

La fin des centres fermés à la frontière pour les enfants étrangers ? Pas encore tout à fait !

Par la Plate-forme Mineurs en exil – juin 2009

Très vite après son arrivée à la tête du nouveau ministère de la politique d'asile et de migration en mars 2008, Madame Turtelboom a annoncé que 2008 serait "*la dernière année où des enfants seront encore enfermés dans des centres fermés*". Cette déclaration a été faite dans le courant du mois de juin de l'année dernière, quelques jours après sa rencontre avec les jeunes juges du Tribunal d'Opinion venus lui rappeler l'urgence à cesser l'enfermement d'enfants, ainsi qu'avec un expert australien en visite en Belgique venu présenter le modèle suédois d'alternative à la détention¹.

En septembre, Madame Turtelboom annonce par voie de presse, sans concertation préalable avec la Ministre de l'Intégration sociale, Madame Arena, compétente pour l'accueil des étrangers, et sans concertation avec les associations de terrain², sa décision de ne plus enfermer des enfants dans les centres fermés à partir du 1er octobre 2008, mais de les héberger dans des structures individuelles ouvertes et de les encadrer étroitement par des agents de l'Office des étrangers chargés de les préparer au retour. Il s'agit d'un projet-pilote.

En quoi consiste exactement ce projet-pilote de la Ministre Turtelboom et quel est son objectif ?

Certaines familles étrangères en situation de séjour illégal et ayant reçu un ordre de quitter le territoire, ainsi que certaines familles demandeuses d'asile « Dublin »³ en possession d'un laissez-passer vers un autre Etat européen, qui ne quittent pas de leur propre initiative le territoire belge, lorsqu'elles sont interceptées par la police (en rue ou à leur domicile) ou convoquées à l'Office des étrangers, peuvent se voir hébergées dans des maisons / appartements individuel(le)s⁴. Lors de l'hébergement, elles sont encadrées par un coach, également appelé « agent de soutien » ou « agent de retour », désignés par l'Office des étrangers, dans l'attente de l'exécution de la mesure d'éloignement. L'hébergement dans ces maisons individuelles constitue une alternative à l'enfermement dans un centre fermé.

L'objectif de l'hébergement dans ces maisons est identique à l'objectif de l'enfermement, à savoir la préparation et l'organisation du retour de la famille dans son pays d'origine ou dans un pays dans lequel elle est autorisée à séjourner (ou dans un autre pays européen, responsable de l'examen de la demande d'asile).

Quel est le rôle du coach ?

Les missions du coach sont explicitées dans l'arrêté royal du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement des familles avec enfants mineurs⁵, et sont principalement orientées vers le retour de la famille :

- il explique à la famille ses droits et devoirs ;

1 Ce modèle est basé sur un accueil des familles dans des centres ouverts et sur un accompagnement de celles-ci dès leur arrivée dans le pays par un coach dont le rôle consiste à accompagner la famille lors de son séjour dans le pays et d'y examiner avec elle toutes les possibilités de séjour ou de retour si la famille le souhaite. Dans la mise en place de ce modèle d'accompagnement, les ONG ont été très impliquées.

2 Et ce, alors qu'elle annonce sur son site internet qu'elle souhaite s'engager dans des dialogues et des concertations pour étudier les meilleurs moyens de coopération.

3 Il s'agit des familles qui ont introduit une demande d'asile en Belgique et qui ont reçu une décision selon laquelle l'Etat belge se déclare non responsable pour examiner la demande d'asile, un autre Etat européen étant responsable et ayant accepté la prise en charge de la famille, conformément au Règlement de Dublin n° 343/2003 du 18 février 2003.

4 Il y a 3 appartements à Zulte (en Flandres) et 5 à Tubize (en Wallonie).

5 Article 7 de l'Arrêté royal (M.B. 27 mai 2009).

- il entreprend toutes les démarches requises pour l'obtention des documents d'identité des membres de la famille auprès de leurs autorités nationales ;
- il entreprend toutes les démarches requises pour la préparation de leur retour ;
- il sert de relais entre les autorités belges et les partenaires privés et publics impliqués dans le cadre de l'hébergement des membres de la famille et de l'organisation de leur retour ;
- il accompagne psychologiquement et socialement les membres de la familles et les prépare au retour.

