

‘UNITÉS D’HABITATION OUVERTE’ ET ‘COACHES’ POUR LES FAMILLES AVEC ENFANTS MINEURS, COMME ALTERNATIVE À L’ENFERMEMENT

ÉVALUATION APRÈS QUATRE ANS DE FONCTIONNEMENT



Photo :Brecht Joris



AMNESTY
INTERNATIONAL



Sommaire

1. INTRODUCTION	3
1.1. Préface.....	4
1.2. Résumé.....	5
1.3. Les données chiffrées.....	7
1.3.1 Les familles visitées.....	7
1.3.2 Les chiffres généraux d’octobre 2008 à avril 2012.....	7
2. QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE	10
2.1. L’accompagnement à deux voies: séjour et retour.....	11
2.2. L’intérêt supérieur de l’enfant et le respect de l’unité familiale.....	11
2.3. La clause de souveraineté dans la procédure Dublin.....	13
2.4. Le protocole de coopération du 17 septembre 2010.....	15
2.5. L’accompagnement à domicile.....	16
2.6. Le refoulement indirect.....	16
3. OBSERVATIONS	18
3.1. L’accompagnement des demandeurs d’asile à la frontière.....	19
3.1.1. En général.....	19
3.1.2. Arrivée et transfert vers une unité d’habitation ouverte.....	19
3.1.3. Identification et accompagnement des personnes vulnérables.....	20
3.1.4. Accompagnement et aide juridique pendant la procédure d’asile.....	20
3.1.5. Accompagnement après décision négative.....	23
3.1.6. Accompagnement à l’écoulement après avoir atteint le délai maximum d’enfermement.....	25
3.1.7. Accompagnement après décision positive.....	25
3.2. Accompagnement des demandeurs d’asile en procédure Dublin.....	26
3.3. Collaboration coaches / services externes.....	29
3.3.1. Ecoles et temps libre.....	29
3.3.2. Kind en Gezin / Office de la Naissance et de l’Enfance (ONE).....	31
3.3.3. Le Comité belge d’aide aux réfugiés (CBAR).....	31
3.3.4. Les ONG visiteuses.....	32
3.4. Mise en œuvre, encadrement et évaluation.....	34
3.4.1. Encadrement des coaches.....	34
3.4.2. Evaluation du projet pilote.....	35
4. RECOMMANDATIONS ET BONNES PRATIQUES	37
4.1. A l’Office des étrangers.....	38
4.2. Aux Coaches au retour.....	45
4.3. Au Secrétaire d’Etat à la politique de migration et d’asile.....	49
4.4. Aux Barreaux.....	51
4.5. A la Police des frontières.....	51
5. RÉPONSES DU SECRETARIAT D’ETAT A LA POLITIQUE DE MIGRATION ET D’ASILE (MAGGIE DE BLOCK)	52
COLOFON.....	57
ORGANISATIONS SIGNATAIRES DU RAPPORT.....	57

1. INTRODUCTION



Photo: Isabelle Pateer

1.1. Préface

Depuis le mois d'octobre 2008, les familles avec enfants mineurs qui ont reçu un ordre de quitter notre pays, ne sont plus détenues en centres fermés mais hébergées en unités d'habitation ouverte¹ avec accompagnement intensif d'un coach au retour. La Plate-forme *Mineurs en exil* a suivi de manière assidue cette pratique, parce qu'elle offrait à la Belgique la possibilité de ne plus enfermer des enfants en centres fermés.

Notre précédente évaluation des unités d'habitation ouverte date de décembre 2009². Ces trois dernières années, ces unités d'habitation ont connu un parcours cahotique, nonobstant le bon travail des coaches au retour. Depuis 2009, elles accueillent un nouveau public : les familles demandeuses d'asile à la frontière. Parmi nos recommandations faites en décembre 2009, plusieurs sont toujours d'actualité : les unités d'habitation ouverte doivent être évaluées minutieusement et pérennisées dans la politique belge de retour. La surcharge de travail des coaches, réalisé avec le peu de moyens mis à leur disposition, entrave aussi la mise en application des recommandations.

Le succès (relatif) des unités d'habitation reste cependant inchangé. Le pourcentage de personnes passées dans la clandestinité au cours de ces quatre dernières années fluctue toujours entre 20 et 30%, avec des poussées sporadiques. La grande majorité des familles hébergées en unités d'habitation est donc restée en contact avec les coaches au retour et, par voie de conséquence, à la disposition de l'Office des étrangers, malgré le fait que ces unités d'habitation sont ouvertes. Par ailleurs, le nombre de familles passées dans la clandestinité ne pourra se résorber que si l'on analyse les raisons pour lesquelles ces familles ont quitté ces habitations et ont choisi la clandestinité.

En 2011, l'OE a pris en location 3 nouvelles habitations à Tielt. Il y a aujourd'hui 18 unités familiales ouvertes, réparties en 4 emplacements et l'OE cherche encore de nouvelles places. Au début, on ne savait pas trop comment la nouvelle secrétaire d'Etat, Maggie De Block (Open VLD) allait se positionner à la fois vis-à-vis des unités familiales ouvertes (plus communément appelées « maisons de retour », et du pourcentage de disparitions. Dans sa réponse à nos questions à la suite de cette deuxième évaluation elle nous a fait savoir que les unités familiales ouvertes resteront une des ses priorités et que d'autres emplacements sont recherchés. Mme la Secrétaire d'Etat considère, en effet, que c'est « une alternative acceptable pour l'organisation du retour de familles avec des enfants et pour l'accueil des familles qui, à la frontière, n'ont pas reçu d'autorisation pour accéder au territoire ».

Le 11 mai 2012, la même Secrétaire d'Etat s'est exprimée lors de l'ouverture de 3 unités à Zulte : « Le projet est un succès. Je préfère voir 25% de familles qui disparaissent des «maisons de retour» que de devoir enfermer des familles avec des enfants mineurs dans des endroits où il n'y a pas de facilités pour les familles ». Néanmoins Mme De Block considère que le chiffre de 25% de disparitions est inquiétant et que, pour cette raison, **5 unités fermées** seront créées sur le terrain du centre fermé 127bis à Steenokkerzeel.

Le parcours prendra dès lors la forme suivante. Les familles demandeuses d'asile avec des enfants mineurs resteront, suite à une décision négative, durant la durée de validité de l'ordre de quitter le territoire, en centre d'accueil et ne seront pas transférées vers une unité familiale ouverte. Les familles en séjour irrégulier sur le territoire ou les familles déboutées qui disposent d'un logement propre pourront y rester et y être accompagnées par un coach.

¹ Les unités d'habitation ouvertes sont également connues sous la dénomination « maisons-retour », les « maisons Turtelboom », ou les unités familiales ouvertes.

² Open woonunits en terugkeercoaches voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor gedwongen verwijdering vanuit een gesloten centrum, evaluatie pilootproject na één jaar werking oktober 2009

Le transfert vers une « maison de retour » n'aura lieu que s'il n'y a pas de logement privé ou pas d'autre solution dans l'accueil.

C'est seulement dans des circonstances exceptionnelles, comme après la disparition d'une famille logée en « maison de retour », que la détention sera prévue mais il y aura également des coaches dans ces unités fermées. L'OE défend cette position en assurant que la détention dans les unités fermées sera « la plus courte possible » et ne concernera que les familles déjà identifiées. Les familles qui ont fait l'objet d'un refus d'accès au territoire lors de leur arrivée à la frontière pourront être également enfermées, le temps d'organiser leur refoulement dans pour autant que celui-ci ait lieu dans les 48 heures. Si ces familles ne peuvent être refoulées dans ce délai ou si ces familles demandent l'asile à la frontière, elles seront transférées vers une unité d'habitation ouverte où elles feront l'objet d'un accompagnement d'un coach de l'OE

La secrétaire d'Etat reconnaît la nécessité d'une **évaluation globale** des « maison de retour », vu que, au niveau du Parlement, des questions lui sont régulièrement posées quant à leur fonctionnement.

1.2. **Résumé**

Depuis l'évaluation faite par la Plate-forme *Mineurs en exil* en 2009, le projet des unités d'habitation ouverte a connu d'importantes modifications. Ces unités sont maintenant accessibles aux familles demandeuses d'asile à la frontière. Ce qui alourdit singulièrement l'accompagnement des coaches et surcharge tout le projet qui, à l'origine, poursuivait d'autres objectifs. Malgré ces changements et l'accroissement de travail, qui en a résulté pour les coaches au retour, ceux-ci sont sur le terrain et y font du bon travail.

Les familles dites 'à la frontière' requièrent un autre type d'accompagnement qu'il vaudrait mieux offrir dans les structures d'accueil régulières de Fedasil, en acceptant que ces familles soient autorisées à séjourner sur le territoire. Un accord de coopération entre Fedasil et l'OE pourrait alors déterminer quand et comment ces familles doivent être placées en unités d'habitation ouverte. Ces familles ne reçoivent pour le moment aucun soutien après une décision négative. L'OIM ne les aide pas et les coaches au retour n'ont rien à leur offrir. Il y a là une discrimination de ces 'familles frontière' par rapport aux demandeurs d'asile déboutés après une demande introduite sur le territoire. Dans les deux cas, les familles qui ont reçu une décision négative doivent bénéficier de suffisamment de temps et de soutien pour organiser leur retour, ce qui réduira fortement le risque de passer dans la clandestinité. Il faut donc envisager la possibilité d'accorder le séjour sur le territoire à ces familles, de manière à ce qu'elles puissent bénéficier de l'aide au retour de l'OIM et rendre ainsi possible un retour durable. Si ces familles viennent en fin de compte à relever quand même du système d'accueil régulier (Fedasil), après l'expiration du délai maximum de maintien autorisé dans ces unités d'habitation ouverte (identique à celui prévu pour un maintien en centre fermé), un transfert rapide vers ce système doit être garanti afin d'éviter qu'elles ne se retrouvent à la rue.

Les auteurs de la note d'évaluation proposent de **prévoir un bon accompagnement sur deux voies – séjour et retour – pour les familles en unités d'habitation ouverte, où donc on continuerait d'examiner les options de séjour et ce, jusqu'au dernier moment**. Ce genre d'accompagnement augmentera la confiance et contribuera à ce que les personnes restent à la disposition des autorités, ce qui élargira les chances d'un retour durable. Les intérêts de l'enfant, parmi lesquels le maintien de l'unité familiale, doivent toujours primer

et ce, depuis l'arrivée jusqu'au départ. Séparer les membres d'une même famille va à l'encontre de l'objectif principal des maisons de retour, à savoir de chercher ensemble une perspective d'avenir humainement digne. A cet égard, l'arrestation et le transfert d'une famille ne se feront que si la famille est au complet. Il faut éviter le transfert d'un membre de la famille vers un centre fermé pour cause de comportement difficile.

En ce qui concerne les 'familles Dublin', la note souligne la nécessité de pouvoir continuer à envisager des options de séjour pendant la procédure de transfert. C'est la raison pour laquelle nous insistons fortement sur la nécessité d'**élargir l'application de la clause de souveraineté** et de ne plus expulser les familles lorsqu'on est sans réponse du 'pays Dublin'. Dans ce cas là, la clause de souveraineté doit être appliquée en accord avec les intéressés. A cet effet, la note souligne encore qu'aucune personne ne peut être expulsée vers des pays où elle pourrait courir le risque d'un refoulement (indirect). A la suite de l'arrêt **M.S.S. contre Belgique, l'OE doit suivre la situation des familles renvoyées**. Les coaches pourraient rester en contact avec les familles, même si elles n'ont pu avoir accès à une procédure d'asile (de qualité) dans aucun pays européen. L'information recueillie à cette occasion pourrait ensuite être utilisée dans les dossiers à venir. Enfin, les coaches doivent informer les familles sur la situation qui règne dans l'Etat membre responsable du traitement de la demande d'asile et prendre contact avec les organisations locales.

Ensuite, il est essentiel de toujours s'interroger sur le bien-fondé de l'enfermement et d'envisager un **accompagnement à domicile ou ambulatoire**. **A l'arrivée et au moment du transfert vers une unité d'habitation ouverte, une information aussi complète que possible doit être donnée dans une langue compréhensible par la famille ou par le biais d'un interprète. Les personnes vulnérables doivent être identifiées et recevoir un bon accompagnement.** En ce qui concerne l'aide juridique et l'accompagnement, la note reconnaît un certain nombre de bonnes pratiques. La désignation d'un avocat et l'information complémentaire par les coaches se passent bien. **Il y a toutefois un grand besoin d'informations et de sensibilisation des avocats sur les unités d'habitation ouverte et leur base légale.** Les coaches devraient pouvoir signaler aux instances compétentes les carences rencontrées en matière d'aide juridique et pouvoir bénéficier eux-mêmes d'une formation juridique.

