne freine à son tour absolument pas la clandestinité.

La présente étude se veut une amorce pertinente en la matière, sans crainte et en toute sincérité, soutenue par la grande majorité des experts sur le terrain : tout le monde crie, désire, espère et défend avec passion "le grand débat social" sur la politique migratoire nationale, sans exclusion ni tabou, sans naïveté, mais de façon visionnaire et énergique, pratique et pragmatique, ciblée et prévoyante, non pas unique mais structurelle, avec des conclusions et des propositions politiques.

Les chiffres actuels indiquent une forte baisse du nombre de demandes d'asile en Belgique, entre autres grâce à une procédure plus vigilante : depuis quelques années, le CGRA travaille plus vite et plus clairement. La procédure d'asile est donc devenue beaucoup moins attrayante pour

de nombreux immigrants. Ce n'est pas une opinion mais un fait : pour de nombreuses nationalités, la procédure d'asile réduit actuellement la possibilité – et donc l'option – de pouvoir venir en Belgique. Il est néanmoins évident que d'autres formes d'immigration augmentent sensiblement. La nouvelle procédure d'asile actuelle n'arrêtera donc pas d'elle-même la migration. Les possibilités actuelles d'immigrer légalement en Belgique – asile politique et regroupement familial – ne répondent plus à la réalité. Faute d'un cadre politique aux objectifs et aux règles clairs, nombreux sont ceux qui tentent leur chance et la migration actuelle mènent de plus en plus à une vie dans l'illégalité. Cette situation nous a été amplement confirmée par plusieurs experts au cours de nos recherches.

Conséquence de la politique d'asile actuelle, les demandeurs d'asile perdent beaucoup d'autonomie dans les centres ouverts et sont poussés dans la léthargie. Les sans-papiers ne peuvent actuellement pas participer activement à la vie dans notre société. Leurs perspectives d'avenir sont faibles ou inexistantes. Les demandeurs d'asile des centres d'accueil ouverts sont logés et nourris mais souvent des années durant. Vous ne pouvez pas faire grand-chose pour eux, il s'agit trop de supporter et de survivre, avec peu de perspectives d'avenir. Ces gens subissent et se sentent donc de moins en moins valorisés.

>>

SumResearch – ainsi que de nombreux experts qui ont participé à l'étude – considère qu'il est essentiel qu'un grand débat social soit mené d'urgence sur la migration – de manière structurelle, avec des conclusions et des propositions politiques. Ce débat doit réunir tous les acteurs, secteurs et experts sociaux possibles: sociologues, anthropologues, démographes, économistes, syndicats, juristes, hommes politiques, acteurs de l'enseignement, représentants d'ONG, professeurs, experts en éthique et écrivains, employeurs et employés, que ce soit au niveau national ou international.

L'objectif de ce grand débat est de développer une politique migratoire cohérente et intégrée partant d'une vision fondée à long terme et d'objectifs clairs, sur laquelle on se baserait pour déterminer les outils nécessaires. Personne ne peut détacher cette étude – à savoir des solutions alternatives pour détenir des familles avec enfants dans des centres fermés – de la politique migratoire nationale. La politique migratoire nationale ne peut quant à elle pas non plus être dissociée de son contexte européen et international.

Cette politique migratoire doit naturellement se placer au sein d'une vision globale de la migration, une vision qui ne se limite pas à la migration au sens strict du terme mais qui prend aussi l'ensemble du trajet en considération. Nous adhérons à une vision en chaîne qui accorde simultanément son attention à l'intégration, à la participation, à l'enseignement, à la formation, à l'emploi, à la politique étrangère, à la collaboration au développement, ... Il est évident que cette politique migratoire doit également cadrer dans une perspective européenne et globale.

Cette politique migratoire doit reprendre des règles et des critères clairs afin de permettre la migration légale de certains groupes : des personnes qui ont une certaine formation, des saisonniers, des professions critiques, ... et en laissant aussi de la place à une migration socialement corrigée de la main-d'œuvre. Dans ce type de migration, il n'est donc pas du tout question de ne laisser venir que des grands talents et des hauts diplômés. Il faut également des éléments sociaux et donc donner aussi l'opportunité à des gens qui ne correspondent pas aux critères posés d'immigrer en Belgique et d'être actifs sur différents fronts. Pour SumResearch, les erreurs du passé ne peuvent pas se reproduire. Il faut donc élaborer un cadre de qualité qui permet d'accueillir ces migrants de manière humaine et de leur offrir toutes les chances d'épanouissement et de participation dans notre société.

Un élargissement des possibilités de migration légale allégera également la pression (relative) qui pèse sur la procédure d'asile. Cette dernière pourra ainsi encore mieux se concentrer sur les personnes qui ont réellement besoin de la protection de notre pays pour des raisons politiques.

Responsable : Vu la portée de ce débat, tant politique que sociale, SumResearch suggère que le débat soit mené sur l'initiative du Premier Ministre et sous sa conduite. Les élections nationales sont prévues pour juin 2007. Cela vaudrait certainement la peine de laisser le Premier Ministre mener et coordonner ce débat structurel, lui-même éventuellement assisté par un nouveau ministre et un Ministère de l'Immigration (cf. recommandation 2.2.1).

Délai : SumResearch estime que ce débat est prioritaire pour la prochaine législature. Il constate que l'époque et les esprits sont prêts pour un tel débat intégré et structurel sur l'immigration et pour une telle politique en la matière. Dans ce contexte, nous référons en outre aux débats et aux points de vue politiques et sociaux actuels. Le débat est lancé et a besoin d'être structuré et dirigé. Les choses bougent. Les partis politiques sentent et constatent que ce débat va devenir crucial à différents niveaux les prochaines années : emploi, sécurité sociale, secteur des soins, du bien-être, ... Il faut saisir l'occasion pour organiser le débat, le structurer et lui donner les possibilités nécessaires de formuler des recommandations politiques drastiques à très court terme.

### **2.1.2 Renverser le discours négatif vis-à-vis de l'immigration et des migrants**

L'immigration est un phénomène extrêmement dynamique que nous, à savoir notre société, envisageons de manière trop passive. Ceux qui immigreront laissent beaucoup derrière eux, bien qu'à nos yeux "occidentaux", il s'agisse de bien peu. Quoi qu'il en soit, il s'agit toujours

de liens familiaux et sociaux, d'un village, d'une ville ou d'une communauté locale. Nous argumentons trop facilement que la migration est une décision facile à prendre – principalement une quête d'un meilleur avenir matériel mais il faut y ajouter de nombreuses motivations et nuances secondaires. Ces dernières nous échappent quasi complètement et en tant que pays européen, nous faisons ici une erreur cruciale. Nous ne les comprenons pas toujours et nous essayons de traiter le phénomène migratoire de manière aussi pratique que possible, en nous axant sur les résultats dans le temps, les quantités et les budgets. Nous tentons véritablement de manager la migration.

La recommandation suivante est donc aussi complexe que simple : si nous arrivions à transformer notre perception et notre langage vis-à-vis de la migration en un regard et une sémantique positifs, nous modifierions peut-être déjà de nombreuses idées préconçues. Les gens qui migrent sont souvent les personnes le plus actives et les plus dynamiques de leur communauté. Ils désirent apporter une réelle contribution et sont productifs. Il s'agit principalement de gens qui ont de l'ambition, qui désirent entrer en ligne de compte, qui désirent participer, qui sont motivés, qui ne veulent pas profiter, ...

SumResearch constate que le discours actuel en matière d'immigration est trop souvent défensif et négatif. Actuellement, on considère généralement que l'immigration est un phénomène négatif et une menace pour notre société. Les immigrants sont souvent stigmatisés et associés au profitariat, à la criminalité, ... Nous retrouvons ce discours négatif à tous les niveaux : politique, administration publique, médias, opinion publique, ... La migration est toutefois un phénomène de toutes les époques, qui peut offrir à notre société de nombreuses opportunités et de nombreux avantages.

&gt;&gt;

SumResearch estime qu'il est absolument nécessaire de modifier ce discours négatif et défensif vis-à-vis de l'immigration. Cela doit être un élément essentiel du grand débat social et structurel.

Les facettes positives de la migration doivent donc être placées plus souvent et mieux sous le feu des projecteurs : l'immigration nous offre de nombreux avantages et enrichit notre société, sur un plan économique mais aussi culturel, démographique, social, ... L'immigration est un mouvement positif et dynamique, il s'agit de créer des opportunités, d'ambitionner une meilleure vie. Les immigrants veulent compter, contribuer, produire, être actifs ...

SumResearch se fonde sur un effet "top-down": nous recommandons au monde politique d'amorcer un revirement du discours négatif - au sein du débat social - qui se transmettra à son tour à l'opinion publique par les médias et le tissu associatif. SumResearch réfère ici aussi au livre "Papa, qu'est-ce qu'un étranger" de l'écrivain Tahar Ben Jelloun qui fait allusion de manière extrêmement limpide à des sujets complexes tels que l'immigration, le racisme, les allochtones et les autochtones, les différences socioculturelles... Il est concrètement recommandé d'impliquer la voix et le langage de cet écrivain ainsi que d'autres dans la politique migratoire de notre pays, justement parce qu'elle est si tendre et si compréhensible et qu'elle fait appel à l'humanité des autorités. Les autorités ne pensent pas toujours à clarifier les textes de règles de droit et de procédures logiques. L'intervention d'écrivains et de poètes peut parfois être nécessaire et opportune pour donner à la politique menée un visage humain et une certaine compréhensibilité.

Responsable : cette recommandation est davantage un conseil de faire appel à quelques intellectuels et écrivains exceptionnels pour participer à l'élaboration du débat migratoire structurel et de la politique en la matière.