Dans la réponse à un courrier adressé par les ONG à l'Office des étrangers et au cabinet de Mme Turtelboom, l'Office des étrangers explique de manière encore plus claire que « *les coaches expliqueront les différentes possibilités de retour ; le principal objectif étant de convaincre les familles de partir volontairement (...). La principale tâche des coaches consistera à encourager et à persuader les familles à coopérer à leur identification (pour obtenir les documents de voyage nécessaire) et à leur retour* ».

Qui sont les coachs ?

Quatre coachs ont été désignés par l'Office des étrangers pour encadrer les familles. Ce nombre a été choisi en fonction du nombre de logements disponibles et du nombre de familles qui y ont déjà séjourné. Chaque coach est responsable d'une ou plusieurs familles, mais les quatre coachs travaillent en équipe et sont tous responsables de la gestion de l'ensemble des dossiers.

Les quatre coachs sont tous d'anciens travailleurs de l'Office des étrangers et sont de formation diverse.

Combien de familles ont-elles déjà été hébergées, pendant combien de temps et que sont-elles devenues après ?

D'octobre 2008 à mi mai 2009, 33 familles, venant du Brésil, du Kosovo, d'Afghanistan, de Russie, du Népal, de l'Ile Maurice, du Maroc, de Bolivie et de Serbie, d'Azerbaïdjan, ont été hébergées dans ces maisons.

Parmi elles, environ la moitié se trouvaient en situation de séjour illégal sur le territoire avec ordre de quitter le territoire et l'autre moitié étaient des cas Dublin.

La durée moyenne de séjour dans l'hébergement est de 17 jours.

Parmi ces 33 familles – dont 2 se trouvaient à la mi-mai dans les maisons, 16 ont été éloignées du territoire, 6 familles ont été libérées, 9 familles se sont évadées. Parmi les familles renvoyées, 7 sont parties volontairement (avec ou sans l'aide de l'OIM⁶), 9 cas Dublin ont été renvoyées dans un autre pays européen (3 en Italie, 3 en Pologne et 3 en France). Les raisons de la libération des familles libérées sont : raisons médicales, régularisation, enfant reconnu belge. Une famille turque a également été libérée à cause d'un problème de racisme avec un voisin. Dans cette situation, l'encadrement par un coach se poursuit à partir du domicile de la famille.

La ministre se montre très satisfaite de ces résultats⁷.

Si l'Office des étrangers déclare appliquer le principe de l'unité familiale, à savoir intercepter et transférer dans les logements qu'une famille entière, nous avons constaté que ce principe n'est pas

⁶ OIM = Organisation internationale pour les migrations, qui organise des programmes de retour volontaire des étrangers dans leur pays d'origine ou dans un pays dans lequel ils sont autorisés à séjourner.

⁷ Déclaration faite dans un communiqué en ligne sur le site internet de la Ministre en date du 14 février 2009.

respecté. En effet, récemment, une mère brésilienne a été arrêtée à domicile avec ses enfants. Son époux n'était pas présent au moment de l'arrestation. Cette situation n'a fait qu'augmenter le stress ressenti au moment du transfert de la famille vers l'hébergement à Tubize.

Ces familles hébergées sont-elles considérées comme étant « détenues » ?

La base juridique de l'hébergement des familles dans ces logements est l'article 74/8 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui parle de détention et de maintien dans un lieu déterminé. « *La décision de maintien dans un logement équivaut à la décision de maintien dans un centre fermé. La principale différence réside dans le fait que les familles ne sont pas enfermées, mais qu'elles devront résider à une adresse spécifique. (...) Les familles ont le droit d'introduire tous les recours qui sont prévus dans la loi en cas d'ordre de quitter le territoire avec maintien. Ce sont les mêmes recours qui sont prévus en cas de maintien dans un centre fermé* »⁸.

Ce qui signifie que même si les maisons individuelles sont ouvertes, la famille est considérée comme étant détenue. Une requête de mise en liberté peut en effet être introduite auprès de la Chambre du conseil. Elle n'y vit d'ailleurs qu'en semi-liberté. En effet, un adulte doit toujours être présent dans la maison, les autres membres peuvent sortir que pour se rendre à quatre endroits (école, magasin, docteur, avocat), et toute la famille doit être présente lorsque le coach se présente.

Que se passe-t-il si la famille disparaît ou ne collabore pas au projet ?

L'arrêté royal du 14 mai 2009 prévoit qu' « *en cas de non coopération au retour effectif, la famille peut faire l'objet d'un maintien en détention dans un centre fermé* ». La notion de non coopération n'est pas définie, mais il ressort d'autres textes de l'Office des étrangers que la disparition de la famille constitue certainement un cas de non coopération. Le fait de ne pas aider le coach à rassembler des documents et de se soustraire aux procédures également⁹.