La coopération entre les coaches et les services extérieurs est très importante. Les enfants doivent être inscrits dans une école. Quand ce n'est pas possible, des occupations alternatives du temps libre doivent être proposées. L'Office de la Naissance et de l'Enfance (Kind et Gezin) et le CBAR doivent avoir accès aux unités d'habitation ouverte et mener des entretiens confidentiels avec les familles. De même pour les visiteurs-ONG, la confidentialité et la fréquence des visites sont essentielles. Nous insistons fortement **pour que certaines ONG reçoivent un accès structurel** aux unités d'habitation ouverte.

Concernant la mise en œuvre, l'encadrement et l'évaluation du projet, la note constate **un manque d'effectif, de soutien et de formation du personnel en place. Un accompagnement systématique des coaches est nécessaire. Ils doivent pouvoir disposer d'un accompagnement psychologique et de formations de base.** Il semble indiqué de procéder au recrutement à court terme de coaches au retour et de personnel supplémentaire d'accompagnement. Il serait bien d'incorporer tout le programme FITT dans le propre budget de l'OE. Enfin, la note insiste pour que l'OE réalise en interne **une évaluation approfondie des quatre premières années de mise en œuvre du projet** Une évaluation externe serait également judicieuse. Toutes les parties prenantes doivent être incluses dans cette évaluation : ONG, avocats, coaches, OE, Fedasil, CBAR, HCR, OIM et tous les secteurs avec lesquels les coaches coopèrent déjà.

1.3. Les données chiffrées.

1.3.1 Les familles visitées

Cette note est le résultat des observations que la Plate-forme *Mineurs en Exil* a pu faire grâce aux visites menées par le *Jesuit Refugee Service* pendant deux ans dans les unités d'habitation à Zulte, Tubize et Sint-Gillis-Waas. De mai 2010 à juin 2011, Stefanie Duysens, visiteuse accréditée du JRS-Belgium, a visité, toutes les deux semaines, les familles hébergées dans les unités d'habitation de l'OE à Tubize, Zulte et Sint-Gillis-Waas. Nous avons ainsi fait 18 visites et nous y avons rencontré 28 familles. La majorité des familles ont été arrêtées à Zaventem et ont introduit une demande d'asile à la frontière.

Description sommaire des familles rencontrées :

Familles demandeuses d'asile à la frontière : 20 familles dont une famille sous transfert Dublin II(France).

- 4 des 5 familles dont la procédure d'asile a été clôturée par une décision négative, ont été renvoyées (Irak, Liban, Turquie, Afghanistan). Une (1) famille a quitté l'habitation la veille de la décision négative du Conseil du contentieux des étrangers (Sri-Lanka).
- 7 familles ont été reconnues comme réfugiées ou ont reçu le statut de protection subsidiaire (2 Irak, 4 Afghanistan, 1 Liberia) ; 2 familles dont la procédure d'asile était encore en cours mais le délai de détention dépassé, ont été mises en liberté (1 famille palestinienne du Liban, 1 famille d'Irak).
- La famille de Guinée sous Règlement Dublin II a été renvoyée en France.

Familles avec ordre de quitter le territoire : 8 familles dont 6 cas Dublin II (3 Pologne, 1 Hongrie, 1 Italie, 1 France).

- Les 2 familles dont la procédure de régularisation de séjour a été refusée, étaient originaires du Brésil et de la république d'Ingouchie (Russie). La famille brésilienne est retournée volontairement au Brésil. La famille d'Ingouchie est finalement retournée volontairement au pays, avec l'aide de l'OIM.
- Concernant les transferts Dublin II : 1 famille tchéchène a accepté son transfert vers la Pologne (avec l'intention d'un retour vers le pays d'origine) et la famille arménienne qui avait refusé le transfert, a été mise en liberté pour raisons médicales. Les autres familles (1 arménienne, 1 géorgienne et 2 tchéchènes) ont accepté le retour volontaire vers le pays d'origine, avec l'aide de l'OIM. Une seule famille est passée dans la clandestinité après avoir été informée de la date du vol retour. Les autres familles ont effectivement quitté le territoire.

1.3.2 Les chiffres généraux d'octobre 2008 à avril 2012³

D'octobre 2008 au 17 septembre 2012 inclus, 385 familles, parmi lesquelles 694 mineurs accompagnés, ont séjourné dans les maisons de retour.

³ Persconferentie Maggie De Block 11 mei 2012, ; Activiteitenverslag Dienst Vreemdelingenzaken 2011,

Parmi ces familles, 374 d'entre elles ont quitté les maisons de retour :

- **174** familles (46,5%) sont retournées, dont 35 familles ayant opté pour un retour volontaire (avec ou sans l'aide de l'OIM).
- **94** familles se sont esquivées (25%). La plupart des disparitions ont lieu dans des dossiers Dublin (transfert vers un autre Etat Membre). On constate le moins de disparitions chez les demandeurs d'asile à la frontière. Presque la moitié des disparitions se passent dans les cinq jours qui suivent l'arrivée dans l'unité d'habitation. Un autre groupe important de clandestins se crée dans les jours qui précèdent tout juste le retour prévu.
- **106** familles ont été libérées par l'Office des étrangers pour divers motifs (28,5%). 49 familles ont été libérées car elles ont obtenu soit le statut de réfugié, soit le bénéfice de la protection subsidiaire.

A travers ces pourcentages, nous voyons qu'il y a toujours 75% des familles qui ne disparaissent pas et qui restent donc en contact avec le coach dans l'unité d'habitation. La durée moyenne de séjour est de 23,3jours. La répartition selon les emplacements s'opère ainsi :

- Tubize : 144 familles
- Zulte : 126 familles
- Sint-Gillis-Waas : 96 familles
- Tielt : 19 familles

L'Irak, l'Afghanistan, la Russie, la Serbie et le Kosovo sont les pays d'origine les plus représentés. 70% des familles en provenance d'Irak et d'Afghanistan sont des demandeuses d'asile à la frontière.

En 2011, 60% des familles des familles placées dans ces unités d'habitation ouvertes avaient demandé l'asile à la frontière ou s'étaient vues refuser l'accès au territoire lors de leur arrivée à la frontières (82 familles, dont 13 qui ont disparu), 26% des familles se trouvaient en séjour irrégulier sur le territoire (36 familles, dont 13 qui ont disparu) et 14% des familles faisaient l'objet d'une procédure Dublin (19 familles, dont 9 ont disparu).

Comparaison : ces quatre dernières années, on a dénombré 48,5% de familles demandeuses d'asile à la frontière ou autres dossiers frontière, 30,5% de familles en séjour irrégulier sur le territoire et 11% de familles en procédure Dublin.

Les mamans seules avec enfant(s) formaient, en 2011, 43% de la totalité des familles ; en 2012, elles étaient 56%.

RECOMMANDATION 1

Nous demandons à l'Office des étrangers la publication mensuelle de statistiques détaillées. Ces statistiques devraient fournir les informations suivantes : la nationalité, le pays d'origine ou le pays de résidence (si autre que le pays dont la famille a la nationalité), la situation administrative, le nombre d'enfants, le nombre de familles monoparentales (homme/femme), la durée de maintien en unité d'habitation, le pays de destination, le résultat de la procédure (par nationalité) et la base légale du maintien.

2. QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE



Photo : Brecht Goris

2.1. L'accompagnement à deux voies: séjour et retour

Au cours d'un bon accompagnement à deux voies – séjour et retour – le retour est sans doute examiné dès le début de la procédure⁴, cependant, tout au long de la procédure de retour, les coaches continueront jusqu'au dernier moment à examiner chaque possibilité de séjour. Un tel accompagnement augmente la confiance et amène les personnes à rester à la disposition des autorités. C'est la seule manière significative de travailler dans la confiance, pour élaborer une solution de retour aussi durable que possible.

RECOMMANDATION 2

Il faut que les coaches au retour travaillent davantage sur les différentes possibilités de séjour. Le rôle et le cahier des charges des coaches au retour doivent, de manière moins ambiguë qu'aujourd'hui, comprendre un 'véritable' coaching. Nous entendons par là un accompagnement intégral qui parcourt simultanément les deux voies – séjour et retour – et qui permet aux familles de s'adapter à toutes les issues possibles de la procédure mise en œuvre. Maintenant que les unités d'habitation ouverte accueillent également les familles demandeuses d'asile, l'accompagnement devra aussi viser la protection de ces réfugiés potentiels.

2.2. L'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de l'unité familiale

La Convention des droits de l'enfant stipule à l'article 3§1, que : “ *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.*”.

Le maintien de l'unité familiale des familles hébergées en unités d'habitation ouverte doit à tout moment, depuis leur arrivée jusqu'à leur départ, être respectée et protégée. Il est important de toujours agir dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant. Séparer des familles va d'ailleurs à l'encontre du principe même des maisons de retour : trouver ensemble une perspective d'avenir humainement digne, afin d'éviter au maximum le retour forcé.

Les visites en unités d'habitation ouverte ont révélé que l'unité familiale n'est pas toujours respectée. Même si ce principe ne peut pas toujours être respecté dans des cas spécifiques⁵, il est fondamental que l'OE respecte l'intérêt supérieur de l'enfant, ce qui semble ne pas avoir été le cas lorsque la mère ou le père a été placé en centre fermé.

⁴ Un accompagnement à deux voies veut dire qu'on abordera les deux possibilités dès le début, d'une manière adaptée aux circonstances. Le projet de Vluchtelingenwerk : « Le retour est abordé dès le début et de manière implicite : en se renseignant sur les perspectives d'avenir et sur les espérances de la personne en question. Au cours d'un tel entretien, la question du retour n'est à proprement parler pas abordée de manière explicite mais la thématique est implicitement présente. La recherche d'un plan d'avenir réaliste et faisable se fait de concert »

⁵ Si un membre de la famille présente un risque pour les autres membres de la famille

Le non-respect de l'unité familiale engendre beaucoup de stress dans ces familles et mène à une rupture de la relation de confiance avec le coach, surtout si c'est lui qui a pris la décision de placer un des parents en centre fermé.

Le parent resté avec les enfants en unité d'habitation a souvent le sentiment d'être pris en otage. Ce parent s'occupera essentiellement du sort du parent placé en centre fermé plutôt que de la préparation au retour volontaire. Ce genre de situation peut aussi engendrer parmi les autres membres de la famille la peur d'être également placés en centre fermé et provoquer dès lors le passage à la clandestinité.

La relation du coach avec la famille séparée est dès lors très difficile et compliquée. La rupture de confiance entre la famille et le coach empêche tout dialogue constructif.

Les propositions, faites par les coaches, de rendre visite au parent maintenu en centre fermé ou de rencontrer le psychologue de l'OE, ne sont en aucune façon une alternative acceptable qui justifierait la séparation de la famille.

1er Cas

Dans cette famille, la sœur du père, âgée de 18 ans, a été placée en centre fermé, alors qu'elle faisait déjà partie de cette famille avant son arrestation sur le territoire. Cette situation a été très mal vécue par le père qui devait déjà faire face à des problèmes psychiatriques.

La définition de la famille dont on se sert pour assurer l'accompagnement en unité d'habitation ouverte, ne doit pas être interprétée de façon trop restrictive. Les enfants majeurs ou les sœurs et frères qui vivent au sein de la famille, doivent également faire partie du transfert vers l'unité d'habitation ouverte. Une telle approche consolidera la confiance entre le coach et la famille, ce qui est nécessaire pour bien réussir l'accompagnement en unités d'habitation. La mise en détention d'une personne ayant des problèmes psychiatriques n'est pas le remède contre les problèmes de cette personne, tout au contraire, elle risque d'aggraver ses problèmes psychiatriques.

2e Cas

A leur arrivée à Zaventem, une famille iranienne et leur fille de 17 ans ont été placées en unité d'habitation ouverte. Après une semaine, on sépare la mère du noyau familial pour cause de "comportement hystérique"..Sur quoi, le père et la fille décident de quitter l'unité d'habitation ouverte.

3e Cas

Une mère originaire d'Ingouchie (Russie) et ses quatre enfants âgés de 4 à 11 ans sont placés en unité d'habitation ouverte, le jour qui suit l'arrestation du père des enfants (pour vol à l'étalage). Un mois plus tard, le père est renvoyé en Russie sans sa famille. La mère et les enfants se trouvaient alors encore en unité d'habitation.