Délai: en combinaison et simultanément avec le débat migratoire structurel

## 2.2 Recommandations pour la mise en place d'un trajet plus court, plus correct, plus transparent et plus cohérent du demandeur d'asile

### 2.2.1 Un trajet plus cohérent par l'implication de coachs individuels pour les familles avec enfants

Actuellement, il existe un très grand contraste entre le trajet que les demandeurs d'asile parcourent pendant leur séjour dans un centre d'accueil ouvert ou une ILA et le trajet que les demandeurs d'asile déboutés parcourent lorsqu'ils sont détenus dans un centre fermé en vue d'être expulsés. Plusieurs entretiens et interviews réalisés dans le cadre de la présente étude ont montré que l'on considère encore toujours – malgré une évolution positive – comme "not done" d'évoquer dans les centres ouverts ou les ILA la possibilité d'un retour après une décision d'accueil négative : on se base avant tout sur les "intérêts du demandeur d'asile", laissant peu de place pour des entretiens concernant un retour volontaire. C'est en partie la raison pour laquelle les demandeurs d'asile déboutés ne tiennent pas vraiment compte d'un OQT. Ce n'est que lorsque le demandeur d'asile arrive finalement dans un centre fermé que le thème "retour" est activement abordé par le personnel du centre fermé. Il se crée donc une polarisation – le bien contre le mal – entre les centres ouverts et les centres fermés. Reste à savoir si elle est profitable au demandeur d'asile. Ce n'est pas ce que la plupart des experts ont confié à SumResearch, ni ce que laisse paraître l'analyse de la situation actuelle qui est considérée par la plupart comme néfaste pour les demandeurs d'asile.

Cette polarisation s'exprime actuellement aussi dans la séparation absolue entre d'une part l'agence responsable de l'accueil des demandeurs d'asile pendant le traitement de la demande d'asile (Fedasil) et d'autre part le service responsable du retour du demandeur d'asile (OE) – en cas de décision négative. Il n'existe pour l'instant aucune collaboration structurelle entre les deux organismes malgré des contacts

personnels et des tentatives de créer un protocole. Cette séparation perdure jusqu'au niveau ministériel, où le Ministre de l'Intérieur est compétent en matière de politique des étrangers et le Ministre de l'Intégration sociale de l'accueil des demandeurs d'asile. Le risque est ici réel que différents points de vue et visions soient mis en pratique, que les informations soient insuffisamment échangées, entravant une politique cohérente vis-à-vis de l'ensemble du trajet d'accueil.

SumResearch observe dans cette étude que cette séparation est à l'origine de nombreux problèmes où l'intérêt plurilatéral, à savoir celui du demandeur d'asile et celui de la société (démocratiquement représentée par les autorités), n'est pas pris en compte. Une procédure cohérente est nécessaire, logique et conséquente du début de la demande d'asile jusqu'à la fin de la procédure : à savoir l'intégration dans notre société si la personne concernée est reconnue comme un réfugié ou si une protection subsidiaire a été accordée, ou le rapatriement dans le pays d'origine si la personne a reçu un avis négatif.

Il faut une approche intégrée où le retour volontaire encadré peut, si nécessaire, être combiné au retour forcé. Le retour forcé au départ d'un centre fermé ne peut être accepté et mis en pratique comme "ultimum remedium" que si toutes les tentatives de retour volontaire ont également été proposées et défendues, même au départ d'un centre d'accueil ouvert. Cela signifie qu'il faut déjà, lors des initiatives d'accueil ouvertes, anticiper une éventuelle décision négative quant à l'asile, en abordant avec le demandeur d'asile la possibilité du retour volontaire. Après un rejet de la demande d'asile, les demandeurs d'asile déboutés doivent avoir suffisamment de temps et d'opportunités de rentrer volontairement dans leur pays d'origine. Les demandeurs d'asile déboutés doivent aussi savoir que s'ils persévèrent à refuser de rentrer volontairement, ils pourraient y être forcés au départ d'un centre fermé.

>>

Afin d'améliorer la cohérence du trajet d'accueil pour les familles avec enfants, SumResearch propose de veiller à un encadrement intensif des familles avec enfants par l'intervention d'un coach personnel. Le coach serait la personne de confiance de la famille pendant tout le trajet d'accueil, de la demande à la décision, soit l'octroi de l'asile, soit le retour – de préférence volontaire mais si nécessaire aussi forcé. Le trajet ne prend donc fin qu'avec la reconnaissance du statut de réfugié après une décision positive ou avec un départ effectif (forcé ou non) suite à une décision négative.

Lors de l'enregistrement de la demande d'asile, chaque famille se voit attribué un coach personnel qui encadre la famille tout au long de la procédure. Le coach informe la famille de la procédure d'asile, de ses droits et de ses devoirs, de l'issue éventuelle de la demande d'asile et des conséquences d'une décision négative. Le coach assiste la famille pour chaque interview et audition organisée dans le cadre de la procédure d'asile. Le coach peut prendre contact avec tous les acteurs et les partenaires impliqués dans le cadre du trajet d'accueil : OE, CGRA, avocats, Fedasil, ONG, OIM, direction d'établissements scolaires, ... Le coach est l'intermédiaire central pour toutes les instances avec lesquelles la famille est en contact et a la mission d'intervenir comme "médiateur pluriel multilatéral"<sup>5</sup>. Le coach joue également un rôle de conseiller vis-à-vis de la famille, par exemple en matière d'assistance médicale ou juridique, d'enseignement pour les enfants, etc.

<sup>5</sup> Ce terme est tiré de « la thérapie contextuelle », une méthode développée par Ivan Boszormenyi-Nagy. Cette notion réfère à un comportement de base où les intérêts de tous les intéressés sont confrontés et consciencieusement pesés. (Boszormenyi-Nagy I. & Krasner B.R. (1994), Tussen geven en nemen, De Toorts, Haarlem).

Selon l'issue finale de la demande d'asile – la famille est reconnue ou non comme réfugiée ou reçoit ou non une protection subsidiaire – le coach collabore avec la famille pour une intégration dans notre société ou pour un retour dans le pays d'origine.

Les coachs sont de préférence recrutés au sein du personnel actuel des centres d'accueil ouverts (Croix-Rouge ou Fedasil). Le système de coaching exige du personnel une grande compétence et un grand professionnalisme ainsi qu'une expérience et une maturité suffisantes. Le coach doit être clairement conscient de sa responsabilité multilatérale, vis-à-vis de la famille et vis-à-vis de la société. Le coach se base sur son expérience et son implication, sur sa capacité à se mettre dans la peau des gens mais pas sur sa compassion. Le coach conseille et concerte, il accompagne la famille qui fait ses choix de manière autonome et qui en prend la responsabilité. Il est conseillé de rédiger un "act of behavior", un protocole entre tous les organismes pertinents, qui déterminerait le rôle du coach.

SumResearch comprend que l'on demande beaucoup aux coachs mais affirme qu'ils sont d'importance capitale pour les familles avec enfants. Les coachs jouent un rôle essentiel pour vaincre la distance entre les différentes instances d'asile et les familles demandant l'asile. Les autres recommandations dépendent entièrement du système de coaching.

SumResearch propose de lancer le système de coaching – qui, en Suède, est appliqué pour toute demande d'asile – par un projet pilote pour un nombre bien précis de familles avec enfants demandant l'asile dans un premier temps. Après une évaluation et une correction constantes du projet pilote, le système de coaching pourra être élargi à toutes les familles avec enfants et à terme, éventuellement – si cela semble opportun sur la base de l'expérience acquise et de plus amples études – à tous les

demandeurs d'asile. SumResearch désire en outre souligner que de plus amples analyses et évaluations du modèle suédois sont nécessaires pour une bonne réalisation du système de coaching, sans oublier une visite de travail en Suède et le dialogue avec les différentes parties impliquées.

Outre la mise en œuvre d'un système de coaching, la sensibilisation de tout le personnel des centres d'accueil ouverts – pour qu'ils collaborent loyalement à l'ensemble du trajet d'accueil, y compris au retour – est un facteur critique important pour la réussite du système de coaching. On peut s'attendre, lorsque le système s'améliorera – entre autres grâce au coaching et à la nouvelle procédure – à ce que le personnel de toutes les instances soit davantage prêt à collaborer loyalement à chaque phase du trajet.

Afin d'assurer plus de cohérence dans le trajet d'accueil, SumResearch plaide également pour que le personnel des différentes instances concernées par la demande d'asile (Fedasil, OE) se réunisse régulièrement afin d'analyser le fonctionnement de la procédure et la politique, de réaliser et d'évaluer les collaborations, de trouver des solutions à des problèmes spécifiques, d'accompagner les coachs, d'examiner si le système de coaching doit être étendu, ... Non seulement la direction doit être impliquée dans cette concertation mais aussi le personnel responsable de la mise en œuvre effective de la politique sur le terrain. L'objectif doit être une collaboration optimale et une harmonisation des instances impliquées.

Il faut examiner s'il est opportun d'aller encore plus loin et d'évoluer à terme vers une "administration de la migration" – sous la compétence d'un ministre. Les compétences – et les budgets – en matière d'accueil des demandeurs d'asile et de retour (tant volontaire que forcé) de demandeurs d'asile déboutés pourraient être regroupées dans ce service public. SumResearch ouvre

cette piste selon les indications de plusieurs experts et d'analyses réalisées au cours de l'étude mais estime nécessaire qu'elle soit davantage examinée et débattue dans un avenir proche afin d'en déterminer et d'en considérer tous les avantages ainsi que les inconvénients.

Responsable : Le système de coaching doit être développé en priorité et préparé en concertation et en collaboration avec toutes les instances concernées : OE, CGRA, Fedasil, Croix-Rouge, ... Le recrutement, le fonctionnement, la rémunération, la formation, le suivi et le coaching des coachs est le résultat d'une étroite collaboration entre l'Office des Étrangers et Fedasil, ainsi que leur responsabilité partagée, sans oublier la collaboration de la Croix-Rouge et du CGRA. Les nombreuses interviews et entretiens ont clairement démontré que l'Office des Étrangers, Fedasil et la Croix-Rouge sont tous trois demandeurs d'une collaboration structurelle pour le développement d'un tel système de coaching.