L'enfermement est une possibilité laissée à l'appréciation de l'Office des étrangers. Récemment, une maman seule avec son enfant originaire d'Azerbaïdjan qui, vu sa situation de mère célibataire, craignait de retourner dans son pays où les mères célibataires ne sont pas acceptées, a quitté l'hébergement en laissant une lettre expliquant sa crainte de retour. Le coach a estimé que cette femme, en laissant derrière elle une lettre expliquant sa démarche, avait agi de manière correcte et honnête et ne sera donc pas immédiatement enfermée si elle est à nouveau interceptée. A suivre...

Que pensent les associations de ce projet-pilote ?

Un groupe d'associations francophones et néerlandophones¹⁰, dont le SDJ et la Plate-forme Mineurs en exil, s'est réjoui de l'annonce faite par la Ministre en septembre dernier et a salué sa volonté de mettre fin à cette pratique de l'enfermement qui met en danger la santé physique et mentale ainsi que le bien-être général des enfants.

Malheureusement, assez rapidement, le projet a montré ses limites. Si le Gouvernement s'était engagé publiquement à sortir toutes les familles avec enfants des centres fermés, des enfants sont encore enfermés tous les mois dans les centres fermés. Il est très vite apparu que le projet pilote ne concernait pas toutes les familles étrangères sans droit de séjour en Belgique. La Ministre avait oublié de préciser que son projet ne s'appliquait pas aux enfants déjà détenus dans les centres fermés et aux nouvelles

⁸ Réponse de l'Office des étrangers du 29 octobre 2008 à un courrier adressé par les ONG.

⁹ Dans le document annexé à la lettre de l'Office des étrangers du 3 novembre 2008 à l'attention des ONG en réponse à leur courrier du 3 octobre 2008, intitulé « Accueil des familles avec enfants dans les logements au lieu de la détention. Texte de vision ».

¹⁰ En font partie : le SDJ de Bruxelles, la Plate-forme Mineurs en exil, UNICEF Belgique, la CODE, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le CIRE, Jesuit Refugee Service, le Délégué général aux droits de l'enfant, Kinderen Zonder Papier, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Amnesty International Vlaanderen, Amnesty International Francophone, Kinderrechtencommissariaat, Kinderrechtswinkel, la Ligue des droits de l'homme, Kinderrechtencoalitie.

familles arrivées à la frontière. Certaines familles se sont senties trahies, on leur a fait croire que la sortie du centre fermé était proche alors qu'il n'en était rien.

Aujourd'hui, nous avons une vision plus claire des familles qui bénéficient de la nouvelle mesure. Il s'agit en fait uniquement des familles résidant sur le territoire et considérées par l'Office des étrangers comme étant « des cas faciles », c'est-à-dire celles qui résident sur le territoire depuis trop peu de temps que pour être bien intégrées, les familles avec enfants de moins de 6 ans, ainsi que les « familles Dublin ». Cependant, l'arrêté royal du 14 mai 2009 définit la « famille » comme étant « *les membres d'une famille d'étrangers qui se déclarent parents ou les personnes qui exercent l'autorité parentale ainsi que les mineurs faisant partie de cette famille et les membres de la famille jusqu'au 2^{ème} degré, qui ressortissent de l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980* ». Cette disposition fait référence aux personnes détenues, maintenues ou mises à la disposition du gouvernement, soit parce qu'elles résident sur le territoire sans autorisation et qu'elles ont reçu un ordre de quitter le territoire, soit parce qu'elles sont arrivées à la frontière sans être en possession des documents d'entrée requis et/ou demandent l'asile à la frontière. Cet arrêté royal pourrait donc servir de base pour héberger dans des maisons individuelles des familles « frontières » encore détenues dans les centres fermés.

A ce jour donc, les autres enfants, qui ne rentrent pas dans le projet-pilote, restent enfermés dans les centres fermés. Depuis octobre 2008, cela concerne plus de 15 enfants rien que dans le centre 127bis, qui sont restés enfermés pour une période allant de un à quatre mois.

La fin de l'enfermement des enfants étrangers dans les centres fermés, telle qu'annoncée, est donc loin d'être la réalité.