4e Cas

Une famille iranienne, demandeuse d'asile à la frontière, qui avait été transféré dans une unité d'habitation, disparaît de celle-ci une fois sa demande d'asile rejeté de crainte d'être renvoyé en Iran. Un an plus tard, le père a été arrêté par la police, et

incarcéré sur décision de l'Office des étrangers au centre fermé de Merksplas puis renvoyé seul en Iran pendant que sa femme était hospitalisée pour grave dépression et que leur fils âgé de 3 ans, se trouvait chez des amis. Le père a été une première fois renvoyé de force en Iran sans passeport ni laissez-passer (document de voyage), sur quoi les autorités iraniennes l'ont re-renvoyé vers la Belgique. Après une nuit passée dans la zone de transit à Zaventem, il est de nouveau renvoyé vers l'Iran, sur la base de la convention de Chicago (renvoi à la frontière) malgré le fait que la famille séjournait déjà depuis un an sur le territoire.

RECOMMANDATION 3

Le maintien et le transfert d'une famille dans une unité d'habitation ouverte et son retour ensuite vers le pays d'origine ou de résidence ne peuvent se faire que lorsque la famille est au complet. Lorsqu'un des parents est détenu en centre fermé, celui-ci doit, au regard du principe de l'intérêt supérieur des enfants mineurs, être réuni sans tarder avec les autres membres de sa famille hébergés dans l'unité d'habitation. Nous encourageons l'Office des étrangers à adopter une interprétation large de l'unité familiale (par exemple, lorsqu'il est question d'enfants majeurs ou de grands-parents). Le transfert d'un membre de la famille à partir d'une unité d'habitation vers un centre fermé à cause de son comportement difficile, doit être évité. Il faut chercher de nouvelles pistes qui puissent offrir une solution adéquate aux besoins de ces situations familiales parfois très complexes.

RECOMMANDATION 4

Enfermer un membre de la famille dans un centre fermé ne constitue pas une réponse appropriée à la gestion d'un cas difficile. L'élaboration d'un large réseau de services spécialisés et la conclusion de conventions avec ces services permettraient d'offrir un plus large éventail de réponses possibles aux situations de crises.

RECOMMANDATION 5

Les coaches doivent également pouvoir faire appel à un psychologue si eux-mêmes estiment en avoir besoin.

2.3. La clause de souveraineté dans la procédure Dublin

Plusieurs demandeurs d'asile tchéchènes arrivent en maisons de retour. La plupart ont transité par la Pologne et relèvent donc automatiquement de la procédure Dublin.

Le traitement des demandes d'asile tchéchènes est médiocre en Pologne. Les demandeurs d'asile tchéchènes y sont confrontés à des situations très difficiles. Un rapport du Parlement européen décrit les conditions d'accueil comme suit : « *cellules d'isolement, séparation homme/femme, séparation des familles, possibilités limitées de sortie, activités créatives et collectives limitées, manque d'hygiène, pas de terrain de jeu (préau) ou de jeux pour les*

enfants »⁶. En 2009, à peine 2,2% des demandeurs d'asile tchétchènes ont obtenu le statut de réfugié reconnu en Pologne, et 1% s'est vu attribuer le statut de « séjour toléré ».⁷ Ce statut est octroyé aux personnes pouvant justifier que le retour au pays représenterait un danger de mort pour elles. Ce statut leur ouvre le droit à la carte de séjour valable un an, mais qui doit être renouvelé pendant dix ans avant de donner droit au séjour permanent.⁸ Il ne donne toutefois pas droit d'accès au marché de l'emploi ni aux programmes d'intégration et il limite le droit à l'aide sociale.⁹ Ces conditions de vie impossibles poussent beaucoup de Tchétchènes à poursuivre leur parcours d'exil jusqu'en Europe occidentale à la recherche d'une sécurité et de perspectives d'intégration. L'Office des étrangers n'applique que rarement la clause de souveraineté du Règlement Dublin II¹⁰ aux demandeurs d'asile tchétchènes qui arrivent en Belgique via la Pologne. L'accueil, l'aide sociale et la procédure d'asile ne sont pourtant pas garantis en Pologne.

L'impact de l'arrêt M.S.S

L'arrêt M.S.S. de la Cour EDH (M.S.S. contre Belgique et Grèce, no. 3069/09, 21 janvier 2011) a remis en question la confiance intercommunautaire, sur laquelle s'appuyait, au moins en partie, le Règlement Dublin II. Il est pour le moins clair que les Etats membres doivent adapter leurs pratiques d'expulsion et le recours à la clause de souveraineté. Dans l'arrêt M.S.S., la Cour EDH a jugé que la Belgique, lors du transfert d'un demandeur d'asile afghan vers la Grèce dans le cadre du Règlement Dublin (Règlement CE 343/2003), aurait dû, au moment d'appliquer ce Règlement, vérifier à la lumière des nombreux rapports internationaux crédibles, s'il y a suffisamment de garanties à l'encontre d'un refoulement direct ou indirect. Compte tenu de ces rapports, la Belgique était supposée connaître la situation en Grèce. Dans une telle situation, à savoir la situation globalement préoccupante d'un pays, l'on ne peut attendre du requérant qu'il supporte à lui seul la charge de la preuve en ce qui concerne un traitement éventuel contraire à l'article 3 de la CEDH.

Outre la situation de la Grèce et de la Pologne, celle des 'pays Dublin' tels, surtout, que l'Italie, Malte, la Hongrie et la Bulgarie, est aussi préoccupante. Mais ici l'examen de la situation se fera au cas par cas.

Bien que le Conseil du contentieux des étrangers ait pris quelques décisions positives par rapport à la Bulgarie¹¹, l'Italie¹², la Hongrie¹³ et Malte¹⁴, ce fut pour des motifs inhérents au cas (par ex. en raison de la situation d'un groupe spécifique du pays en question ou de formalités requises non prises en considération). Le Conseil peut tout aussi bien – c'est d'ailleurs plus fréquent – juger qu'il n'y a pas de risques réels concernant ces pays. Les

⁶ Kreisl-Dorfler, Wolfgang, "Entwurf eines Berichts der Ausschüssen für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres über den Besuch in Polen", European Parliament, 200

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/732/732439/732439de.pdf

⁷ L'office des étrangers polonais: <http://www.udsc.gov.pl/index.php?documentName=main>

⁸BCHV, An Maes, Polish asylum procedure and refugee status determination, Juni 2011 http://www.cbar-bchv.be/juridischeInformatie/Dublin/Polen/Polish_asylum_procedure_and_refugee_status_determination_Report_Mission_Poland.pdf

⁹Société pour les peuples menacés, « Rapport sur la situation des demandeurs d'asile Tchétchènes en Pologne », 20 mai 2011. <http://www.cot81.com/spip.php?article301>

¹⁰Le Règlement Européen Dublin II détermine quel Etat membre est responsable pour le traitement de la demande d'asile. Dans la majorité des cas il s'agit de l'Etat membre où la personne est entré dans l'Union Européenne. Pour la majorité des tchétchènes c'est la Pologne. Si un demandeur d'asile va vers un deuxième pays, ce pays doit le renvoyer vers le premier pays. La clause de souveraineté (article 3(2) du Règlement CE/343/2003 permet au deuxième Etat de quand même traiter la demande d'asile.

¹¹RvV 62 182, 26 mai 2011

¹²RvV 57 595, 8 mars 2011

¹³RvV 65 884, 30 août 2011

¹⁴RvV 61 682, 16 mai 2011

expulsions vers la Pologne ne sont par exemple que rarement voire jamais suspendues, abstraction faite de cas spécifiques.

L'opinion de l'avocat général Trstenjak est ici aussi d'importance. Il y est notamment précisé, au sujet de l'application de la clause de souveraineté dans le cas *N.S. v Secretary of State for the Home Department (Case C-411/10)*, qu'un Etat membre a pour obligation de vérifier si sa décision n'exposera pas le demandeur d'asile à un réel risque de violation de ses droits fondamentaux, tels que définis dans la Charte européenne des droits fondamentaux, les directives Qualification, Accueil et Procédure. Les Etats membres ont en effet pour obligation d'appliquer le Règlement Dublin conformément aux droits fondamentaux, et les possibilités que prévoit la clause de souveraineté doivent aussi, en tant que telles, se conformer aux obligations européennes. La clause de souveraineté ne semble donc pas renfermer un pouvoir de décision discrétionnaire et inconditionnel.

RECOMMANDATION 6

Etant donné la nécessité de proposer des options de séjour pendant toute la durée de la procédure de retour, nous insistons fortement pour que l'OE élargisse l'application de la clause de souveraineté du Règlement Dublin. Si le coach au retour est d'avis que l'application de la clause de souveraineté se justifie dans un cas précis, il pourrait alors en faire rapport à l'OE.¹⁵

2.4. Le protocole de coopération du 17 septembre 2010.

Le protocole de coopération du 17 septembre 2010 entre Fedasil et l'OE prévoit pour les familles en situation irrégulière un parcours en structures d'accueil. Ces familles bénéficieront d'un accompagnement sur deux voies : la régularisation de leur statut de séjour et leur retour éventuel. Si le séjour ne peut être régularisé et si les familles ne veulent pas retourner volontairement endéans un certain délai, elles peuvent alors - selon l'accord intervenu- être placées en unités d'habitation ouverte gérées par l'OE.

Cet accord de coopération a donc un impact sur le fonctionnement des unités d'habitation ouverte, du fait que ce nouveau groupe en situation de vulnérabilité peut atterrir en maisons de retour. Une partie de la charge de travail relatif à leur accompagnement au retour incombera aux coaches et au personnel en charge des maisons de retour, alors qu'ils sont déjà débordés.

RECOMMANDATION 7

Davantage de personnel et de formations spécifiques, tant au sein de Fedasil que de l'OE, paraissent indispensables. Pour avoir avec ces familles une véritable discussion autour de leur situation de séjour et d'un éventuel retour, des méthodes spécialisées sont indispensables, qui les stimulent à reprendre leur vie en main.

¹⁵RECOMMANDATION 23, rapport 2009

2.5. L'accompagnement à domicile

Transférer une famille de son lieu de séjour vers une maison de retour, c'est la retirer brusquement de son entourage familial. Du jour au lendemain et de manière inopinée, les enfants se voient séparés de leurs copains de classe, les parents, de leur réseau social. L'impact de cette séparation et de la décision d'enfermement, certes sous liberté contrôlée, ne peut être sous-estimé.

RECOMMANDATION 8

Avant de transférer une famille vers une maison de retour, il est essentiel de s'interroger sur le bien-fondé de cette décision d'enfermement dans l'intention d'accompagner cette famille vers une perspective d'avenir en Belgique ou ailleurs. Des pistes devraient être développées permettant l'accompagnement intensif depuis le domicile de la famille, de telle manière que cette famille soit aidée à poser les choix de son avenir dans un entourage familial.

Les familles qui ont marqué leur accord sur le renvoi vers le pays responsable du traitement de leur demande d'asile, ne devraient pas être placées en maisons de retour. Il en va de même pour les familles dont on a constaté qu'elles pourraient prétendre à un titre régulier de séjour en Belgique ou qui ont marqué leur accord sur le retour volontaire vers leur pays d'origine.

Dans le cas d'un transfert vers une maison de retour, ce transfert doit s'effectuer de la manière la plus humaine possible. La famille doit comprendre pourquoi cette décision a été prise, savoir de quels recours elle dispose et être mise au courant de ce qui va se passer effectivement. Il est important d'accorder à la famille un temps de préparation à ce transfert.

2.6. Le refoulement indirect

Le refoulement indirect est la situation dans laquelle le transfert d'un demandeur d'asile vers un autre pays peut donner lieu à ce que cet autre pays fasse à son tour un transfert forcé de l'étranger aux autorités d'un pays où il ne sera pas en sécurité. Le refoulement indirect peut aboutir à la violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. ». Cet interdit vaut tant pour le refoulement indirect que direct. Donc, l'OE ne peut renvoyer quelqu'un vers des pays où il y a un risque de refoulement (indirect).

5e CAS

Une famille afghane reçoit une décision négative à sa demande d'asile parce que la nationalité de la mère est remise en question. Le CBAR lui trouve un autre avocat. La famille est renvoyée en Afghanistan via Moscou et Dubaï. Le déroulement du rapatriement est chaotique. Le père doit être séparé de sa femme et de sa fille pour cause de violence physique et est placé au centre fermé 127bis. La mère et la fille passent la nuit au centre INAD à l'aéroport. Le jour suivant, l'ensemble de la famille est rapatriée. Quelques jours plus tard, la famille prend contact avec le Jesuit

Refugee Service (JRS) pour lui faire savoir qu'elle est arrivée en Afghanistan. Ils disent avoir reçu le jour de leur arrestation un document de leur Ambassade attestant qu'ils étaient originaires d'Afghanistan. Leur demande d'asile avait pourtant été refusée parce que la nationalité de la mère avait été remise en question. Enfin, suite aux actions entreprises par l'avocat, la famille a pu revenir en Belgique.