Délai : le projet pilote pour le système de coaching doit être lancé à court terme – de préférence aussi rapidement que possible après le début de la nouvelle procédure – afin que le système soit opérationnel et puisse être élargi aussi vite que possible.

### **2.2.2 Une procédure d'asile maximale d'1 an pour les familles avec enfants**

Le retour des demandeurs d'asile déboutés et des étrangers illégaux dans leur pays d'origine est extrêmement complexe et se heurte à une grande résistance lorsque les personnes concernées séjournent déjà depuis un certain temps en Belgique – souvent depuis des années. En effet, les chances d'une intégration poussée dans notre société augmentent, point de vue langue, vie associative, cercle d'amis, au fur et à mesure que le séjour dans notre pays se prolonge. C'est notamment le cas pour les familles qui se sont très vite et très bien intégrées dans

notre société – souvent grâce aux enfants qui vont à l'école – et qui s'y sont construites une nouvelle vie. Le rapatriement de ces familles prend souvent des proportions dramatiques car les enfants doivent retourner dans un pays qu'ils ne connaissent pas, dont ils ne parlent pas la langue, ... Il n'est pas rare que cela entraîne une grande résistance et des protestations de la part de la famille, de ses proches et de son cercle d'amis. Ces problèmes sont souvent dus au fait que ces familles ont dû attendre des années pour obtenir une décision quant à leur demande d'asile, et/ou une procédure d'appel devant le Conseil d'État.

SumResearch s'attend à ce que le retour se déroule plus facilement et plus humainement maintenant que la nouvelle procédure d'asile va réduire considérablement le trajet du demandeur d'asile. Des entretiens avec les instances d'asile responsables (OE, CGRA) ont en effet démontré que la décision d'accorder ou non l'asile va pouvoir être prise dans un délai de quelques mois.

>>

SumResearch est d'avis que les familles avec enfants doivent obtenir aussi rapidement que possible – et dans un délai acceptable – une décision définitive concernant leur demande d'asile. Se basant sur des considérations humaines et sur la faisabilité d'un examen de qualité des demandes d'asile, SumResearch propose un délai maximal d'1 an pour la décision définitive de la demande d'asile de familles avec enfants.

Afin de donner aux familles avec enfants la certitude absolue qu'ils peuvent ou non rester dans le pays, ce délai maximum d'1 an comprend l'ensemble de la procédure d'asile, à l'inclusion donc des possibilités d'appel. Pour des demandes multiples, ce délai d'1 an n'est pas réalisable. À chaque nouvelle demande, le compteur est en effet remis à zéro et le délai est à chaque fois le même.

Pour un traitement plus rapide et de qualité des demandes d'asile, il faut libérer les investissements nécessaires pour le personnel et les outils. La nouvelle procédure d'asile doit être systématiquement suivie et évaluée, y compris en matière de délai. Si un délai d'1 an pour une décision pour des familles avec enfants ne semble pas faisable, la procédure d'asile doit être immédiatement modifiée. Les demandes d'asile de familles avec enfants peuvent éventuellement être traitées en priorité.

Si les familles avec enfants n'ont pas obtenu de décision définitive – possibilités d'appel comprises – dans un délai d'1 an, il est légitime de les régulariser. Il ne peut toutefois pas être question de régler à la va-vite des demandes d'asiles afin d'éviter une régularisation. La qualité de l'examen ne doit jamais être compromise.

Responsables : OE, CGRA et Fedasil

Délai : l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'asile est prévue pour la nouvelle législature. Contrôle et évaluation permanente des délais de procédure par la suite.

### **2.2.3 Contrôle et évaluation de la procédure de filtrage pour le Conseil d'état**

L'étude a plusieurs fois démontré que le nombre élevé d'appels devant le Conseil d'État entraîne "l'enlisement" de la procédure d'asile et un retard considérable de la décision définitive pour les demandes d'asile. Sur la base de ce raisonnement, selon lequel les gens doivent obtenir une décision définitive pour leur demande d'asile dans un délai acceptable, il est capital que le goulot actuel de la procédure d'asile soit supprimé. Il faut éviter que le Conseil d'État soit submergé d'appels de demandeurs d'asile déboutés.

>>

SumResearch pense que la nouvelle procédure de filtrage pour le Conseil d'État va réduire considérablement le nombre d'appels. Grâce à la procédure de filtrage, il sera en effet possible de décider en quelques jours si l'appel des demandes introduites est admissible ou non. L'appel devant le Conseil d'État doit à nouveau être un appel exceptionnel, réservé aux erreurs de procédure, afin de pouvoir traiter les appels acceptés dans un délai raisonnable.

La nouvelle procédure de filtrage doit être suivie et évaluée en matière d'efficacité. Lorsque la procédure de filtrage est insuffisamment sélective et ne réduit pas drastiquement le nombre d'appels à traiter, il faut revoir les critères pour l'application de la procédure de filtrage.

Responsable : Conseil d'État et instances politiques

Délai : la nouvelle procédure de filtrage est adaptée depuis décembre 2006.

### **2.2.4. Améliorer la qualité et la transparence de la procédure d'asile**

Il ressort d'une enquête que pour de nombreux demandeurs d'asile, la procédure d'asile est vécue comme une expérience opaque, arbitraire (la procédure d'asile est considérée comme une 'loterie') ou injuste<sup>6</sup>. La procédure d'asile et son lot de possibilités de régularisation et de débouchés est un écheveau juridique complexe difficile à comprendre pour les non-initiés. Pour un demandeur d'asile peu familier avec notre langue, notre société, le fonctionnement de notre justice, etc., cela s'avère, bien entendu, encore plus compliqué.

<sup>6</sup> Voir Foblets et Vanbeselaere (avril 2006), Demandeurs d'asile et retour. Une enquête qualitative et quantitative.

Les raisons qui président à accorder la demande d'asile dans un cas et à la refuser dans un autre ne sont pas toujours claires pour le demandeur d'asile. De surcroît, les demandeurs d'asile ont souvent le sentiment de ne pas être suffisamment entendus et de ne pas avoir eu réellement l'occasion de raconter leur histoire pendant les entrevues. Lors d'une décision négative, bon nombre de demandeurs d'asile déboutés ont également l'impression de ne jamais avoir reçu de vraie chance d'obtenir l'asile. Il va sans dire que dans ce cas, ils seront moins disposés à organiser leur retour volontaire.

En vue de sensibiliser davantage les demandeurs envers la procédure d'asile, il est absolument indispensable que celle-ci soit transparente et synonyme de qualité. Il est en effet crucial de conserver un équilibre entre la rapidité de la procédure, afin que la personne concernée sache où elle en est dans un délai acceptable, et les droits de la personne à se défendre, afin qu'elle ait l'occasion d'argumenter et de rassembler les documents probants nécessaires.

Diverses discussions nous permettent d'affirmer que les personnes qui ont accès au dossier d'un demandeur d'asile (qu'il s'agisse d'avocats, de membres du personnel de centres fermés ou de travailleurs sociaux) éprouvent des difficultés à établir une bonne communication avec les instances d'asile responsables.

>>

Le langage et la sémantique utilisés actuellement sont complexes et s'avèrent souvent incompréhensibles pour le migrant. SumResearch formule donc également la recommandation de faire traduire ou réécrire de manière plus claire tous les formulaires officiels et documents remis par les services administratifs (tribunal, OE, CGRA, Fedasil, etc.) à chaque migrant et ce, de préférence dans une langue qu'il puisse comprendre : néerlandais/français/anglais et si possible dans la langue maternelle de la personne concernée. Nous nous référons ici explicitement aux

organisations « Wablieft » et « L'Essentiel » qui s'occupent toutes les deux de réécrire des textes souvent difficiles dans un langage compréhensible, respectivement en néerlandais et en français. Les divers documents officiels et autres communications qui sont actuellement remis aux migrants et leur sont signifiés dans le cadre de leur procédure sont souvent si complexes, et partant incompréhensibles, que les autorités ne peuvent pas prétendre que la signification réelle du formulaire et du document ait été correctement comprise. On ne peut d'ailleurs pas s'attendre non plus à ce que le migrant y donne la suite voulue. SumResearch juge plus qu'opportun que des organisations telles que Wablieft et L'Essentiel soient activement impliquées dans la réécriture de tous les documents et formulaires édités par les différentes instances administratives comme l'OE, le CGRA, Fedasil, etc.

SumResearch est également d'avis que le coach personnel a un rôle central et fondamental à jouer pour contribuer à une procédure d'asile claire et transparente. D'une part, le coach doit peser de tout son poids pour clarifier le trajet d'accueil à l'égard des familles avec enfants. D'autre part, il accompagne la famille lors de toutes les entrevues prévues dans le cadre de la demande d'asile. Par ailleurs, le coach fait office de personne de contact centrale et d'intermédiaire entre les familles avec enfants et tous les acteurs et partenaires impliqués dans le trajet d'accueil (OE, CGRA, avocats, Fedasil, ONG, OIM, etc.) SumResearch recommande que les instances responsables adoptent une attitude de disponibilité et d'ouverture envers la famille et le coach tout au long de la procédure et du suivi.

Enfin, SumResearch estime qu'il serait conseillé de mettre au point un dossier central électronique par demandeur d'asile (sorte de système de suivi des clients comparable au cvs (cliënt-volgsysteem) du VDAB – Service flamand de l'emploi et de la formation professionnelle). Ce dossier électronique serait ouvert à toutes les

instances concernées par le trajet d'accueil (OE, coach, personnel des centres ouverts et centres fermés, etc.). Celles-ci pourraient le consulter et, selon des règles clairement convenues, y ajouter des informations pertinentes dans le cadre du trajet d'accueil (par exemple si le demandeur d'asile fait partie d'une famille, s'il s'agit d'une femme enceinte, ...). De même, des informations concernant les mesures prises dans le cadre d'un retour peuvent également être introduites systématiquement dans ce dossier. Il va de soi que les règles de respect de la vie privée des personnes concernées ne peuvent être transgressées.