En outre, depuis le début, plusieurs zones d'ombre persistent dans la mise en place du projet. C'est petit à petit, via des demandes d'information au cabinet et à l'Office des étrangers, via des questions parlementaires ou en observant la manière dont le projet se met en place, que nous obtenons, en tant que service d'accompagnement des familles, des précisions sur le projet. Très récemment, un arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement des maisons individuelles a été adopté¹¹. S'il apporte quelques précisions quant à l'aménagement et l'équipement des lieux d'hébergement, des règles de vie applicables à l'arrivée dans la maison et durant le séjour, de l'utilisation du téléphone, il reste très flou quant au rôle des coaches, la visite des ONG et des institutions telles que le Délégué général aux droits de l'enfant et son homologue néerlandophone, la scolarité, etc.

La tâche principale du coach étant de faire accepter à la famille un retour volontaire dans le pays d'origine et de faciliter et préparer ce retour, on peut donc en conclure que le coaching tel qu'il est mis en place est très limité et ne s'inscrit nullement dans une logique globale de prise en charge de la famille dès son arrivée sur le territoire, pendant son séjour en Belgique et lors d'un éventuel retour.

En outre, le rôle très limité du coach visant à mettre tout en œuvre pour que la famille accepte plus facilement un retour est très ambigu. Il doit, en quelques jours ou quelques semaines, établir une relation de confiance avec la famille. Il n'a aucune approche globale de la situation de la famille ici ou dans le pays d'origine. Il ne va, par exemple, jamais examiner les possibilités de séjour de la famille en Belgique, même si l'arrêté royal prévoit que « *lorsque l'agent de soutien constate qu'il existe à l'égard de la famille de sérieux éléments de nature à justifier la cessation de la mesure de maintien, il doit soumettre ces éléments au Directeur général de l'Office des étrangers ou à son délégué* »¹². Un coach a en effet clairement déclaré qu'il ne conseillera jamais à une famille d'introduire une procédure d'asile¹³. Pour revenir à la situation de la mère célibataire d'Azerbaïdjan qui craint de retourner dans son pays, à aucun moment, le coach ne lui a proposé d'introduire une demande d'asile, alors qu'elle était au courant de sa crainte. Pour avoir une approche globale de la situation de la famille dès son arrivée en Belgique, il faudrait mettre sur pied une collaboration entre la Ministre de la politique d'asile

¹¹ Arrêté royal du 14 mai 2009 (M.B. 27 mai 2009).

¹² Article 9, al. 2 de l'Arrêté royal du 14 mai 2009.

¹³ Ou toute autre procédure de séjour, telle une demande de régularisation.

et de migration et la Ministre de l'Intégration sociale, en charge de l'accueil des demandeurs d'asile et d'autres catégories d'étrangers, dont les familles en situation de séjour précaire. Actuellement, ni l'une ni l'autre ne veulent travailler ensemble.

Si le coach doit persuader la famille d'accepter un retour et doit préparer ce retour avec elle, la préparation est limitée à rassembler les documents permettant à la famille de partir. Dans le cadre de la préparation au retour, le coach n'examine nullement les possibilités d'accueil, de séjour et d'intégration dans le pays d'origine ou dans le pays où la famille est rapatriée. Une famille tchétchène s'est ainsi montrée très anxieuse quant à son transfert en Pologne, responsable de l'examen de sa demande d'asile. A aucun moment, le coach l'a informée sur la procédure d'asile en Pologne, sur l'assurance qu'elle avait de pouvoir introduire une demande d'asile et à aucun moment, il a rassuré la famille quant à un accueil humain sur place. Entre-temps, nous avons appris que le père était enfermé dans un centre fermé en Pologne...

Concernant la visite des ONG, 8 mois après la mise en place du projet, seules deux ONG ont eu l'autorisation de se rendre dans les maisons individuelles et ont pu avoir accès aux familles. Cette autorisation n'a pas été facile à obtenir et l'Office des étrangers paraît très réticent à la mise en place d'un droit de visite régulier des ONG aux familles (alors que ce droit existe dans les centres fermés – les centres fermés semblent donc plus accessibles que ces maisons ouvertes, ce qui est absurde !). Or, il est primordial, si nous voulons nous assurer que les moyens qui sont mis en œuvre pour faire aboutir le projet soient respectueux des droits fondamentaux des familles et des enfants, d'avoir des contacts directs avec les familles.

En tant qu'association pouvant offrir une aide aux enfants en difficulté, nous continuons à suivre ce projet de près et nous restons vigilant à ce qu'il respecte les droits des enfants.