3. OBSERVATIONS



Photo : Brecht Goris

3.1. L'accompagnement des demandeurs d'asile à la frontière

3.1.1. En général

Depuis le mois d'octobre 2009, les unités d'habitation ouverte hébergent un nouveau groupe-cible : les familles arrêtées à la frontière auxquelles l'accès au territoire a été refusé, la plupart de ces familles sollicitant alors l'asile. Ce nouveau groupe domine tous les autres groupes-cibles. Ces familles nécessitent un accompagnement spécifique qui vise en premier lieu la procédure d'asile et non pas directement le retour éventuel.

RECOMMANDATION 9

Les familles qui arrivent à la frontière et y introduisent une demande d'asile, devraient être transférées et prises en charge dans le réseau d'accueil de Fedasil à l'instar de la procédure mise en place pour des mineurs étrangers non accompagnés qui arrivent à la frontière. Ceux-ci ne sont pas détenus dans les centres fermés de l'OE, mais transférés dans un centre d'observation et d'orientation géré par Fedasil. Une solution comparable devrait être adoptée pour les familles à la frontière. En cas de rejet de leur demande d'asile, l'accord de coopération entre Fedasil et l'OE précise quand et comment ces familles doivent être transférées en maisons de retour. Il faut donner à ces familles la possibilité d'avoir accès au territoire afin qu'elles puissent bénéficier de l'aide au retour de l'OIM et par conséquent d'une possibilité de retour durable sur un plus long terme.

3.1.2. Arrivée et transfert vers une unité d'habitation ouverte

Plusieurs familles affirment n'avoir pas été bien informées, à leur arrivée à Zaventem, sur l'endroit vers lequel elles allaient être transférées. Ce type de situation engendre beaucoup de stress, voire un sentiment de panique qui peut conduire la famille à fuir l'unité d'habitation et à un passage à la clandestinité peu après leur arrivée dans l'unité d'habitation.

6e CAS

Un vendredi, une famille turque demande l'asile à son arrivée à l'aéroport de Zaventem. Le lundi suivant, la famille est transférée vers une unité d'habitation ouverte.

Le père raconte qu'il y a eu des problèmes de communication à Zaventem, que ni interprète ni avocat n'ont pu être obtenus. Le père avait compris qu'ils allaient de toute façon être renvoyés en Turquie ; il a paniqué lorsque la famille a été placée en unité d'habitation ouverte. C'est là qu'il a reçu pour la première fois des informations au sujet de la procédure d'asile et de leur séjour en unité d'habitation ouverte. C'est le coach au retour qui leur a fournies. Mais il n'a pu faire suffisamment confiance, et des 'connaissances' sont venues chercher la famille. Trois jours après, ils décident de revenir à la maison de retour et de suivre la procédure. Ce qui prouve que la famille n'a en fait jamais eu l'intention de passer dans la clandestinité.

7e CAS

Une famille irakienne demande l'asile à la frontière. La famille passe une nuit au centre INAD de l'aéroport de Zaventem. La communication y est difficile car pas d'interprète. Le coach nous fait savoir que la famille est arrivée le week-end et qu'il y a alors souvent des problèmes pour trouver des interprètes.

RECOMMANDATION 10

Le programme des unités d'habitation ouverte est mis au point avec la police des frontières et le personnel de l'inspection frontalière. Ces derniers sont sensibilisés au fonctionnement de ces unités d'habitation. Dès l'arrivée à l'aéroport, une information aussi complète que possible doit être fournie aux familles dans une langue qu'elles peuvent comprendre et, si nécessaire, toujours avec l'aide d'un interprète.

3.1.3. Identification et accompagnement des personnes vulnérables

Les familles placées en maisons de retour ont souvent un long parcours d'exil derrière elles, ce qui va généralement de pair avec des expériences traumatisantes vécues aussi dans le pays d'origine. Au moment du transfert vers l'unité d'habitation, il est donc nécessaire de procéder à un examen approfondi de ces éventuelles vulnérabilités. Ceci est fondamental pour l'accompagnement que le coach pourra offrir à ces familles.

RECOMMANDATION 11

Un examen psycho-médico-social approfondi et une description précise des besoins de ces familles sont indispensables dès le début de leur séjour en maisons de retour. Ainsi, l'accompagnement pourra mieux répondre aux circonstances spécifiques et offrir des réponses plus adéquates si des situations difficiles se présentent.

3.1.4 Accompagnement et aide juridique pendant la procédure d'asile

Depuis que l'on place aussi des 'familles à la frontière' en unités d'habitation ouverte, le groupe cible s'est tout doucement limité à ces seules familles, d'où également une modification du contenu de l'accompagnement. Actuellement, ces 'familles à la frontière' occupent la grande majorité des places. La plupart du temps, ces familles arrivent pour la première fois en Belgique, ne connaissent pas le système belge et nécessitent de ce fait un accompagnement intensif. Les familles en situation irrégulière, elles, ont déjà quelques années de séjour en Belgique derrière elles et se posent moins de questions sur le fonctionnement du système belge, néanmoins, elles ont besoin d'un accompagnement intensif pour préparer leur retour éventuel.

L'accompagnement d'une famille en cours de procédure d'asile diffère sensiblement d'un accompagnement à une procédure de retour. L'important, pendant la procédure d'asile, est que les familles soient bien préparées à leurs auditions, qu'elles aient un bon avocat, que chaque phase et chaque décision de la procédure d'asile leur soient expliquées en détail, qu'elles comprennent bien tout ce qui leur arrive, qu'elles aient la possibilité et le temps d'être entendues. Ceci est primordial si l'on veut, plus tard, aborder avec elles la possibilité d'un retour à l'issue du rejet de leur procédure d'asile.

La désignation de l'avocat se fait assez vite (un jour maximum). Il y a cependant un problème à Tubize. La désignation de l'avocat se fait par le biais du Barreau de Nivelles. Car il n'y a là que très peu d'avocats néerlandophones, alors que la plupart des dossiers de Tubize sont rédigés en néerlandais, concernant des demandeurs d'asile à la frontière (Zaventem).

Nous constatons régulièrement des problèmes autour de l'aide juridique fournie par certains avocats. Le Barreau néerlandophone affecte souvent des stagiaires sans expérience en matière de droit des étrangers. Certains avocats n'ont aucune expérience en matière de procédure accélérée qui concerne les demandeurs d'asile en unités d'habitation ouverte, exactement comme les demandeurs d'asile en centres fermés. Cette procédure accélérée entraîne des conséquences tant sur les dates des interviews rapides, que sur les délais limités pour former recours. Les cas ci-dessous font ressortir que tous les avocats ne sont toujours pas au courant du cadre légal des unités d'habitation ouverte dans lesquelles résident leurs clients.

8e CAS

Une famille irakienne nous fait savoir que son avocat disait avoir 30 jours pour introduire un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers contre la décision négative du CGRA. Nous avons pris contact avec l'avocate pour lui dire que les familles en détention à la frontière ne bénéficient que de 15 jours pour un tel recours. L'avocate, pourtant bien au courant du droit des étrangers, n'avait pas du tout prêté attention au statut de ses clients vivant en unité d'habitation. Le recours devant le Conseil a été introduit à temps. Le statut de protection subsidiaire a finalement été attribué à la famille en question. Que se serait-il passé si l'avocate n'avait pas été informée à temps du délai abrégé de recours ? Une famille avec de réels besoins de protection aurait vraisemblablement été renvoyée en Irak.

Pour quelques familles, nous avons constaté que l'avocat n'était pas présent lors de l'audition au Commissariat général (CGRA).

9e CAS

Une famille irakienne nous fait savoir que son avocat ne sera pas présent à l'audition du CGRA et qu'il ne pourra rencontrer la famille pour préparer cette audition. Le coach au retour prend contact avec l'avocat et insiste pour qu'une solution soit trouvée.

10e CAS

Le coach nous raconte que l'avocat ne s'était pas fait connaître du CGRA et n'avait, de ce fait, pas été informé de la date de l'audition de la famille. Le coach appelle l'avocat pour le mettre au courant, mais malheureusement l'avocat n'a pu se libérer que pour une des trois auditions programmées.

Dans les quelques dossiers où le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR) a été appelé à s'impliquer, les familles ont changé d'avocat en raison du mauvais travail fourni par le précédent. Une procédure d'asile impeccable, rapide et de qualité joue autant dans l'intérêt des familles que de celui de l'Office des étrangers, lequel est finalement aussi responsable du retour des demandeurs d'asile déboutés. Si ces familles passent dans la clandestinité parce qu'elles ont le sentiment de ne pas avoir été traitées correctement, alors la Belgique ne pourra pas les aider à trouver une solution durable ni leur proposer une perspective d'avenir. La base même de l'unité d'habitation ouverte en tant qu'alternative à l'enfermement s'en verra ébranlée. Une attitude proactive des coaches envers les avocats s'avère donc indispensable.

RECOMMANDATION 12

Dès le premier contact, le coach informe l'avocat que ses clients font l'objet d'une procédure d'asile accélérée.

Bonne pratique 1

La désignation d'un avocat se passe bien. Il en va de même pour la circulation des informations. Le coach est le plus souvent la première personne qui va expliquer la procédure aux demandeurs d'asile ainsi que la possibilité d'obtenir l'aide d'un avocat pro-deo. Lorsque la langue pose des problèmes de communication, le coach va se mettre en contact téléphonique direct avec un interprète. Les familles que nous rencontrons sont en général contentes des informations reçues. Pour ce qui est du quotidien, le coach communiquera le plus souvent avec la famille par l'intermédiaire d'un des enfants ou d'une autre famille. Le coach informe la famille au sujet de la date de l'audition prévue avec l'OE et le Commissariat général (CGRA). Tubize, Zulte et Sint-Gillis-Waas disposent d'un bureau spécialement conçu pour ces auditions.

Bonne pratique 2

Un coach nous a communiqué la bonne pratique suivante. Si le coach n'obtient pas de réaction de la part de l'avocat, il le contacte alors lui-même. A l'issue de l'audition à l'OE, il lui envoie tout de suite par fax, copie de l'audition. Il lui fait également parvenir par fax la confirmation de la date d'audition au CGRA. De cette façon, le coach est sûr que l'avocat a été correctement informé.

RECOMMANDATION 13

Les Bureaux d'aide juridique (BAJ/BJB) concernés donnent l'information et attirent l'attention de tous les avocats sur les unités d'habitation ouverte et leur base légale (les procédures possibles en unités d'habitation ouverte, les délais en vigueur, etc.).

RECOMMANDATION 14¹⁶

Avec l'accord de la famille, les coaches au retour devraient pouvoir signaler aux instances compétentes (le bâtonnier du Conseil de l'ordre) les insuffisances d'une aide juridique. Le coach reste aussi attentif à la nécessité éventuelle d'un changement d'avocat.

RECOMMANDATION 15¹⁷

Vu que le droit des étrangers est une branche du droit qui connaît des fréquentes modifications législatives et jurisprudentielles, les coaches au retour doivent bénéficier d'une formation juridique continue afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs tâches en matière d'aide juridique. Ils suivent la famille de très près et sont à même d'intervenir très rapidement.

RECOMMANDATION 16

Le manque d'avocats maîtrisant le néerlandais au Barreau de Nivelles doit se résoudre comme suit : si la famille souhaite l'assistance d'un interprète, l'OE prend la décision d'inscrire cette famille au rôle linguistique francophone¹⁸.

3.1.5. Accompagnement après décision négative

Le plus grand point névralgique est le manque de soutien aux familles dont la demande d'asile a été rejetée.

L'Organisation Internationale des Migrations ne soutient pas ces familles parce qu'elles sont considérées en droit comme n'ayant jamais eu accès au territoire belge. Elles ont mené la procédure prévue pour l'asile à la frontière et se trouvent donc toujours à la frontière au moment de la décision négative. C'est la compagnie aérienne qui, en vertu de la Convention de Chicago, est responsable du vol retour vers le lieu où la famille a pris l'avion. Ce qui n'est pas forcément le pays d'origine, mais peut être une destination de transit. Les coaches au retour n'ont donc pas grand-chose à offrir à ces familles, encore moins les aider à élaborer des perspectives d'avenir. Ce qui est discriminatoire par rapport aux demandeurs d'asile qui ont été déboutés alors qu'ils se trouvaient sur le territoire.