Responsables : OE, CGRA

Délai : à lier de préférence à la mise en place effective du système de coach, qui débutera en premier lieu comme projet-pilote pour les familles avec enfants.

### **2.2.5 Régularisation unique des familles avec enfants en séjour de longue durée**

Lors de ses recommandations précédentes, SumResearch a jeté les bases et plaidé fortement en faveur d'une procédure d'asile courte, cohérente et de qualité – ce que tous les acteurs concernés appellent de leurs vœux. Il s'agit d'une nécessité absolue dans la nouvelle procédure. Pour cette raison, SumResearch estimerait normal qu'à défaut de décision définitive concernant le séjour des familles en Belgique dans un délai d'un an, les autorités prennent leurs responsabilités et régularisent ces familles avec enfants.

SumResearch n'hésite cependant pas à avancer que la nouvelle procédure ne peut gagner en efficacité et en moyens que si les erreurs, les défauts et les retards rencontrés dans le passé sont éliminés. À l'heure actuelle, c'est souvent le mécontentement et la frustration qui dominent lorsque des familles avec enfants installées dans notre pays depuis plusieurs

années finissent quand même par recevoir une décision négative dans le cadre de leur procédure en appel ou en régularisation. Ce genre de situation trouve généralement un large écho dans les médias et suscite beaucoup d'incompréhension par rapport à la politique menée à l'égard des familles avec enfants. SumResearch estime qu'il est nécessaire d'oser passer l'éponge sur le passé, sans brusquerie mais avec détermination, afin d'éviter que de telles situations ne se reproduisent à l'avenir. En effet, ces situations sont irritantes et sapent toujours les moyens d'une politique d'asile auprès de l'opinion publique.

>>

SumResearch se risque à suggérer aux autorités de combiner d'emblée la nouvelle procédure d'asile avec une régularisation individuelle et unique des familles avec enfants installées en Belgique depuis longtemps, quelle que soit la durée de la procédure et quel que soit le trajet d'accueil. Toutes les familles avec enfants qui se trouvent en Belgique sans documents valables, aussi bien les demandeurs d'asile déboutés que les familles qui n'ont jamais introduit de demande, peuvent entrer en ligne de compte pour une régularisation individuelle. Cette régularisation est examinée au cas par cas et des aspects comme la perpétration d'un forfait entrent bien entendu en considération. D'après SumResearch, une durée de séjour de minimum deux ans pour une famille avec enfants est considérée comme raisonnable pour entrer en ligne de compte dans le cadre d'une régularisation basée sur un séjour de longue durée.

Même si cette recommandation risque probablement de ne pas recevoir un soutien global, il paraît nécessaire, voire inévitable, à SumResearch de passer par une vague de régularisation courte et unique qui écarte les écueils du passé, à tout le moins pour les familles avec enfants. La nouvelle procédure rapide démarrerait ainsi de la manière la plus humaine et la plus efficace qui soit pour les familles. Ceci doit s'opérer de manière continue afin de bien nettoyer la plaie et réparer les erreurs du passé.

Le cahier des charges de cette étude prévoit que SumResearch ne s'exprime que par rapport à la nécessité de régulariser les familles avec enfants. Nous ne sommes pas mandatés pour émettre un avis sur les demandeurs isolés. Néanmoins, ceci n'exclut pas que les autorités puissent décider d'envisager une régularisation plus générale, éventuellement basée sur différents critères en matière de durée de séjour pour les différents groupes.

À l'instar de la vague de régularisation menée depuis l'année 2000, cette régularisation requiert la mise sur pied d'une commission de régularisation indépendante qui examine le bien-fondé de la demande ; en d'autres termes, il s'agit de vérifier si la famille séjourne effectivement chez nous depuis deux ans. Certes, toutes les familles ne sont pas connues de l'OE et certaines demandes émaneront donc de familles pour lesquelles aucune donnée administrative n'est disponible. Ces familles devront appuyer leur demande de documents prouvant qu'elles séjournent en Belgique depuis deux ans, lesquels documents devront être examinés par la Commission en vue d'en évaluer la validité. La composition de cette commission peut être identique à celle de 2000, c'est-à-dire des représentants de la magistrature, du barreau et des ONG.

Responsables : Ministère et OE

Délai : Cette mesure doit être exécutée à court terme, idéalement en relation étroite avec la mise en place de la nouvelle procédure d'asile.

### **2.2.6 Maintenir et clarifier les possibilités de régularisation pour raisons humanitaires**

Considérant comme évident qu'il est quasiment impossible, et ce d'un point de vue humanitaire, d'établir des critères fixes de possibilités de régularisation pour raisons humanitaires (bien que plusieurs ONG plaident en ce sens), la loi actuelle ne prévoit pas de critère

de régularisation clair. La régularisation est et reste un pouvoir discrétionnaire du ministre. Il y eut bien en décembre 2006, à la demande générale, une note publiée par l'OE pour donner des éclaircissements quant à quelques critères actuellement d'application dans le cadre de la régularisation pour raisons humanitaires. À l'occasion des entrevues que nous avons menées pour cette enquête, plusieurs personnes ont indiqué que l'absence de critères de régularisation clairs incite les gens à douter de leurs droits et à craindre que tous n'aient pas la chance d'être régularisés.

De l'avis de quelques experts, il existe des incertitudes quant au fait que la nouvelle loi maintienne la possibilité d'opérer des régularisations pour raisons humanitaires, comme le prévoit actuellement l'article 9.3 de la loi sur les étrangers. L'article 9bis de la nouvelle loi prévoit toujours la régularisation pour circonstances exceptionnelles, mais sans préciser ce que l'on entend par 'circonstances exceptionnelles'. Conformément à l'article 9ter de la nouvelle loi, la régularisation pour raisons médicales reste en tout cas possible.

>>

SumResearch recommande que la nouvelle procédure d'asile prévoie également la régularisation pour raisons humanitaires. À cet égard, il n'est pas souhaitable de fixer des critères détaillés et limitatifs qui empêcheraient d'interpréter le concept 'd'humanitaire' au sens large. Il faut néanmoins tracer un certain nombre de lignes directrices pour la régularisation telles qu'un lien particulier avec la Belgique, la durée de séjour, des raisons psycho-médicales, le fait d'être victime de la traite des êtres humains, etc. Ces lignes directrices doivent pouvoir être interprétées de la manière la plus humaine qui soit, tout en évitant la possibilité de demander des régularisations massives dans le but de prolonger la procédure.

Pour SumResearch, des familles en séjour de longue durée avec des enfants scolarisés depuis un certain temps devraient également

pouvoir entrer en ligne de compte pour la régularisation. Malgré tout, nous pensons que si le trajet d'accueil se passe correctement, en suivant les recommandations formulées à cet effet (à savoir, une procédure courte et de qualité, régularisation si la décision n'a pas été rendue dans un délai d'un an, accompagnement intensif par un coach qui, en cas de décision négative d'asile veille à ce que la famille rentre réellement au pays, etc.), on évitera à l'avenir que des familles avec enfants ne disposent toujours pas de documents de séjour valables après plusieurs années de procédure.

À ce propos, SumResearch est d'avis que la réglementation ne peut en aucun cas inciter les familles, qui ont reçu une décision d'asile négative, à disparaître dans la clandestinité. C'est pourquoi nous proposons qu'aucune période de 'clandestinité' éventuelle ne puisse entrer en ligne de compte lors de la détermination de la durée de séjour dans le cadre d'une régularisation. Nous espérons ainsi décourager les familles à vivre dans la clandestinité. Le rôle de conseil et d'accompagnement du coach revêt ici également toute son importance.

D'après SumResearch, la régularisation doit rester un pouvoir discrétionnaire du ministre. Comme c'est le cas à l'heure actuelle, toutes les demandes de régularisation doivent donc être traitées en premier lieu par l'OE. Étant donné qu'il s'agit ici de situations souvent complexes au contenu très humain, SumResearch plaide pour que l'OE mène cette tâche de manière très humaine et confie ces demandes de régularisation à des fonctionnaires hautement qualifiés qui les traiteront de la manière la plus correcte possible.

Pour les dossiers où il existe un doute ou un manque de clarté à propos du bien-fondé de la demande de régularisation, SumResearch se base sur ses diverses entrevues et discussions avec plusieurs experts pour recommander la création d'une

commission de régularisation indépendante (analogue à la commission des régularisations uniques) afin que celle-ci examine la demande de plus près et rende son avis au ministre. La décision finale de régularisation revient toujours au ministre, soutenu, il est vrai, par l'avis de l'OE et de la commission.

Responsables : Ministre de l'intérieur et OE.

Délai : il est évident que cette recommandation est liée le plus étroitement possible au démarrage de la nouvelle procédure d'asile.

### 2.3 Recommandations pour éviter au maximum la détention des familles avec enfants

La politique doit s'orienter de telle manière à éviter que des familles avec enfants ne soient détenues. Enfermer des enfants, quelles que soient les circonstances, est difficilement justifiable : après tout, les enfants n'ont aucune responsabilité dans le statut illégal de leurs parents et ne sont détenus dans un centre fermé qu'en raison de ce dernier.

C'est pourquoi SumResearch souhaite soumettre un certain nombre de recommandations dont l'objectif est d'éviter la détention de familles avec enfants. Le rôle du coach, que nous avons déjà abordé plus haut, est ici aussi fondamental. Les recommandations qui suivent n'atteindront de résultat que si elles s'inscrivent dans l'ensemble complet des recommandations.

#### 2.3.1. Un trajet de retour adapté aux différents groupes-cible

À l'heure actuelle, plusieurs groupes d'étrangers, y compris des familles avec enfants, sont détenus dans des centres fermés :

- Des personnes qui tombent sous l'application de la Convention de Dublin et doivent être reconduits à la frontière de l'état membre responsable.

