

ÉTUDE PORTANT SUR LES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION DES FAMILLES AVEC ENFANTS DANS LES CENTRES FERMÉS EN VUE DE LEUR ÉLOIGNEMENT

Extraits

(...)

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'État 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.

(...)

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.**

(...)

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**

0. Recommandations

(...)

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

(...)

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

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 reconnais-

sance du statut de réfugié après une décision positive ou avec un départ effectif (forcé ou non) suite à une décision négative.

(...)

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. (...)

0.2.1 Une procédure d'asile maximale d'1 an pour les familles avec enfants

(...)

0.2.2 Contrôle et évaluation de la procédure de filtrage pour le Conseil d'état

(...)

0.2.3 Améliorer la qualité et la transparence de la procédure d'asile

(...)

0.2.4 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 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. (...)

0.2.5 Maintenir et clarifier les possibilités de régularisation pour raisons humanitaires

(...) SumResearch recommande que la nouvelle procédure d'asile prévienne 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. (...) 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. (...)

D'après SumResearch, la régularisation doit rester un pouvoir discrétionnaire du ministre. (...)

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 conseiller 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. (...)

0.3 **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 résultats que si elles s'inscrivent dans l'ensemble complet des recommandations.

0.3.1 Un trajet de retour adapté aux différents groupes-cible

(...) SumResearch part du postulat que les familles avec enfants sont relativement «*visibles*» dans notre société et peuvent difficilement se cacher dans la clandestinité complète. À 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.

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

(...) 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 conseille dès lors de les placer 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. (...)

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

(...) 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. (...)

0.3.1.3 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. (...)

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. (...)

0.3.1.4 Familles avec enfants qui n'ont jamais introduit de demande d'asile et qui se trouvent illégalement sur le territoire (...)

0.3.1.5 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. (...)

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. (...)

0.4 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

UN MORATOIRE URGENT DE L'ENFERMEMENT D'ENFANTS !

par Benoît Van Keirsbilck

L'étude, dont nous publions ici des extraits⁽¹⁾, a été commanditée par le Ministre de l'Intérieur à une firme privée flamande «Sumresearch» essentiellement active dans le domaine de l'urbanisme. Elle a été dirigée par Bart Canfyn, anciennement directeur du Centre fermé de Merksplas.

Il ne fait aucun doute que le Ministre avait choisi cette firme pour lui faire dire ce qu'il avait envie d'entendre. Et en grande partie, c'est le cas.

Ceci étant, force est de constater qu'à certains égards, les «chercheurs» ont fait preuve d'une indépendance, nécessairement coupable aux yeux du commanditaire qui n'a pas manqué de garder sous le coude le rapport de recherche avant que, poussé par l'opposition, il soit contraint à en faire état au Parlement.

Certes, l'objectif premier de cette étude portait sur les alternatives à la détention. On imagine sans mal que le Ministre avait en tête des formules du type de l'assignation à résidence, le bracelet électronique, la détention d'un membre de la famille uniquement, ... A cet égard, l'étude n'aura pas répondu aux attentes.

Par contre, elle a pris la liberté de se prononcer sur le contexte global de la politique migratoire belge en la dénonçant (à mots couverts, certes) et en émettant des recommandations : une remise des compteurs à zéro (régularisation massive), mise en place d'une commission de régularisation, transformer l'Office des étrangers en administration moderne, ... Les critères préconisés pour la régularisation étant de loin plus ouverts que ceux proposés pas les ONG et même les associations militantes : un an de procédure, ...

Sur la détention, tant la longueur de la procédure (et donc de la détention), que les raisons qui poussent à détenir et surtout que les conditions de la détention elle-même sont sévèrement critiquées. Pourquoi détenir des familles inexpulsables, pourquoi détenir systématiquement les familles qui vont être réorientées vers un autre pays en application de la Convention de Dublin, ...

Sur la détention des enfants et familles, l'étude est on ne peut plus claire : «*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.*» (...)

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.

Avec un autre langage, il s'agit ni plus ni moins de décrire les centres fermés comme des lieux qui appliquent des traitements inhumains et dégradants. **Ceci, provenant d'un centre de recherche qui ne peut être suspecté d'être «pro-ONG», doit déboucher sur l'application d'un moratoire immédiat de tout enfermement d'enfants en centres fermés.**

Quant aux autres recommandations, certaines méritent d'être creusées telles que la désignation d'un «coach» pour chaque famille arrivant en Belgique chargé de les suivre dans l'ensemble de leur parcours.

L'étude considère que la détention des familles pourrait avoir lieu pour une durée d'un mois maximum (prolongeable à des conditions précises) dans des petites unités familiales, sans barbelés, avec des espaces privatifs, des activités, du personnel plus tourné vers l'accompagnement que la surveillance, ...

On ne peut y souscrire dès lors qu'il s'agit encore et toujours d'enfermement. Ceci étant, ces propositions apparaissent à ce point irréalistes et extraordinairement coûteuses qu'on doute fort qu'elles soient mises en œuvre un jour.

(1) La version complète peut être consultée sur : www.pienternet.be/sum/deel_2_visie_FR.pdf; en outre, toutes les interviews des «experts» qui ont servi de base à la réalisation de cette étude peuvent être consultées sur : www.pienternet.be/sum/Bijlage_Interviews.pdf

documents

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.

0.4.1 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. (...)

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 en-

fants 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. (...)

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. (...)
- Les familles doivent pouvoir jouir de leur autonomie. Les parents doivent pouvoir exercer leur rôle parental à part entière (...). Ils doivent pouvoir assumer eux-mêmes certaines tâches ménagères. (...)
- 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. (...)

- Un enseignement de qualité est dispensé par un personnel enseignant (donc pas uniquement par des éducateurs), (...)

- 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, (...)

- Des activités en suffisance doivent également être prévues à l'intention des parents : (...)

- 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 (...).

(...)

0.4.2 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.

(...)

0.5 Recommandations complémentaires

0.5.1 Un système coordonné de collecte des données

(...)

0.5.2 Suivi et gestion par l'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 coachs 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.

Pour SumResearch

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

Février 2007