D'ailleurs, Vu le très bref délai dans lequel est organisé le refoulement après une décision de rejet de la demande d'asile frontière, il n'est pas possible pour les coaches de travailler sur les perspectives d'avenir: la plupart du temps, le vol retour est réservé dès le jour qui suit la

¹⁶RECOMMANDATION 15, rapport 2009

¹⁷RECOMMANDATION 17, rapport 2009

¹⁸ Ceci pourrait être envisagé pour les familles demandeuses d'asile à la frontière

décision négative en appel. Ce qui est loin de la pédagogie durable menée en maisons de retour. Les familles qui, au moment de la décision négative, ne reçoivent ni temps ni assistance pour organiser leur retour volontaire, choisiront la clandestinité. Précipiter le vol retour après une décision négative peut mener à une situation de réelle panique au sein de ces familles, dont les enfants seront les premières victimes.

Les familles ont besoin de temps pour mettre en œuvre une décision négative. Il est important aussi que le coach et l'avocat parcourent avec eux cette décision négative et qu'ils leur expliquent clairement les raisons pour lesquelles ils n'ont pas reçu la protection souhaitée. En outre, la famille a aussi besoin de temps pour se préparer au retour, tant au plan psychologique qu'au plan pratique de l'organisation pour prévoir toutes les questions qui se présenteront dans le pays de destination.

11e CAS

Une famille libanaise reçoit, le jour de la notification de son ordre de quitter le territoire (à la suite d'une décision négative rendue en degré d'appel en matière d'asile) l'information précisant que son vol retour est réservé pour le lendemain. Le jour du rapatriement, la famille, prise totalement de panique, menace de tuer les enfants. Les coaches avertissent la police qui emploie les grands moyens. Les parents sont conduits en centre fermé tandis que les enfants sont placés dans une famille d'accueil. Quelques jours après cette intervention traumatisante, la famille au complet est mise dans l'avion en direction du Liban. Alors même que cette famille avait déjà vraisemblablement des problèmes psychologiques, ce rapatriement rapide n'a aucunement tenu compte d'un tel profil vulnérable.

Tout ceci entraîne d'autres conséquences négatives. Les coaches utilisent le budget OIM du *Fonds européen pour le retour*, mais comme il n'y a que peu de familles en procédure de retour, ce soutien d'aide au retour n'est pas entièrement mis à profit. Pour cette raison, il se pourrait que l'OE se voie retirer le budget. Si les familles à la frontière pouvaient également faire appel à l'aide de l'OIM, l'OE aurait alors des arguments à faire valoir pour obtenir un budget plus important.

La question se pose de savoir si les familles à la frontière doivent être inscrites dans un même programme, si elles entrent bien dans celui des unités d'habitation ouverte. Ces unités ont en effet été mises en place en poursuivant une philosophie précise, à savoir la spécialisation dans l'accompagnement pour le retour ou, comme nous l'envisageons, l'accompagnement vers une perspective d'avenir.

Les coaches eux-mêmes se sont éloignés de la philosophie initiale du projet : offrir un accompagnement intensif au retour, ou un accompagnement sur deux voies vers une perspective d'avenir durable. Comme 60% des familles sont des familles à la frontière, ils offrent moins d'accompagnement au retour (volontaire). Situation qui va à l'encontre de la philosophie des unités d'habitation ouverte, qui consiste à préparer les familles au retour volontaire et de faire le moins possible usage du retour forcé.

Voir RECOMMANDATION 9

RECOMMANDATION 17

L'OE devrait proposer aux familles qui n'ont pas obtenu de protection en Belgique, un suivi au retour. Si la famille le souhaite, le coach au retour la suit par contacts téléphoniques pendant au moins 1 mois après le retour.¹⁹

3.1.6. Accompagnement à l'écoulement après avoir atteint le délai maximum d'enfermement.

Il arrive aussi que l'OE remette une famille en liberté parce que le délai maximum d'enfermement en maison de retour est atteint. Certains coaches prennent alors contact avec le service Dispatching afin qu'il trouve une place en centre ouvert. Ce qui ne s'avère pas toujours suffisant.

12e Cas

Une famille palestinienne – une mère et ses quatre enfants – dont la demande d'asile est encore en cours, reçoit une décision de mise en liberté. Le coach, qui n'en a été informé que la veille, et avertit le Dispatching, qui ne réagit pas. Le coach conseille alors à la famille de se rendre au Dispatching et de déposer plainte auprès du Tribunal de travail si elle n'obtient pas de désignation. La famille quitte l'unité d'habitation pour aller se présenter au Dispatching. Mais du fait de la crise de l'accueil, les portes restent closes. La famille nous téléphone et nous demande de l'aider. Malgré différents contacts, aucune place d'accueil n'est disponible. La famille va à plusieurs reprises trouver porte close au Dispatching et sera finalement logée provisoirement chez un oncle.

De nombreuses familles à la frontière arrivent pour la première fois en Belgique et n'ont ici aucune connaissance qui pourrait les aider. Il est important que le transfert d'une maison de retour vers le réseau de l'accueil ouvert se passe aussi bien que possible sans encombre.

RECOMMANDATION 18

Que l'OE passe un accord avec le service Dispatching de Fedasil afin que les familles qui ont atteint le délai maximum d'enfermement ne se retrouvent pas du jour au lendemain à la rue. Ces familles libérées dont la procédure d'asile est toujours en cours, doivent toujours obtenir dès leur sortie de l'unité d'habitation une place d'accueil dans le réseau Fedasil. Une mauvaise coordination peut générer des conséquences préjudiciables à la qualité de la procédure d'asile et, le cas échéant, à l'accompagnement au retour. Si nécessaire, et avec l'accord de la famille, celle-ci doit pouvoir rester quelques jours de plus dans la maison de retour.

3.1.7. Accompagnement après décision positive

¹⁹Certains coaches appliquent déjà cette recommandation

Les familles qui reçoivent une décision positive ne peuvent plus séjourner en maisons de retour. Elles sont mises à la porte, donc à la rue. C'est la raison pour laquelle *Caritas international Belgique* leur accorde immédiatement un accompagnement intensif immédiatement après leur départ de la maison de retour. Les familles qui ont obtenu le statut de réfugié reconnu ou de protection subsidiaire, peuvent faire appel aux programmes du service social – cellule intégration – de *Caritas international Belgique*. Les coaches confient les familles à *Caritas* qui va les accompagner ces familles à leur départ de la maison de retour et, si nécessaire, les ré-accueillir pendant la période de transit, c.-à-d. le temps nécessaire aux formalités d'inscription à la commune, ce qui va ensuite leurs permettre de bénéficier du revenu d'intégration sociale.

Selon les coaches, cette coopération se passe sans encombre. Nous les encourageons à poursuivre une telle collaboration. Caritas prévoit l'évaluation de cette collaboration, qui sera prête pour octobre 2012.

Bonne pratique 3

Caritas International Belgique est informée de l'arrivée de la famille demandeuse d'asile et des diverses phases de la procédure qu'elle suit (p.ex. de la décision du Commissaire général) de la famille.

3.2. Accompagnement des demandeurs d'asile en procédure Dublin

Des informations complètes et compréhensibles et un bon suivi juridique sont d'une importance vitale pour les familles en procédure Dublin, Beaucoup d'obstacles, d'angoisses et de questions pourraient ainsi être évités. Il ressort de nos entretiens avec les familles que par exemple, l'acceptation de la procédure Dublin ou la coopération à celle-ci se passe nettement moins bien si l'avocat a mal introduit la requête (contre une annexe 26quater) ou la demande de séjour (9ter).

13e CAS

Une famille de Macédoine reçoit une annexe 26quater, ce qui en procédure Dublin se traduit par c'est-à-dire un ordre de quitter le territoire dans le cadre de la procédure Dublin.. L'OE va renvoyer la famille en Suède. L'avocat introduit une demande de régularisation pour raisons médicales (article 9ter de la loi sur les étrangers) parce que le père a des problèmes de santé. Mais l'avocat se trompe de formulaire. De ce fait, l'OE déclare la demande non-recevable. La famille a du mal à accepter une telle décision puisque la. La demande n'a jamais été examinée sur le fond. Le vol retour en Suède est planifié pour le lendemain. La famille est prise de panique et ne veut pas nous rencontrer. Elle essaie d'avoir encore rapidement un entretien avec l'avocat.

14e CAS

Une femme tchéchène, mère de 6 enfants, qui réside sur le territoire, reçoit une annexe 26quater et va être renvoyée en Pologne où elle avait déjà poursuivi autrefois une procédure d'asile. La Pologne n'octroie que rarement, voire jamais, le statut de réfugié aux Tchétchènes. La famille s'était vu seulement reconnaître, comme beaucoup d'autres d'ailleurs, un 'Duldungsstatus' (sorte de titre de séjour temporaire) sans avoir droit à l'aide sociale. (Petite remarque : selon le coach, seul le père avait reçu un 'Duldungsstatus', leur situation reste nébuleuse.). C'est la raison pour laquelle la famille quitte la Pologne et introduit de nouveau une demande d'asile en Belgique. La mère ne veut pas retourner en Pologne parce qu'elle n'y reçoit aucune aide. Lorsque nous la rencontrons, elle conçoit qu'elle n'a pas le choix et 'choisit' un retour à Grozny avec l'aide de l'OIM. (Remarque : finalement la famille a quitté la maison de retour avant le vol retour prévu.)

Les coaches informent les familles qu'elles ont le choix entre le retour volontaire vers le pays d'origine et/ou un retour vers l'Etat membre responsable du traitement de la demande d'asile. Quelques familles en procédure Dublin optent pour le premier choix, c'est-à-dire le retour volontaire vers le pays d'origine, avec l'aide de l'OIM. Le fait que des familles choisissent, en désespoir de cause, le retour vers leur pays d'origine plutôt que de poursuivre leur procédure d'asile dans par un Etat membre responsable ou de devoir y subir un traitement non adapté ou indigne, ne veut pas dire qu'elles n'ont pas besoin de protection. Cela signifie qu'elles n'ont nulle part trouvé la protection dont elles ont besoin et font alors, par nécessité, un autre 'choix'.

15e CAS

Une famille arménienne reçoit une annexe 26quater et va être renvoyée en Hongrie. Mais elle choisit le retour en Arménie parce qu'elle n'a aucune confiance dans la procédure d'asile ni dans l'accueil de la Hongrie. 'Si la Belgique ne veut pas examiner notre demande d'asile, nous préférons retourner en Arménie d'où nous pouvons continuer vers Moscou où nous avons un ami', nous ont-ils raconté.

Il est important d'accorder du temps aux familles pour qu'elles fassent leur choix et préparent leur départ.

16e CAS

Une femme de Guinée, en possession d'un visa français, fuit avec sa fille vers la Belgique. La mère apprend par les coaches qu'elle va vraisemblablement devoir mener la procédure d'asile en France. La mère, très vulnérable, est prise de panique à l'idée d'être envoyée vers un pays inconnu. Le coach, en coopération avec des organisations spécialisées, va d'abord vérifier s'il y a des raisons fondées pour contester le retour. Lorsqu'il s'avère que la famille va quand même être renvoyée en France, nous prenons contact avec des organisations actives là-bas en France. Ainsi, la famille sera accueillie à son arrivée. Les coaches traitent encore quelques affaires d'ordre pratique et lui

remettent une lettre d'accompagnement. Quelques jours plus tard, la mère nous téléphone de France. Elle nous remercie, ainsi que les coaches, pour l'aide que nous lui avons apportée.

17e CAS

Une famille arménienne reçoit une annexe 26quater et va être renvoyée en Italie. Elle est placée en maison de retour. La sœur du père est placée en centre fermée à Bruges. Le père a de graves problèmes psychologiques et est pris de panique à l'idée d'un retour en Italie. Le coach arrange un rendez-vous avec une psychologue. Nous recherchons des informations au sujet de l'accueil en Italie. La famille n'est pas prête pour le vol de retour. L'OE renvoie uniquement la sœur du père en Italie. La famille quitte la maison de retour et passe dans la clandestinité, mais revient peu après. L'OE prévoit un nouveau vol de retour. Finalement le vol de retour est annulé et la famille libérée pour cause de problèmes de santé de leur bébé.

Quelques familles en procédure Dublin ont préféré quitter la maison de retour. Leur a-t-on donné suffisamment d'informations et de temps ? Ont-elles perçu qu'on a accordé une écoute suffisante à leurs besoins spécifiques ? Pourquoi ne voulaient-elles pas retourner ? Les coaches pourraient tirer parti d'une évaluation des différentes raisons qui font que les familles passent dans la clandestinité. Cette enquête leur permettrait de mieux tenir compte des difficultés des familles à l'avenir et d'éviter leurs disparitions. Dans certaines situations, comme le cas ci-après, la raison de leurs disparitions n'est pas difficile à découvrir. De telles disparitions pourraient facilement être évitées à l'avenir.