- Des demandeurs d'asile déboutés, pour qui le délai de l'OQT a expiré.
- Des étrangers en séjour illégal sur le territoire et qui n'ont jamais demandé l'asile.
- Des étrangers retenus au Centre de transit 127 qui ont introduit leur demande d'asile à la frontière et sont en phase de recevabilité de leur demande – en cas de décision négative, la société aérienne les raccompagne à leur lieu d'embarquement.
- Des personnes qui ne semblent pas pouvoir être rapatriées pour des raisons techniques.

En se basant à nouveau sur des entrevues et des discussions avec divers experts ainsi que sur la Convention internationale des droits de l'enfant, SumResearch estime que la détention éventuelle des familles avec enfants doit rester dans une proportion correcte, avec le risque que les personnes concernées disparaissent et en partant du principe de proportionnalité : l'objectif de la mesure adoptée, à savoir détenir une famille avec enfants dans un centre fermé, doit être légitime ; la mesure doit être la plus adéquate possible pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé, et doit porter le moins possible atteinte aux droits de l'homme et de l'enfant.

Pour cette raison, de nombreuses personnes concernées estiment que l'ensemble de la politique d'asile, y compris la détention, doit être différenciée en fonction des groupes énumérés ci-dessus. Au bout du compte, la situation de ces familles se distingue fortement des autres et requiert/mérite donc une approche spécifique.

SumResearch part du postulat que les familles avec enfants sont relativement 'visibles' dans notre société et peuvent difficilement se cacher dans la clandestinité complète. A partir de là, de nombreuses propositions peuvent être formulées, en premier lieu pour éviter au maximum la détention de familles avec enfants, sauf en cas de mesure tout à fait exceptionnelle.

### 2.3.1.1 Familles avec enfants tombant sous l'application de la Convention de Dublin

Selon la politique actuelle (depuis février 2005), les personnes, y compris les familles, qui semblent tomber sous la responsabilité d'un autre état membre de l'Union européenne (conformément à la Convention de Dublin), sont systématiquement détenues dans un centre fermé jusqu'à ce qu'on les reconduise à la frontière. Cette décision a été prise car il est apparu précédemment que ces personnes ne se soient pas toujours rendues spontanément à la frontière ou ne se soient pas présentées lorsque la reconduite à la frontière avait été planifiée.

Pendant son enquête, SumResearch a pu constater à plusieurs reprises que beaucoup se posent la question de savoir si la détention, particulièrement pour les familles avec enfants, est le seul moyen de garantir que la reconduite à la frontière aura effectivement lieu.

Il apparaît en outre que les délais de reconduite à la frontière, tels que définis par la Convention de Dublin, ne sont pas toujours respectés, si bien que certaines personnes restent relativement longtemps en détention.

SumResearch est d'avis que cela vaut certainement la peine de développer des initiatives qui évitent que ces familles aboutissent automatiquement en centre fermé, comme c'est le cas aujourd'hui. Une grande partie des familles détenues appartiennent actuellement à cette catégorie (par exemple, 45% des familles au Centre pour illégaux de Merksplas, CIM, en 2006). Ces initiatives, combinées bien évidemment avec des mesures destinées aux autres groupes dont nous parlerons plus loin, peuvent faire en sorte que le nombre de familles détenues diminue sensiblement.

>>

Sur la base de l'enquête que nous avons menée, SumResearch estime qu'à l'heure actuelle, cela ne doit pas devenir un automatisme de détenir systématiquement les familles tombant sous la Convention de Dublin dans un centre fermé et recommande dès lors de les

accueillir dans un centre ouvert. En vue de garantir la reconduite à la frontière, ces familles peuvent être tenues à l'obligation de se signaler, assortie ou non d'une éventuelle caution.

Plusieurs des centres ouverts existants peuvent être réservés pour accueillir exclusivement ces familles, en fonction de leur nombre. Etant donné que le séjour dans ce type de centre est généralement assez court, il nous paraît difficile, sur le plan pratique, d'envoyer les enfants dans les écoles locales. SumResearch recommande donc également de prévoir une formule d'enseignement dans les centres ouverts et s'en réfère à ce propos à l'entretien que nous avons eu avec l'Enseignement de la Communauté flamande, dont il ressort clairement qu'ils sont prêts à répondre positivement à ce type de demande. De cette manière, les enfants qui séjournent pour une courte période dans notre pays pourraient recevoir un accompagnement scolaire individuel et adapté. Il va sans dire que ces centres ouverts offrent également toute forme d'accompagnement nécessaire, que ce soit sur le plan médical, social ou autre.

Les familles qui décident d'organiser leur retour volontaire dans leur pays d'origine en passant la frontière vers l'état membre responsable doivent bien sûr recevoir toutes les chances et tout l'accompagnement nécessaire. Dès que la reconduite à la frontière est planifiée, la famille est informée du moment où l'on viendra la chercher. Les familles absentes ou introuvables à ce moment-là ont été informées préalablement du fait que si on les retrouve sur le territoire, elles seront détenues dans un centre fermé en attendant l'application effective de leur reconduite à la frontière.

Responsables : OE et Fedasil

Délai : à court terme, et ici également lié le plus possible aux autres recommandations proposées pour les familles avec enfants

### 2.3.1.2 Un trajet de retour par étapes pour les demandeurs d'asile déboutés

Au paragraphe 2.2.1, SumResearch formule des recommandations en vue de rendre la procédure plus cohérente. Si la demande d'asile reçoit néanmoins une réponse négative dans le délai prévu d'un an après l'introduction de la demande, l'étape suivante consiste à aider la famille à organiser son retour vers le pays d'origine.

SumResearch spécifie qu'il n'est pas très humain de laisser séjourner illégalement une famille pendant des mois, voire des années, dans le pays après qu'ils ont reçu un OQT, pour soudainement exécuter quand même la décision de retour. C'est pourquoi nous recommandons qu'après une décision d'asile négative, les diverses parties concernées travaillent à ce que ce retour soit appliqué de manière humaine, en offrant tout le support nécessaire, avec fermeté et si nécessaire, par la force.

Par ailleurs, tel qu'il est apparu à plusieurs reprises lors des entretiens, SumResearch assure que le délai spécifié actuellement sur l'OQT (5 jours, la plupart du temps), est un délai extrêmement court pour quitter le territoire. Les demandeurs d'asile déboutés, souvent conseillés par des travailleurs sociaux, ont besoin de plus de temps pour pouvoir préparer et organiser correctement leur retour volontaire. Une décision de retour va toujours de pair avec un rêve qui s'écroule et demande dès lors un certain temps avant de trouver la motivation pour organiser le retour sur une base volontaire. SumResearch en conclut qu'il est important de prévoir le temps et l'accompagnement nécessaires, notamment via le système de coach, pour que le retour puisse se passer de la façon la plus humaine possible. Nous considérons qu'il s'agit là d'une condition fondamentale pour rendre les programmes de retour volontaire plus humains à l'avenir, et donc plus efficaces.

>>

En ce qui concerne le retour des demandeurs d'asile déboutés, SumResearch recommande de mettre en place un trajet de retour par étapes. Dans un premier temps, une décision de retour est prise, et si celle-ci n'est pas suivie des faits dans un délai déterminé, un ordre d'expulsion est lancé (voir aussi la proposition de directive européenne).

Lorsqu'une décision de retour a été prononcée pour une famille, celle-ci bénéficie d'une période déterminée pour retourner dans son pays d'origine sur une base volontaire, et ce avec le soutien de tous les programmes de retour possibles (via l'OIM ou Fedasil).

SumResearch propose que ce délai soit fixé à trois mois maximum pour les familles avec enfants. Pour les familles dont les enfants sont scolarisés, il doit être possible de prolonger ce délai jusqu'à maximum 6 mois, en fonction du temps qui reste pour terminer un semestre. C'est au coach que revient la tâche de débattre en profondeur avec la famille du moment de son départ en fonction de sa situation spécifique, tout en respectant la marge fixée entre trois et six mois. Le coach joue aussi le rôle d'intermédiaire entre l'OE et la famille, et à ce titre, est également entendu et évalué par l'OE.

En collaboration avec le coach, cette période est mise à profit pour organiser les différents préparatifs d'un retour volontaire, selon la forme la plus adéquate et adaptée à la situation spécifique de la famille. Tout au long de cette période, les familles doivent séjourner à une adresse fixe et sont tenues à l'obligation de se signaler. La plupart des familles qui ont reçu une décision de retour séjourneront alors dans un centre ouvert. Ces centres doivent donc être organisés de telle manière à rendre le retour le plus efficace possible. En plus du coach, le personnel de ces centres joue aussi un rôle important : ils doivent veiller à ce que le trajet de retour soit solide et réaliste.

En se fondant sur l'enquête menée et sur l'intérêt démontré à cet égard par la plupart des experts, SumResearch croit fortement au potentiel du retour volontaire et de la réintégration. Nous pensons donc que des efforts supplémentaires doivent encore être déployés pour accroître l'efficacité et le degré de réussite de ces programmes (plus de moyens, campagnes d'information, vecteurs de collaboration avec les ONG tant en Belgique qu'à l'étranger, par le biais de la collaboration au développement, etc.)

Etant donné que de nombreuses personnes résidant dans les centres ouverts sont concernées par le retour volontaire, il serait peut-être conseillé que l'OIM y dispose d'un bureau afin de donner régulièrement des sessions d'information.

Lorsque le délai maximum et/ou le délai convenu pour un retour volontaire ont quand même été dépassés et que la famille séjourne toujours en Belgique, un ordre d'expulsion est alors lancé. Si toutes les mesures avancées n'ont pas atteint le résultat escompté, SumResearch estime que logiquement, l'étape suivante consiste à détenir la famille dans un centre de retour familial en attendant l'expulsion forcée. Celle-ci fait bien sûr l'objet de discussions entre l'OE et le coach. Dès qu'une décision de retour est prise, les familles doivent être parfaitement informées des conséquences qu'elles encourent si elles ne donnent pas la suite voulue à cette décision.