18e CAS

Une mère tchéchène de 6 enfants reçoit une annexe 26quater et va être renvoyée en Pologne. La famille est placée Ils ont été transférés d'un centre d'accueil en maison de retour. Un des enfants est réside quelque part ailleurs et ne suit pas la famille. Deux jours après, la famille a quitté la maison de retour.

RECOMMANDATION 19

Que l'OE évalue d'abord pourquoi certaines familles refusent de retourner dans l'Etat de l'Union compétent pour traiter leur demande, ensuite comment y est traitée leur procédure d'asile, enfin et dans quelles circonstances ces familles y ont été accueillies. Pour ces raisons, que les coaches gardent le contact avec ces familles après qu'elles aient été renvoyées dans le cadre du Règlement Dublin. Comme certaines familles n'ont pas pu avoir accès à une procédure d'asile (de qualité) dans aucun pays européen, que les coaches restent en contacts avec elles en cas de renvoi vers ou après leur retour dans le pays d'origine. De cette façon, ils peuvent récolter des informations qui leur seront utiles pour le traitement des dossiers ultérieurs. En outre, il sera tenu compte de l'arrêt MSS par lequel l'OE s'est vu obligé de s'informer au sujet du traitement pratiqué dans le pays vers lequel le retour est organisé.

RECOMMANDATION 20²⁰

Que les coaches préparent les familles aussi bien que possible à la reprise en charge Dublin en leur fournissant toute l'information sur l'accueil et la procédure d'asile dans l'Etat membre responsable. Qu'ils prennent contact avec les organisations sur place, qui vont accompagner et suivre la famille dès son arrivée. Il est donc important que les coaches prêtent une oreille attentive aux angoisses et besoins de la famille. Une information correcte permettra à la famille de partir plus sereinement ; elle diminuera le risque qu'elle ne quitte la maison de retour pour passer dans la clandestinité.

3.3. Collaboration coaches / services externes

3.3.1. Ecoles et temps libre

L'instruction enseignement est un droit de l'enfant. Il structure la vie de l'enfant et contribue à améliorer le climat de confiance entre le coach et la famille. Nous avons pu constater que les familles ressentent l'inscription de leurs enfants à l'école comme un événement très positif. Il est donc important d'y accorder le temps nécessaire.

A Sint-Gillis-Waas, presque tous les enfants ont été inscrits à l'école. Il y a beaucoup de jeunes enfants accueillis à cet endroit-et la collaboration avec les écoles primaires semble bien se passer. Des accords ont été conclus avec trois écoles primaires du quartier. C'est une bonne pratique.

A Tubize et Zulte, il y a eu moins d'enfants inscrits. Les coaches l'expliquent comme suit :

- Dans un cas, le coach avait d'abord estimé que les parents n'étaient pas à même de conduire leurs enfants à l'école et de leur donner un suivi. Les enfants de cette famille ont finalement été inscrits à l'école.
- Dans certains cas, le coach a estimé que le séjour des familles dans la maison de retour était trop court que pour inscrire les enfants à l'école (par exemple, les familles en procédure Dublin). Mais il arrive que, même dans les cas Dublin, la

²⁰Certains coaches appliquent déjà cette recommandation.

détention en maisons de retour dure longtemps, surtout lorsque la famille choisit finalement le retour avec l'aide de l'OIM.

- L'inscription d'un enfant prend pas mal de temps et les coaches veulent éviter les problèmes avec les écoles.
- L'inscription n'est pas toujours pratiquement réalisable. Il se peut que les écoles aux alentours soient au complet ou qu'il n'y ait que trop peu d'écoles à proximité de la maison de retour.
- A Zulte, il y a un accord avec l'école primaire. Celle-ci est loin des unités d'habitation. A Tubize, si il existe un accord avec l'école primaire (donc jusqu'à 12 ans), il n' existe pas encore avec les écoles de l'enseignement secondaire. Un certain nombre d'enfants ne vont donc pas à l'école et s'ennuient souvent.

Remarque : A Sint-Gillis-Waas presque tous les enfants ont été inscrits parce qu'il s'agissait surtout d'enfants en-dessous de 12 ans. Les inscriptions dans le secondaire sont plus difficiles dans les trois lieux.

RECOMMANDATION 21

Tous les enfants sont inscrits à l'école même ceux des familles en procédure Dublin. Les coaches en discutent avec les parents et prennent ensemble une décision dans l'intérêt des enfants.

RECOMMANDATION 22

Si l'inscription dans une école n'est pas possible ou pendant les vacances scolaires, que l'on propose des loisirs comme alternative. Quelques suggestions : mettre en place des plaines de jeux, investir dans du matériel ludique, des livres, un jardin de récréation, un système de prêt de jouets, etc. Même un téléviseur avec possibilité de passer des DVD serait intéressant pour les enfants.

RECOMMANDATION 23

Lors du choix des nouvelles localisations pour les maisons de retour, que l'OE veille à ce qu'il y ait des écoles dans le voisinage.

Bonne pratique 4

Certains coaches sont très proactifs en matière de scolarité des enfants et associent les parents à la scolarité de leurs enfants. Il y a des accords de coopération avec certaines écoles.

3.3.2. Kind en Gezin / Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)

Kind en Gezin est une agence des autorités flamandes. Sa mission est de contribuer activement au bien-être des jeunes enfants et de leurs familles en accordant des services en matière d'aide préventive aux familles, de garderie et d'adoption. L'Office de la Naissance et de l'Enfance est l'organisme de référence de la Fédération Wallonie Bruxelles (Communauté française de Belgique) pour toutes les questions relatives à l'enfance, à la protection de la mère et de l'enfant, à l'accompagnement médico-social de la (future) mère et de l'enfant, à l'accueil de l'enfant en dehors de son milieu familial et au soutien à la parentalité. Ils constituent donc, Et, pour les coaches, d'intéressants partenaires de coopération. Malheureusement, ils n'ont pas été admis dans les unités d'habitation ouverte pour suivre ces familles dont la vulnérabilité est pourtant avérée.

19e CAS

Cette famille d'Ingouchie a été suivie régulièrement par Kind en Gezin. La famille rencontrait des problèmes d'ordre éducatif. Kind en Gezin a fait une demande pour continuer à suivre ces enfants en unités d'habitation ouverte mais l'accès lui en a été refusé.

Il y va de l'intérêt des enfants que d'autoriser l'accès de Kind en Gezin et de l'ONE aux familles dans les maisons de retour. Offrir un bon suivi aux familles vulnérables ne peut que limiter les problèmes. D'ailleurs, un tel soutien ne peut que servir les intérêts des coaches et de l'OE, puisqu'il rend l'accompagnement plus aisé, également à propos du retour. Kind en Gezin et l'ONE ont accès aux centres fermés, ce devrait aussi être le cas dans les maisons de retour.

RECOMMANDATION 24

Que les coaches élaborent une coopération avec Kind en Gezin/ONE. Qu'ils mettent toutes les familles au courant de la possibilité de rencontrer Kind et Gezin et l'ONE.

Entre-temps, que la collaboration s'améliore

3.3.3. Le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR)

Le CBAR est une organisation qui chapeaute différentes associations, pleinement ou partiellement actives dans le domaine de l'aide aux demandeurs d'asile, réfugiés reconnus et bénéficiaires de la protection subsidiaire. En outre, le CBAR est le partenaire opérationnel du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en Belgique. Ses agents ont une expertise spécifique, donnent des avis et ouvrent, le cas échéant, un dossier si des questions spécifiques et complexes se posent.

Nous avons constaté, lors de nos visites aux familles demandeuses d'asile, que, à une exception près, aucune famille ne connaissait le CBAR. Nous leur avons donné des informations concernant cette organisation et demandé si elles souhaitaient recevoir un avis

du CBAR ou si cette organisation pouvait suivre leur dossier. Plusieurs familles ont alors demandé cette aide.

A la suite de l'arrivée de familles afghanes en maisons de retour, le CBAR a demandé à pouvoir visiter ces maisons de retour. Il n'en a pas (encore) reçu l'autorisation.

Au cours de nos visites nous avons pu constater qu'il n'y avait que très peu de contacts entre les coaches et le CBAR. Le CBAR doit pourtant être considéré comme un partenaire à part entière dans l'accompagnement des demandeurs d'asile, pour garantir une assistance juridique de qualité dans les dossiers d'asile difficiles. Depuis que les demandeurs d'asile à la frontière sont aussi placés en maisons de retour, il n'y a pas encore eu de concertation entre l'OE et le CBAR. Nous avons d'ailleurs constaté que les coaches remettaient parfois en question les motifs de la demande d'asile et les chances de reconnaissance de certaines familles.

Dans les centres fermés, les personnes reçoivent à leur arrivée une liste de personnes de contact dans les organisations qui visitent les centres fermés, parmi lesquelles le CBAR. Il arrive aussi que le service social prenne conseil, pour avis, auprès du CBAR. Cette bonne pratique en centres fermés devrait également s'appliquer en unités d'habitation ouverte.

RECOMMANDATION 25

Que les coaches informent de manière systématique les familles (demandeuses d'asile) sur les possibilités de faire appel à l'aide juridique du CBAR. Le CBAR doit avoir accès aux unités d'habitation ouverte et les familles doivent recevoir les moyens de rendre visite au CBAR, entre autres, en leur procurant des billets de train. Le CBAR doit avoir la possibilité d'avoir une conversation confidentielle avec les familles.

Entre-temps, la collaboration s'est améliorée. L'OE nous a fait savoir que les coaches diffusent l'information sur le CBAR par le moyen d'une feuille d'information dans laquelle est expliqué le rôle du CBAR.

3.3.4. Les ONG visiteuses

Au cours de nos visites, nous avons constaté que le travail du visiteur - ONG et le suivi qualitatif en maisons de retour sont mis à mal sur deux points essentiels: la confidentialité des visites, d'une part, leur fréquence d'autre part.

Confidentialité des visites

La confidentialité des entretiens du visiteur-ONG avec les familles est fondamentale pour créer un climat de confiance, ce qui permettra au visiteur de recueillir un maximum d'informations pendant ces entretiens

A Zulte et Sint-Gillis-Waas, durant les premiers mois, nous avons pu avoir plusieurs entretiens avec les familles sans la présence du coach. La confidentialité des entretiens était ainsi respectée. En plus, notre communication avec les coaches a toujours été ouverte et franche. En concertation avec les familles, tantôt nous soumettions certains problèmes ou

certaines demandes au coach, tantôt nous leur donnions le conseil de discuter de certaines questions avec leur coach. Nous n'avons à aucun moment rencontré de problèmes avec cette méthode de travail et avons d'ailleurs pu constater que les coaches n'en avaient pas non plus.

Par la suite, l'OE a interprété l'arrêté royal qui fixe les modalités de fonctionnement des maisons de retour²¹, dans le sens où les visiteurs ONG ne peuvent désormais rencontrer les familles qu'en présence du coach, ce qui présente des inconvénients pour toutes les parties concernées comme :

- le non-respect de la confidentialité des entretiens des visiteurs ONG avec les familles, et la non-conformité de cette pratique à la déontologie des visiteurs ONG. En voyant que la confidentialité des entretiens n'est pas respectée, l'on pourrait se poser des questions quant à l'efficacité des visites ONG.
- le fait que les coaches obtiennent moins d'informations.
- l'étrange signal donné aux familles qui pourraient interpréter cette présence constante du coach comme un manque de confiance envers elles, ce qui peut engendrer aussi une méfiance de leur part envers le coach.
- les questions d'ordre pratique que peut susciter la présence du coach aux entretiens ; le coach pourrait, en effet, consacrer ce temps à l'accompagnement d'autres familles.

Entre-temps une solution a été mise en œuvre. L'OE nous a fait savoir que les visiteurs ONG peuvent avoir des entretiens confidentiels avec les familles à la condition qu'un *feedback* en soit donné aux coaches et au coordinateur.

Fréquence des visites :

Pour un bon suivi qualitatif du fonctionnement des unités d'habitation, le nombre de visites en ces maisons devrait être augmenté. Le délai entre chaque visite est actuellement d'environ 6 semaines, ce qui fait que nous n'avons pu rencontrer les familles à peu près qu'une seule fois. Or si l'on veut bien comprendre la situation, les besoins et les attentes de la famille (son histoire de fuite, ses perspectives d'avenir, etc.) et évaluer l'accompagnement de concert avec le coach, il est préférable de rencontrer la famille et le coach de manière plus régulière. Il est arrivé que le visiteur-ONG ne puisse rencontrer toutes les familles au cours de sa visite. Parfois aussi, nous ne pouvions rencontrer certaines familles à cause de la barrière linguistique (l'interprète n'était pas toujours disponible au téléphone), d'autres familles parce que le coach devait quitter l'unité d'habitation ou parce que la famille ne souhaitait pas d'entretien. A présent, seul le Jesuit Refugee Service Belgium rend visite aux familles.