Responsables : OE et Fedasil

Délai : en fonction du consensus sur la création d'un centre de retour familial

### 2.3.1.3 Une procédure accélérée pour les familles avec enfants qui séjournent dans le Centre de transit 127

Au cours de la recherche, SumResearch a constaté qu'il existe une résistance majeure à la détention de personnes – plus spécifiquement d'enfants et de familles avec enfants – dans le Centre de transit 127 lors d'une demande d'asile à la frontière. Il s'agit là en effet d'un traitement inéquitable entre les personnes soumises à l'application de la procédure suivie aux frontières et celles bénéficiant de la procédure suivie à l'intérieur du pays. Le risque que ces personnes passent dans la clandestinité en début de procédure est par ailleurs limité.

Dans le même temps, SumResearch part du principe qu'on ne pourra vraisemblablement pas éviter le maintien des familles qui arrivent dans la zone aéroportuaire belge dépourvues de documents valables et qui y demandent asile. En effet, les autorités ne peuvent accepter que des personnes pénètrent dans le pays si elles ne sont pas en possession des documents requis. SumResearch recommande néanmoins que les pouvoirs publics garantissent un traitement rapide de ces demandes.

L'ancienne procédure prévoyait que les familles dans cette situation soient maintenues dans le Centre de transit 127, jusqu'au prononcé du jugement sur la recevabilité de leur demande d'asile. Étant donné que la phase de recevabilité a disparu de la nouvelle procédure, il existe à l'heure actuelle un flou certain sur la manière dont la situation va être approchée. La seule décision formelle prévue dans la nouvelle procédure est la décision sur le fond émanant du CGRA, laquelle peut prendre un certain temps. SumResearch considère que l'on ne peut procéder à la détention des personnes pendant la durée de l'examen au fond.

Par ailleurs, le fait que des étapes concrètes aient été franchies et des accords conclus en direction de la construction d'un nouveau centre de transit est en soi positif. SumResearch a en effet pu constater que le centre actuel n'est pas adapté, d'un point de vue matériel, à l'accueil de personnes – encore moins de familles avec enfants. Le nouveau centre,

moderne, sera pourvu d'infrastructures plus adéquates garantissant un accueil plus humain.

>>

SumResearch juge approprié que le traitement des demandes d'asile introduites dans le cadre de la procédure suivie aux frontières puisse continuer d'être opéré en deux étapes (recevabilité – examen au fond), ces deux étapes étant du ressort du CGRA. Les familles avec enfants pourraient donc être maintenues jusqu'au premier jugement concernant la recevabilité.

Nous suggérons que la première décision quant à la recevabilité soit prise au terme d'une procédure accélérée, d'une durée de cinq jours ouvrables. À l'échéance de ce délai, la procédure doit pouvoir déterminer si la famille est autorisée à accéder au territoire et si la demande d'asile est recevable, ou bien si elle doit être rapatriée par la compagnie aérienne responsable. Il est évident qu'une procédure accélérée ne peut pour autant faire l'impasse sur la qualité : la recevabilité de la demande doit faire l'objet d'un examen approfondi. Le centre de transit pourrait héberger un bureau permanent du CGRA, afin d'assurer un traitement rapide et qualitatif de ces demandes.

Les familles ayant reçu une réponse positive à la première étape de la demande sont accueillies en centre ouvert où elles séjournent durant la totalité de la procédure et bénéficient de l'encadrement d'un coach.

Lorsque la demande est jugée irrecevable, la détention des familles avec enfants est prolongée dans l'attente de leur rapatriement vers le pays d'embarquement par la compagnie aérienne avec laquelle elles sont arrivées. SumResearch estime qu'il est possible de maintenir ces familles avec enfants pendant une durée supplémentaire maximale d'une semaine jusqu'au rapatriement

effectif, mais reconnaît que la durée de la prolongation de la détention dépend également de la disponibilité des vols de retour. Cela n'ôte rien à la portée de la recommandation selon laquelle les instances compétentes doivent prendre leurs responsabilités en vue de prendre en charge l'organisation de ce retour dans des délais rapides.

Responsables: CGRA, Office des étrangers et Fedasil

Délai: les négociations et les accords à ce sujet entre l'Office des étrangers et le CGRA doivent constituer une priorité et intervenir rapidement.

#### **2.3.1.4 Familles avec enfants qui n'ont jamais introduit de demande d'asile et qui se trouvent illégalement sur le territoire**

SumResearch comprend que des pouvoirs publics ne puissent autoriser que des personnes séjournent dans le pays sans y avoir été autorisées. C'est la raison pour laquelle des mesures doivent être prises afin de décourager les familles avec enfants de résider sur le territoire sans titre de séjour (valable). C'est également le point de vue de différents experts, dans la mesure où la clandestinité comporte des risques majeurs et ne peut en aucun cas être encouragée par les autorités.

La régularisation des familles avec enfants sur la base de la longue durée du séjour (voir 2.2.5) permettrait d'octroyer un statut de résident légal à une partie des familles avec enfants qui séjournent illégalement en Belgique. Que, dès lors, les familles en séjour illégal soient incitées, voire forcées à collaborer à la régularisation de leur situation en vue de leur sécurité à long terme, SumResearch comprend la nécessité de cette disposition.

>>

Dans le cadre du projet pilote, ces familles en séjour illégal dont la situation a été découverte (n'ayant jamais introduit de demande d'asile, elles ne sont pas enregistrées auprès de l'Office des étrangers) se voient attribuer un coach.

Dès ce moment, le rôle du coach est de chercher à mettre en place, en collaboration avec la famille concernée, une approche claire et légale de sa situation. Cette approche peut conduire à une demande d'asile, à une demande de régularisation, aux différentes possibilités existant en matière de migration économique, etc. Bien entendu, au cas où il n'existerait aucune possibilité de régularisation du séjour, le coach peut également encourager les personnes à retourner volontairement vers le pays d'origine.

Dans ce dernier cas, le rapatriement est effectué selon les modalités arrêtées à l'endroit des demandeurs d'asile déboutés (2.3.1.2) : lorsque la décision de rapatriement est prise, la famille dispose de trois mois au maximum (six mois s'il y a des enfants scolarisés) pour préparer et organiser, avec le coach, le retour dans le pays d'origine. Au cours de cette période, la famille est soumise à une obligation de présentation et contrainte de résider à une adresse fixe. Si aucune suite n'est donnée à la décision de rapatriement dans le délai imparti, un ordre d'expulsion est délivré et la famille peut être détenue dans un centre de rapatriement familial.

Responsable: Office des étrangers

Délai: le système doit pouvoir être mis en place après l'examen de la possibilité de régularisation des familles avec enfants

#### **2.3.1.5 Régularisation des familles avec enfants qui ne peuvent être rapatriées pour des raisons techniques**

SumResearch recommande que – sur demande explicite et suite au plaidoyer motivé de nombreux experts et organisations – le placement

en détention de familles avec enfants soit précédé d'un examen de la possibilité réelle d'exécuter la mesure de rapatriement. Dans certains cas, il peut s'avérer particulièrement pertinent de savoir que la mise en œuvre d'une mesure d'éloignement se révélera quasiment impossible. Dans ces situations, le maintien ne peut constituer une solution.

En outre, SumResearch recommande que les familles avec enfants "non éloignables" puissent disposer de titres de séjour valables. L'attribution d'un titre de séjour temporaire (en attendant que la mesure d'éloignement puisse être appliquée) offre à cet égard des possibilités, sachant néanmoins que ce type de statut temporaire induit une pression mentale importante et peut constituer une sérieuse entrave à une organisation structurée de l'existence s'il s'accompagne d'une exclusion du marché de l'emploi.

>>

Lorsqu'une famille ne peut être éloignée pour des raisons administratives (non-transmission des documents nécessaires, remise en cause de la nationalité par le pays d'origine, absence d'accord quant au retour dans le pays d'origine), SumResearch recommande qu'elle ne soit pas placée en détention. Les familles dans ces situations devraient être régularisées.

Si le vol de retour ne peut être organisé pour des raisons de calendrier (par ex. aéroport fermé), SumResearch propose d'attribuer à la famille un titre de séjour temporaire, à évaluer à intervalles réguliers. Le titre de séjour temporaire ne pourrait être prolongé qu'en présence d'indications manifestes que le retour est possible à court ou moyen terme. En l'absence de telles indications, SumResearch juge que la famille devrait être régularisée. Maintenir des familles dans l'incertitude que représente le titre de séjour temporaire pendant des périodes prolongées ne peut constituer une solution.

Enfin, SumResearch – comme tant d'autres – souligne l'intérêt de parvenir à des accords bilatéraux de retour dans le pays d'origine. La Belgique se doit, dans un contexte européen, de continuer à défendre le principe selon lequel tout demandeur d'asile doit pouvoir être renvoyé vers son pays d'origine, quel qu'il soit.

Responsable: Office des étrangers et politique

Délai: décision du ministre compétent

## 2.4 Recommandations en faveur de formes alternatives à la détention des familles avec enfants

Selon SumResearch, le maintien de familles avec enfants ne peut constituer qu'une mesure appliquée en dernière extrémité. Ce n'est que lorsque la procédure de demande d'asile a été menée jusqu'à son terme de façon humaine et correcte, et qu'aucune des alternatives proposées (voir supra) n'a produit de solution durable, qu'on peut procéder au maintien de familles avec enfants préalablement à leur retour, et cela en tant que mesure tout à fait exceptionnelle appliquée pour une durée aussi brève que possible. En effet, la possibilité existe, nous le réalisons, que des familles ne donnent pas suite aux possibilités qui leur sont offertes et finissent pas passer outre la décision négative issue de la procédure. Néanmoins, le principe de base est que la détention d'enfants ne peut en aucun cas être légitimée.

Nous jugeons tout aussi injustifiable le fait de placer en détention des familles avec enfants dont on sait à l'avance que, pour des raisons administratives, elles ne pourront être rapatriées.

Au fil de la recherche, SumResearch a pu constater que nombre d'améliorations peuvent être apportées à la situation de familles détenues en ce moment même. C'est la raison pour laquelle elle souhaite formuler des recommandations pour que le maintien des familles concernées –

mesure qui ne doit être posée qu'à titre exceptionnel – se déroule dans les conditions les plus humaines possibles et les plus soucieuses du bien des enfants.

#### **2.4.1 Un centre de retour familial à destination des familles avec enfants**

Le maintien des familles avec enfants est, du point de vue des droits de l'enfant et de son bien-être, inacceptable dans les circonstances actuelles qui sont celles des centres fermés. Quoique le personnel des centres fermés déploie énormément d'efforts afin que l'accueil des familles avec enfants se passe dans les conditions les plus humaines possibles, SumResearch constate, sur la base des visites faites aux différents centres, qu'aucun de ces centres fermés n'est adapté ni adéquatement équipé pour l'accueil des familles et des enfants, et cela pour les différentes raisons qui ont été évoquées de manière approfondie dans la première partie de cette étude : le caractère pénitentiaire et inadapté aux enfants de plusieurs centres (fil de fer barbelé, personnel en uniforme, régime de groupe, programme quotidien fixe, etc.), l'impossibilité de circuler librement dans les bâtiments et dans les espaces extérieurs, l'absence d'intimité, l'insuffisance d'espace ou de lumière du jour, l'impossibilité dans laquelle les familles sont placées de vivre une vie autonome et de disposer des moments nécessaires d'intimité, etc.

SumResearch a pu constater, en outre, que les infrastructures des différents centres fermés ne peuvent être facilement réaménagées si l'on entend satisfaire à toutes les conditions d'un accueil réellement humain des familles avec enfants. Lorsque le maintien de familles avec enfants s'avère cependant nécessaire – toujours à titre exceptionnel – SumResearch recommande qu'il soit organisé dans un centre spécifiquement et totalement adapté aux besoins caractéristiques d'une famille.

Selon SumResearch, l'unité de la famille doit être maintenue et respectée en toutes circonstances, et les membres de la famille ne peuvent jamais être séparés. La famille doit toujours être à même de jouer son rôle, et tant la vie privée que l'intimité familiale doivent être préservées. Le contrôle, la protection et l'éducation des enfants constituent des prérogatives parentales qu'il faut veiller à restreindre le moins possible, de sorte que les parents puissent jouer leur rôle de parents à part entière. La famille doit rester d'abord et avant tout une famille, et ce principe reste d'application durant le maintien.

>>

Se fondant sur l'ensemble de l'étude réalisée ainsi que sur les visites menées dans des infrastructures belges et étrangères, SumResearch recommande la construction d'un centre de retour familial, certes fermé, mais parfaitement adapté aux besoins d'une famille avec enfants et où l'intérêt de l'enfant constitue une priorité.

Ce centre jouirait d'une situation centrale, de façon à être facilement accessible aux visiteurs et à permettre d'organiser de façon confortable les déplacements nécessaires (vers la chambre du conseil par ex.). En outre, il ne devrait pas être situé trop loin de l'aéroport, de façon à ce que les familles du centre puissent être directement rapatriées sans devoir transiter par un autre centre. En résumé, le centre familial de rapatriement serait idéalement situé dans les environs de l'aéroport.

Le centre de retour familial doit être aménagé dans l'intérêt des familles et des enfants et son organisation doit répondre étroitement aux besoins des uns et des autres :

- Le centre de retour familial ne doit manifester aucun caractère carcéral. Ses occupants ne sont pas confrontés à des fils de fer barbelés, le personnel ne porte pas d'uniforme, les espaces mis à la disposition des familles ne sont pas fermés durant la nuit, il n'y a pas de barreaux, etc.

- Le centre est équipé d'unités familiales individuelles avec un lit double pour les parents, une kitchenette, des sanitaires, une télévision, des espaces de couchage séparés pour les parents et les enfants, etc. Il est possible de relier plusieurs unités, en fonction de la taille de la famille. Les espaces familiaux doivent être suffisamment vastes, suffisamment aérés et bénéficier d'une lumière diurne en quantité suffisante.
- Les familles doivent pouvoir jouir de leur autonomie. Les parents doivent pouvoir exercer leur rôle parental à part entière en étant le moins possible affectés par des éléments susceptibles de restreindre leur rôle éducationnel. Ils doivent pouvoir assumer eux-mêmes certaines tâches ménagères telles que la cuisine (une petite épicerie pourrait être présente dans l'enceinte du centre), la lessive et la vaisselle, le nettoyage, etc.
- Les enfants (et les parents) doivent avoir la possibilité de circuler librement à l'intérieur et à l'extérieur.
- Un programme quotidien complet est prévu pour les enfants. Des activités doivent pouvoir être organisées en suffisance durant le week-end également.
- Un enseignement de qualité est dispensé par un personnel enseignant (donc pas uniquement par des éducateurs), même si le séjour dans le centre de rapatriement familial n'est – idéalement – que de courte durée. L'enseignement dispensé doit être particulièrement flexible, orienté vers des compétences qui ont un intérêt majeur dans le pays d'origine (par ex. TIC, anglais ou français, etc.), ce qui exige qualification, motivation et expérience, ainsi qu'un nécessaire encadrement. À cet égard, SumResearch se réfère à la décision prise récemment par le ministre d'affecter aux centres fermés du personnel supplémentaire, ainsi qu'à la volonté manifestée par l'enseignement de la Communauté flamande de jouer un rôle de premier plan dans le domaine de l'enseignement.
- En ce qui concerne le personnel du centre de retour familial, nous proposons d'opter pour une répartition des fonctions où l'on mettrait moins l'accent sur les postes de surveillance et davantage

sur les fonctions éducatives et d'accompagnement.

- Une politique portes ouvertes : le centre met ouvertement en œuvre des possibilités de visite pour les enfants et veille à aménager à cet effet des espaces adaptés et en suffisance.
- Une attention spéciale est accordée aux jeunes, pour qui la situation de détention est généralement d'une grande complexité. Ils doivent pouvoir disposer d'un choix suffisant d'activités adaptées à leur âge et à leurs intérêts, de possibilités d'enseignement et d'utilisation des médias attrayantes (avec entre autres un accès étendu à l'ordinateur et une connexion à l'Internet) et d'un accompagnement psychologique et social.
- Des activités en suffisance doivent également être prévues à l'intention des parents : possibilités de faire soi-même la cuisine, de travailler, de suivre des cours, de laver son linge, petite salle de cinéma, petite salle de sport, etc.
- L'espace à l'air libre est situé à l'intérieur de l'enceinte des bâtiments, de sorte qu'il n'y ait besoin ni de clôture ni de fil de fer barbelé.
- Il est possible de consulter des services médicaux spécialisés (tels qu'un psychologue pour enfants ou un pédiatre) lorsque c'est nécessaire. Les résidents doivent avoir la possibilité de faire appel à tous les services sociaux et médicaux nécessaires.
- Le fonctionnement et l'organisation du centre doivent faire l'objet d'un protocole, sur la base d'un inventaire des meilleures pratiques recensées en Belgique et à l'étranger.
- On doit veiller à transmettre une information claire aux enfants, en ce qui concerne les raisons pour lesquelles la famille soit séjourner dans un centre de retour familial – et ce indépendamment des parents.

SumResearch avance deux propositions concrètes pour qu'un tel centre de retour familial puisse voir le jour :

- il peut s'agir d'une aile indépendante, annexée au futur nouveau centre 127, et affectée exclusivement aux familles à rapatrier.

SumResearch propose que les plans du nouveau centre 127 prévoient la possibilité de construire une aile indépendante affectée aux familles, séparée de l'aile de transit mixte, et aménagée selon les principes énoncés supra;

- il peut également s'agir d'un nouveau centre, de préférence dans un bâtiment existant mais inoccupé tel qu'une école, un cloître, etc., pourvu qu'il présente un espace à l'air libre à l'intérieur d'un bâtiment d'enceinte (pour éviter les fils de fer barbelé, etc.), et qu'il se situe à distance modérée à la fois de la capitale et de l'aéroport.

Sur la base des visites que nous avons effectuées en différents centres en Belgique et à l'étranger, le centre fermé situé à proximité de l'aéroport de Francfort nous semble représenter un exemple à suivre pour ce qui est des infrastructures et des équipements matériels.

Sans vouloir nous prononcer de façon contraignante sur la capacité qu'exige une telle structure, et pour autant que les recommandations supra aient été suivies dans leur totalité et que la mesure de maintien reste pour les familles une mesure appliquée en dernière extrémité pour une durée limitée, il nous semble qu'une dizaine d'unités familiales devrait pouvoir suffire.

Responsable: politique en concertation étroite avec l'Office des étrangers

Délai: dépendant de la discussion générale et de l'exécution de cette étude

#### **2.4.2 Une durée de détention maximale de 1 mois pour les familles avec enfants**

En se fondant sur son enquête préliminaire, SumResearch conclut que la détention, même lorsqu'elle se passe dans un cadre approprié et adapté à l'accueil des familles, doit rester extrêmement limitée dans le temps. À cet effet, il convient d'avoir procédé à un maximum de préparatifs en vue du rapatriement, notamment le rassemblement des documents nécessaires, avant le placement en détention.