²¹ Article 29 A.R. 14 mai 2009 : " La visite de tiers et d'organisations se déroule en présence de l'agent de soutien." L'esprit de l'article est, d'après nous, que le coach doit être présent sur le lieu (l'unité d'habitation) au moment de la visite, mais non pas pendant les entretiens que le visiteur a avec la famille.

RECOMMANDATION 26

Les familles doivent pouvoir parler en toute franchise et confiance avec les visiteurs-ONG de leur expérience des maisons de retour et de leur avenir. La confidentialité des entretiens entre le visiteur-ONG et la famille est garantie. Les entretiens ne se déroulent pas en présence du coach. Le visiteur-ONG s'engage à avoir un entretien franc avec les coaches et à toujours leur donner un feedback lorsque la famille y consent.

RECOMMANDATION 27²²

Nous insistons fortement pour que certaines ONG aient un accès structurel aux unités d'habitation ouverte. Nous plaçons pour qu'un vrai droit de visite, inséré dans l'Arrêté Royal, soit accordé aux organisations « dont la mission comprend la promotion et la protection des droits des étrangers ».

3.4. Mise en œuvre, encadrement et évaluation

3.4.1. Encadrement des coaches

Les unités d'habitation ouverte se trouvent aux prises avec de nombreux problèmes que nous avons déjà constatés lors de notre première évaluation de 2009.

Il y a cinq coaches pour 16 maisons de retour. Ils accompagnent une à une les familles vulnérables et portent de ce fait une grande responsabilité. L'OE a régulièrement engagé de nouveaux coaches supplémentaires mais certains ont démissionné rapidement. **Trop peu de personnel** signifie un suivi insuffisant des dossiers et un accompagnement de moindre qualité. Cette lacune peut être l'une des causes du nombre de disparitions dans la clandestinité.

Un accompagnement sur mesure est l'un des points forts des unités d'habitation ouverte et sans aucun doute une des raisons de leur (relatif) succès. La qualité du service doit être maintenue. C'est essentiel pour le développement de solutions durables pour les familles, mais aussi pour le succès des unités d'habitation et le soutien qu'elles peuvent rencontrer auprès du public. La presse a régulièrement donné une image incomplète et erronée des familles qui disparaissent. Pour éviter que des familles ne passent dans la clandestinité, les unités d'habitation et les coaches devraient pouvoir bénéficier de moyens supplémentaires. Nous aimerions connaître les obstacles qui gênent l'engagement et le maintien d'un personnel supplémentaire.

Outre le manque de personnel, il y a également un **manque de soutien et de formation du personnel en place**. Les coaches ont-ils la possibilité de suivre des formations spécialisées sur les méthodes psycho-sociales, en vue de fournir l'accompagnement de grande qualité que nécessitent les dossiers difficiles de personnes fragiles. L'OE reconnaît-il suffisamment et à tous les niveaux le rôle et le travail des coaches, présents tous les jours sur le terrain ? Un manque de soutien et d'encadrement peut mener à une certaine démotivation des coaches.

²²RECOMMANDATION 32, rapport 2009.

RECOMMANDATION 28

Que le financement des unités et du coaching (tout le Programme FITT) du Fonds européen pour le retour soit repris dans le budget de l'OE. Que le Secrétariat d'Etat à la politique de Migration et d'Asile dote l'OE d'un budget supplémentaire à cet effet.

RECOMMANDATION 29²³

Les coaches au retour doivent recevoir, de la part de l'OE, un soutien systématique sous forme de supervision. Cet accompagnement peut se faire au moyen de réunions régulières de *débriefing* au cours desquelles les coaches au retour pourront débattre de leurs expériences et des solutions qu'ils proposent, tant entre eux qu'avec le coordinateur du projet et une personne de l'administration de l'OE. Au cours desdites réunions, les cas seront examinés sur le fond, l'accompagnement sera évalué et, le cas échéant, adapté. Les coaches au retour doivent eux-mêmes pouvoir bénéficier d'un accompagnement psychologique, de séances d'intervision et pouvoir suivre régulièrement des formations de base sur tous les aspects de l'accompagnement (psychologique, juridique, administratif, socioculturel, etc.).

RECOMMANDATION 30

Que l'OE développe des méthodes de travail et de politique, et y associe les coaches. Le coordinateur du projet est responsable du développement et de l'adaptation du projet à partir de l'expérience acquise.

3.4.2. Evaluation du projet pilote

Qu'est-ce qui fait que certaines familles disparaissent, ou, au contraire, que d'autres coopèrent et parviennent à trouver une solution durable? Depuis le début du projet, il y a quatre ans, les unités d'habitation ouverte et le coaching n'ont pas fait l'objet d'une évaluation qualitative. Cette lacune laisse subsister un manque de clarté important quant à l'efficacité et au succès du projet. Or un rapport d'évaluation fournissant des informations complètes et de qualité serait nettement plus productif que des réponses sporadiques aux questions parlementaires de partis politiques qui tournent des informations partielles à leur profit.

Pour éviter que le soutien politique aux maisons de retour ne s'effrite, il est nécessaire de publier plus régulièrement et de manière transparente les données statistiques et de faire en plus une évaluation qualitative complète. La seule réponse valable au phénomène des disparitions est l'analyse, au cas par cas, des raisons qui font que les familles disparaissent ou coopèrent, afin d'en tirer des leçons pour améliorer l'accompagnement à l'avenir.

²³RECOMMANDATION 29, rapport 2009

RECOMMANDATION 31²⁴

Compte tenu de l'élargissement du projet pilote aux nouveaux groupes cibles (les familles à la frontière non admises sur le territoire, et les familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier qui sont dans le besoin selon l'Arrêté Royal du 24 juin du 2004 et des nouvelles unités d'habitation ouverte (Sint-Gillis-Waas, Zulte, Tielt), l'engagement supplémentaire de coaches au retour et de personnel de soutien s'avère nécessaire à court terme. L'engagement proportionnel de personnel suffisant est nécessaire.

RECOMMANDATION 32²⁵

Nous demandons à l'OE d'évaluer en interne et de façon approfondie ces quatre premières années de fonctionnement. Il serait également judicieux de faire faire une évaluation externe. Toutes les parties prenantes devraient être impliquées dans cette évaluation.²⁶

²⁴RECOMMANDATION 28, rapport 2009

²⁵RECOMMANDATION 31, rapport 2009

²⁶Doivent certainement y être impliqués : les ONG, avocats, coaches, l'OE, Fedasil, CBAR, HCR, OIM et tous les acteurs avec lesquels les coaches coopèrent actuellement.

4. RECOMMANDATIONS ET BONNES PRATIQUES



Photo: Isabelle Pateer

4.1. A l'Office des étrangers

Nous avons eu une rencontre avec l'Office des étrangers le 9 novembre 2011. Nous y avons abordé les différentes recommandations formulées dans le cadre de cette évaluation. Vous trouverez en dessous de chaque recommandation leur réponse.

RECOMMANDATION 1

Nous demandons à l'Office des étrangers la publication mensuelle de statistiques détaillées. Ces statistiques devraient fournir les informations suivantes : la nationalité, le pays d'origine ou le pays de résidence (si autre que le pays dont la famille a la nationalité), la situation administrative, le nombre d'enfants, le nombre de familles monoparentales (homme/femme), la durée de maintien en unité d'habitation, le pays de destination, le résultat de la procédure (par nationalité) et la base légale du maintien.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : L'OE annonce que son administration va travailler sur les statistiques. actuellement les opérations se font manuellement mais une nouvelle base de données va être créée. Ce sera la tache de la coordinatrice des maisons de retour d'en assurer le suivi. Le but est que ces nouvelles statistiques permettent des analyses plus approfondies.*

RECOMMANDATION 3

Le maintien et le transfert d'une famille dans une unité d'habitation ouverte et son retour ensuite vers le pays d'origine ou de résidence ne peuvent se faire que lorsque la famille est au complet. Lorsqu'un des parents est détenu en centre fermé, celui-ci doit, au regard du principe de l'intérêt supérieur des enfants mineurs, être réuni sans tarder avec les autres membres de sa famille hébergés dans l'unité d'habitation. Nous encourageons l'Office des étrangers à adopter une interprétation large de l'unité familiale (par exemple, lorsqu'il est question d'enfants majeurs ou de grands-parents). Le transfert d'un membre de la famille à partir d'une unité d'habitation vers un centre fermé à cause de son comportement difficile, doit être évité. Il faut chercher de nouvelles pistes qui puissent offrir une solution adéquate aux besoins de ces situations familiales parfois très complexes.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers sur le maintien de l'unité familiale lors de l'arrestation : L'OE ne va jamais laisser des enfants seuls en plan mais pense que le problème de la famille consiste aussi dans sa 'mauvaise volonté' (quand la famille décide de disparaître en se séparant elle-même). Une interprétation plus large de la « famille » (par. ex. les grands-parents ou les enfants majeurs) a cause des problèmes dans le passe (selon l'OE ce sont souvent les grands-parents*

qui poussent les familles à ne pas retourner et cet avis exerce une grande influence sur la décision de la famille). L'OE est d'accord de faire une analyse individuelle, dossier par dossier, quand il est possible de maintenir l'unité familiale, mais le risque de disparition restera l'élément central dans la prise de décision. A propos du transfert d'un membre de la famille à cause d'un comportement problématique : l'OE regarde si l'élargissement du réseau de services spécialisés (comme dans les centres fermés) est possible.

RECOMMANDATION 4

Enfermer un membre de la famille dans un centre fermé ne constitue pas une réponse appropriée à la gestion d'un cas difficile. L'élaboration d'un large réseau de services spécialisés et la conclusion de conventions avec ces services permettraient d'offrir un plus large éventail de réponses possibles aux situations de crises.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : on va investiguer pour savoir s'il est possible de faire appel aux psychologues et services psychiatriques qui collaborent avec les centres fermés.*

RECOMMANDATION 6

Etant donné la nécessité de proposer des options de séjour pendant toute la durée de la procédure de retour, nous insistons fortement pour que l'OE élargisse l'application de la clause de souveraineté du Règlement Dublin. Si le coach au retour est d'avis que l'application de la clause de souveraineté se justifie dans un cas précis, il pourrait alors en faire rapport à l'OE.²⁷

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : l'OE admet que la politique est restrictive mais que cela ne dépend pas d'eux.*

²⁷RECOMMANDATION 23, rapport 2009

RECOMMANDATION 8

Avant de transférer une famille vers une maison de retour, il est essentiel de s'interroger sur le bien-fondé de cette décision d'enfermement, dans l'intention d'accompagner cette famille vers une perspective d'avenir, en Belgique ou ailleurs. Des pistes devraient être développées permettant l'accompagnement intensif depuis le domicile de la famille, de telle manière que cette famille soit aidée à poser les choix de son avenir dans un entourage familial.

Les familles qui ont marqué leur accord sur le renvoi vers le pays responsable du traitement de leur demande d'asile, ne devraient pas être placées en maisons de retour. Il en va de même pour les familles dont on a constaté qu'elles pourraient prétendre à un titre régulier de séjour en Belgique ou qui ont marqué leur accord sur le retour volontaire vers leur pays d'origine.

Dans le cas d'un transfert vers une maison de retour, ce transfert doit s'effectuer de la manière la plus humaine possible. La famille doit comprendre pourquoi cette décision a été prise, savoir de quels recours elle dispose et être mise au courant de ce qui va se passer effectivement. Il est important d'accorder à la famille un temps de préparation à ce transfert.

- ⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : Des plans existent pour un accompagnement intensif à partir du domicile, via le projet SEFOR, organisée à partir des communes. Ce projet est d'application pour les personnes et les familles qui ont reçu un ordre de quitter le territoire et qui pourront alors être accompagnées pendant 30 jours à partir de leur domicile.*

RECOMMANDATION 10

Que le programme des unités d'habitation ouverte soit mis au point avec la police des frontières et le personnel de l'inspection frontalière. Ces derniers sont sensibilisés au fonctionnement de ces unités d'habitation. Dès l'arrivée à l'aéroport, une information aussi complète que possible doit être fournie aux familles dans une langue qu'elles peuvent comprendre et, si nécessaire, toujours avec l'aide d'un interprète.

- ⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : L'inspection des frontières n'a pas de contact direct avec les détenus, mais seulement la police fédérale. L'idée suivante sera examinée et développée : l'élaboration de fiches d'information en différentes langues pour les familles qui arrivent, ainsi que des brochures pour la police locale contenant l'information sur les «maisons de retour». On cherchera aussi à savoir si certaines fiches ne pourraient pas être enregistrées de manière audio. Un problème a été soulevé avec les centres INAD régionaux : à Bierset et Gosselies, la police fédérale est en sous-effectifs, alors que de plus en plus de familles arrivent là-bas. L'accès à l'information n'est donc pas*

toujours aussi complet. Il y a un accord pour que l'OE transfère les familles dans les deux heures (la loi dit 48h).