>>

SumResearch recommande que l'on ne procède à la détention des familles en centre de retour familial – à titre de mesure exceptionnelle – que lorsqu'on a la garantie que le rapatriement est réellement possible et que l'on pourra effectivement obtenir les documents requis. Ce qui implique qu'il faut entamer les démarches pour obtenir les documents nécessaires au rapatriement le plus rapidement possible – de préférence dès la réception de la décision de rapatriement. Lorsque, dans le cas du retour volontaire, l'on ne réussit pas à obtenir les documents nécessaires dans le délai imparti (de 3 ou de 6 mois), on peut partir du principe que la famille n'est pas « rapatriable » et qu'en ce qui la concerne, le maintien en détention n'a pas de sens. Nous renvoyons à cet égard à la recommandation 2.3.1.5 sur les familles qui ne peuvent être rapatriées pour des motifs techniques.

En entamant d'emblée les démarches d'obtention des documents nécessaires au rapatriement, la durée de la détention peut être limitée au minimum – parfois, quelques jours seulement. SumResearch propose de limiter la durée maximale de détention des familles avec enfants à 1 mois. Une prolongation du maintien est possible, mais doit être demandée auprès de l'Office des étrangers et motivée par la chambre du conseil. On ne peut procéder à une prolongation d'une durée d'un mois que sur la

base des arguments suivants :

- on est certain que les documents requis parviendront dans un délai déterminé ;
- il y a eu une tentative de rapatriement qui s'est soldée par un échec en raison de la résistance qu'a manifestée la famille.

La manière de fonctionner actuellement est donc à contresens: les autorités devraient être tenues d'argumenter de façon approfondie la nécessité de la prolongation auprès de la chambre du conseil, alors qu'actuellement c'est la famille elle-même qui, via son avocat, doit former opposition au maintien. La prolongation d'un mois peut éventuellement être demandée une seconde fois, mais uniquement lorsque la résistance réelle manifestée lors des tentatives de rapatriement constitue l'unique raison pour laquelle les intéressés n'ont pas encore été rapatriés, de sorte que la durée maximale de maintien des familles avec enfants ne puisse jamais excéder 3 mois.

Responsable: politique en collaboration étroite avec l'Office des étrangers

Délai: dépend de la discussion générale et de l'exécution de cette étude

## 2.5 Recommandations complémentaires

### 2.5.1 Un système coordonné de collecte des données

Dans l'étude préliminaire à l'enquête, SumResearch s'est efforcé de forger une représentation, basée sur des chiffres et des statistiques, de la politique d'asile, des centres fermés et plus spécifiquement des familles avec enfants détenues en centre fermé. L'Office des étrangers et la direction des centres ont mis ces chiffres à notre disposition.

Cela n'a pas toujours été évident. Les différents centres fermés tiennent bien entendu leurs chiffres à jour, mais d'une façon qui n'est pas nécessairement uniforme et coordonnée, de sorte que les données obtenues auprès des différents centres ne sont pas de même nature – et souvent, elles ne sont pas non plus comparables. C'est la raison pour laquelle il est impossible d'aboutir à une représentation générale exacte et correcte de la fréquentation de l'ensemble des centres.

En outre, un certain nombre de problèmes spécifiques se sont posés, notamment :

- durée moyenne de séjour versus durée exacte de séjour. La plupart des centres ne produisent que les durées moyennes de séjour, ce qui ne donne qu'une image faussée de la réalité. Les situations les plus extrêmes, telles que les durées de séjour très courtes ou très longues, ne sont donc guère reflétées dans ce type de représentation
- déplacements d'un centre à un autre : les chiffres sont donnés par centre, de sorte que les personnes qui transitent d'un centre fermé à un autre sont comptabilisées une nouvelle fois et le compteur est remis à zéro.

Nous renvoyons ici encore aux recommandations formulées par différentes ONG dans le rapport "La situation dans les centres fermés".

>>

Selon SumResearch, il serait opportun que l'Office des étrangers établisse un document standard à remplir de la même manière par tous les centres fermés. Cela permettrait de récolter de manière systématique et uniforme les données minimales suivantes :

- nombre de familles avec enfants (famille = parent(s) avec enfants)
- taille de la famille
- statut des personnes (demandeurs d'asile déboutés, personnes détenues au titre de la procédure de Dublin, étrangers en situation illégale...)
- âge des mineurs
- nationalité
- durée du maintien : moyenne, dans les différentes catégories + nombre, minimum, maximum, durée du maintien par personne, indépendamment des situations de transit ou des tentatives de rapatriement ayant échoué
- manière dont les intéressés quittent le centre
- ...

Responsable: Office des étrangers

Délai : à très court terme

### 2.5.2 Suivi, évaluation et diffusion des recommandations

SumResearch espère sincèrement que cette « Etude portant sur les alternatives à la détention de familles avec enfants dans les centres fermés » – avec les autres études menées sur le même sujet, qu'elles soient parues au cours de ces derniers mois ou soient encore à paraître, et se référant par ailleurs aux divers documents d'opinions et débats politiques sur les migration et la régularisation, ... – constituera un point de départ et une ouverture vers le débat sociétal et structurel qui

se fait jour en matière de politique fédérale sur l'immigration envisagée dans un contexte européen et international.

>>

SumResearch exprime le souhait de pouvoir présenter et motiver son étude, quant au fond essentiellement et de façon approfondie, à la commission compétente de la Chambre, en tant que point de départ vers un débat structurel important dans les mois à venir.

SumResearch espère également que cette étude – après discussion et débat au sein de la commission compétente de la Chambre – bénéficiera d'une diffusion structurelle étendue auprès d'un maximum d'experts et d'intéressés en vue de susciter le débat.

SumResearch propose que soit instituée, à l'instar de la commission Vermeersch II et en se fondant sur cette dernière (recommandation 34), une commission chargée du suivi et de l'évaluation systématique des recommandations mises en œuvre. La mission de cette commission serait d'examiner la manière dont les différentes recommandations sont suivies et mises en pratique, et, partant, de procéder à échéances régulières à une évaluation générale de la politique instituée à l'égard des familles avec enfants. Une solution serait de mettre en place une seule commission chargée de suivre et d'évaluer tout à la fois les recommandations de la commission Vermeersch et celles issues de la présente étude.

### 2.5.3 Suivi et gestion Office des étrangers

Au fil des enquêtes auxquelles cette étude a donné lieu, différents experts et organisations ont pointé du doigt, à maintes reprises, à quel point l'Office des étrangers constituait un service fédéral particulièrement inaccessible. Nombre d'intéressés ont témoigné de ce qu'il était très difficile d'obtenir un contact téléphonique avec les fonctionnaires de

l'Office des étrangers, afin de discuter d'un dossier et d'éventuellement se concerter sur les modalités à prévoir. Voilà qui ne cadre pas avec la notion d'administration moderne, surtout pour une administration importante, et suscite beaucoup d'amertume par ailleurs.

SumResearch estime qu'il est temps que l'Office des étrangers s'ouvre et se montre plus accessible – aux coaches et aux avocats comme aux experts et à diverses organisations – de sorte qu'avec un peu plus d'ouverture et « d'orientation client », notamment à l'égard des avocats et des prestataires professionnels, les malentendus et les situations particulièrement complexes puissent être évités.

>>

L'organisation de l'Office des étrangers doit donc permettre de donner suite de façon concrète, correcte et adaptée à chaque correspondant, à tous les appels téléphoniques ainsi qu'à tous les e-mails et les courriers reçus. SumResearch recommande que l'Office des étrangers mette suffisamment de ressources et de personnel à disposition à cet effet.

### 3 Epilogue

Cette étude a été l'objet d'un parcours particulièrement intense. Elle a été rédigée en mobilisant intelligence et bon sens – toutes les notions ont été l'objet de discussions et de concertations, et les mots utilisés sont autant que possible le reflet d'un choix réfléchi. Mais cette étude est encore davantage une œuvre de cœur, une expérience vécue intensément au fil des mois et rédigée avec ces mêmes sentiments.

Il ne s'agit pas d'avoir raison à tout prix.

Il s'agit encore moins d'une compilation de toutes les propositions et idées du plus grand nombre d'experts, d'organisations, de services publics et d'intéressés possible.

Cette étude ne se veut pas un compromis. Elle vise cependant par-dessus tout à combiner les dimensions de la synthèse humaine et de l'approche pragmatique.

En outre, SumResearch espère que cette étude contribuera à la réalisation d'au moins un objectif : l'amélioration sensible de la situation actuellement vécue par les familles avec enfants dans les centres fermés.

Voilà l'engagement qui caractérise cette étude, pour SumResearch, et pour tous ses lecteurs, du moins, nous l'espérons.

SumResearch souhaite remercier expressément les personnes suivantes pour leur contribution substantielle à cette étude :

- tous les experts, organisations et services (en Belgique et à l'étranger) qui ont consacré leur temps et leurs compétences à participer activement aux débats, entretiens, discussions et autres concertations ;
- Christine Geerts et Katelijne Bergans de l'Office des étrangers, toujours promptes à mettre à notre disposition toutes les données et informations nécessaires à la réalisation de cette étude ;
- Geert De Boeck, chef de cabinet adjoint du ministre compétent, pour son ouverture et ses encouragements constants ;
- Maître Kati Verstrepen et Monsieur le Professeur Stephan Parmentier pour leur assistance juridique et plus encore.

Pour SumResearch

Bart Canfyn, Marie Le Roy, Charlotte Noël, Lore Vandorpe et  
Goedele De Winter

Février 2007

## colofon

rédigé à Bruxelles  
le 26 février 2007

sous la direction générale de  
**Paul Lievevrouw**, président

chef de projet  
**Bart Canfyn**, bestuurder

collaborateurs  
**Marie Le Roy**  
**Charlotte Noël**  
**Lore Vandorpe**

conseiller externe  
**Goedele De Winter**

SumDesign  
**Simeon Natchev**

SumContact:

**SumResearch nv**  
Boulevard de Waterloo 90  
B-1000 Bruxelles  
t: + 32 (0) 2 512 70 11  
f: + 32 (0) 2- 512 31 90  
brussel@sum.be

[www.sum.be](http://www.sum.be)