RECOMMANDATION 15²⁸

Etant donné la constante évolution du droit des étrangers, la formation juridique des coaches au retour doit être poursuivie afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs tâches en matière d'aide juridique. Qu'ils suivent la famille de très près et soient à même d'intervenir très rapidement.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : Les formations en interne sont possibles. Le HCR a proposé une formation autour de la procédure d'asile (l'OE va accepter l'offre). Madame Hulpiau vérifie l'offre de formation. L'OE est d'avis que les coaches ne doivent pas tout savoir mais qu'ils peuvent faire appel aux juristes et aux personnes qui traitent les dossiers au sein de l'OE. dans le cas de la procédure - Dublin, qui est très technique, il est préférable de s'adresser au bureau-Dublin de l'OE.*

RECOMMANDATION 16

Le manque d'avocats maîtrisant le Néerlandais au Barreau de Nivelles doit se résoudre comme suit : si la famille souhaite l'assistance d'un interprète, l'OE prend la décision d'inscrire cette famille au rôle linguistique francophone.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : Il n'est pas si évident d'inscrire les personnes sur un rôle linguistique en fonction de la langue de la région des unités d'habitation ouvertes. L'OE va vérifier quelles règles sont exactement d'application. il reste encore la possibilité d'approcher le bureau d'aide juridique du Barreau de Bruxelles, ce qui dans la pratique s'est déjà fait quelques fois.*

RECOMMANDATION 17

L'OE devrait proposer aux familles qui n'ont pas obtenu de protection en Belgique, un suivi au retour. Si la famille le souhaite, le coach au retour la suit par contacts téléphoniques pendant au moins 1 mois après le retour. ²⁹

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : Un suivi éventuel n'est pas facile, faute de moyens et de temps, et vu les obstacles que rencontrent les*

²⁸RECOMMANDATION 17, rapport 2009

²⁹La Directive européenne Retour (art.8/6) impose aux Etats membres la mise en place d'un système efficace de surveillance du retour forcé. Celui-ci devrait sûrement passer par des organisations indépendantes : le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le Médiateur fédéral, l'OIM, les ONG, etc. Un bon système de contrôle devrait également comprendre un certain suivi rétrospectif.

coaches pour garder le contact avec la famille dans le pays de retour. Par l'OIM l'OE reçoit de temps en temps un feedback et certaines familles prennent contact avec le coach après leur retour. Ce qui est possible : encourager les familles à prendre elles-mêmes le contact avec les coaches après le retour.

Recommandation 18

Que l'OE passe un accord avec le service Dispatching de Fedasil afin que les familles qui ont atteint le délai maximum d'enfermement ne se retrouvent pas du jour au lendemain à la rue. Ces familles libérées dont la procédure d'asile est toujours en cours, doivent toujours obtenir dès leur sortie de l'unité d'habitation une place d'accueil dans le réseau Fedasil. Une mauvaise coordination peut générer des conséquences préjudiciables à la qualité de la procédure d'asile et, le cas échéant, à l'accompagnement au retour. Si nécessaire, et avec l'accord de la famille, celle-ci doit pouvoir rester quelques jours de plus dans la maison de retour.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : L'OE anticipe les départs quand c'est possible. Parfois il est possible que la famille reste un jour de plus dans les «maisons de retour» mais en fait cette pratique ne rentre pas dans le cadre légal (même si il y a l'accord de la famille), car le nombre maximal de jours de détention est dépassé. Jusqu'à présent, il n'est pas encore arrivé qu'une famille ne soit pas accueillie après son départ des maisons de retour.*

RECOMMANDATION 19

Que l'OE évalue d'abord pourquoi certaines familles refusent de retourner dans l'Etat de l'Union compétent pour traiter leur demande, ensuite comment y est traitée leur procédure d'asile, enfin dans quelles circonstances ces familles y ont été accueillies. Pour ces raisons, que les coaches gardent le contact avec ces familles après qu'elles ont été renvoyées dans le cadre du Règlement Dublin. Comme certaines familles n'ont pas pu avoir accès à une procédure d'asile (de qualité) dans aucun pays européen, que les coaches restent en contact avec elles en cas de renvoi vers ou après leur retour dans le pays d'origine. De cette façon, ils peuvent récolter des informations qui leur seront utiles pour le traitement des dossiers ultérieurs. En outre, il sera tenu compte de l'arrêt MSS par lequel l'OE s'est vu obligé de s'informer au sujet du traitement pratiqué dans le pays vers lequel le retour est organisé.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : (la même qu'à la RECOMMANDATION 17) : Un suivi éventuel n'est pas évident, faute de moyens et de temps, et vu les obstacles rencontrés pour garder le contact avec la famille dans le pays de retour. Par l'OIM l'OE reçoit de temps en temps un feedback et certaines familles prennent contact avec le coach après leur retour. Ce qui est possible : encourager les familles à prendre elles-mêmes le contact avec les coaches après le retour.*

RECOMMANDATION 22

Si l'inscription dans une école n'est pas possible ou pendant les vacances scolaires, que l'on propose des loisirs comme alternative. Quelques suggestions : mettre en place des plaines de jeux, investir dans du matériel ludique, des livres, un jardin de récréation, un système de prêt de jouets, etc. Même un téléviseur avec possibilité de passer des DVD serait intéressant pour les enfants.

- ⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : Mettre en place un fonctionnement de plaine de jeu ne semble pas possible pour l'OE car les parents sont à la maison. La télévision et les dvd vont être mis en place. Dans le paquet reçu à l'arrivée il y aura désormais du matériel de jeu et des crayons. Un appel sera fait auprès des agents de l'OIE pour recueillir des livres et des jouets. On va également voir s'il est possible de faire venir des livres pour enfants grâce aux contacts noués avec les pays d'origine.*

RECOMMANDATION 23

Lors du choix des nouvelles localisations pour les maisons de retour, que l'OE veille à ce qu'il y ait des écoles dans le voisinage

- ⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : Il sera difficile de tenir compte de cette recommandation dans le choix des futures implantations car il est déjà en soi très compliqué de trouver des emplacements, surtout à cause de la résistance locale du voisinage.*

RECOMMANDATION 27³⁰

Nous insistons fortement pour que certaines ONG aient un accès structurel aux unités d'habitation ouverte. Nous plaidons pour qu'un vrai droit de visite, inséré dans l'Arrêté Royal, soit accordé aux organisations « dont la mission comprend la promotion et la protection des droits des étrangers ».

- ⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : le rôle des ONG est, selon l'OE, moins importante dans les «maisons de retour» que dans les centres fermes, car il y a moins de chances que des droits soient violés. Le CBAR a accès aux «maisons de retour» pour avoir la possibilité d'exercer son mandat. Il sera aussi tenu au courant des familles placées dans les unités ouvertes pour, éventuellement, leur offrir une assistance.*

³⁰RECOMMANDATION 32, rapport 2009

RECOMMANDATION 29³¹

Les coaches au retour doivent recevoir, de la part de l'OE, un soutien systématique sous forme de supervision. Cet accompagnement peut se faire au moyen de réunions régulières de *débriefing* au cours desquelles les coaches au retour pourront débattre de leurs expériences et des solutions qu'ils proposent, tant entre eux qu'avec le coordinateur du projet et une personne de l'administration de l'OE. Au cours desdites réunions, les cas seront examinés sur le fond, l'accompagnement sera évalué et, le cas échéant, adapté. Les coaches au retour doivent eux-mêmes pouvoir bénéficier d'un accompagnement psychologique, de séances d'intervision et pouvoir suivre régulièrement des formations de base sur tous les aspects de l'accompagnement (psychologique, juridique, administratif, socioculturel, etc.).

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : Au début, il y avait la proposition de réunir les coaches une fois par semaine. Mais, vu la charge de travail, cela s'est avéré difficile. Pour l'instant, ils se retrouvent une fois par mois. Peut-être pourrait-on arriver à une fois tous les quinze jours. L'idée est d'établir un plan des besoins. En plus, si c'est nécessaire, les coaches pourraient se joindre à l'intervision qui existe dans les centres fermes.*

RECOMMANDATION 30

Que l'OE développe des méthodes de travail et de politique, et y associe les coaches. Le coordinateur du projet est responsable du développement et de l'adaptation du projet à partir de l'expérience acquise.

RECOMMANDATION 31³²

Compte tenu de l'élargissement du projet pilote aux nouveaux groupes cibles (les familles à la frontière non admises sur le territoire, et les familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier qui sont dans le besoin selon l'Arrêté Royal du 24 juin du 2004 et des nouvelles unités d'habitation ouverte (Sint-Gillis-Waas, Zulte, Tielt), l'engagement supplémentaire de coaches au retour et de personnel de soutien s'avère nécessaire à court terme. L'engagement proportionnel de personnel suffisant est nécessaire.

³¹RECOMMANDATION 29, rapport 2009

³²RECOMMANDATION 28, rapport 2009

RECOMMANDATION 32³³

Nous demandons à l'OE d'évaluer en interne et de façon approfondie ces quatre premières années de fonctionnement. Il serait également judicieux de faire faire une évaluation externe. Toutes les parties prenantes devraient être impliquées dans cette évaluation.³⁴

Nous demandons à l'OE d'évaluer en interne et de façon approfondie ces quatre premières années de fonctionnement. Il serait également judicieux de faire faire une évaluation externe. Toutes les parties prenantes devraient être impliquées dans cette évaluation.³⁵

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : c'est planifié pour 2012. un questionnaire sera élaboré.*

4.2. Aux Coaches au retour

RECOMMANDATION 2

Il faut que les coaches au retour travaillent davantage sur les différentes possibilités de séjour. Le rôle et le cahier des charges des coaches au retour doivent, de manière moins ambiguë qu'aujourd'hui, comprendre un 'véritable' coaching. Nous entendons par là un accompagnement intégral qui parcourt simultanément les deux voies – séjour et retour – et qui permet aux familles de s'adapter à toutes les issues possibles de la procédure mise en œuvre. Maintenant que les unités d'habitation ouverte accueillent également les familles demandeuses d'asile, l'accompagnement devra aussi viser la protection de ces réfugiés potentiels.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers (la même qu'à la RECOMMANDATION 8 : Des plans existent pour un accompagnement intensif à partir du domicile, via la projet SEFOR, organisée à partir des communes. Ce projet est d'application pour les personnes et les familles qui ont reçu un ordre de quitter le territoire et qui pourront alors être accompagnées pendant 30 jours à partir de leur domicile.*

³³RECOMMANDATION 31, rapport 2009

³⁴Doivent certainement y être impliqués : les ONG, avocats, coaches, l'OE, Fedasil, CBAR, HCR, OIM et tous les acteurs avec lesquels les coaches coopèrent actuellement.

³⁵Doivent certainement y être impliqués : les ONG, avocats, coaches, l'OE, Fedasil, CBAR, HCR, OIM et tous les acteurs avec lesquels les coaches coopèrent actuellement.

RECOMMANDATION 5

Les coaches doivent également pouvoir faire appel à un psychologue si eux-mêmes estiment en avoir besoin.

RECOMMANDATION 6

Etant donné la nécessité de proposer des options de séjour pendant toute la durée de la procédure de retour, nous insistons fortement pour que l'OE élargisse l'application de la clause de souveraineté du Règlement Dublin. Si le coach au retour est d'avis que l'application de la clause de souveraineté se justifie dans un cas précis, il pourrait alors en faire rapport à l'OE.³⁶

RECOMMANDATION 11

Un examen psycho-médicosocial approfondi et une description précise des besoins de ces familles sont indispensables dès le début de leur séjour en maisons de retour. Ainsi, l'accompagnement pourra mieux répondre aux circonstances spécifiques et offrir des réponses plus adéquates si des situations difficiles se présentent.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : il est nécessaire de faire une checklist pour évaluer ces besoins. plus de structures devraient y être impliquées. mais ceci nécessite plus de temps.*

RECOMMANDATION 12

Dès le premier contact, le coach informe l'avocat que ses clients font l'objet d'une procédure d'asile accélérée.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : l'OE va établir une fiche d'information que l'on pourra faxer directement au barreau.*

³⁶RECOMMANDATION 23, rapport 2009

Bonne pratique 1

La désignation d'un avocat se passe bien. Il en va de même pour la circulation des informations. Le coach est le plus souvent la première personne qui va expliquer la procédure aux demandeurs d'asile ainsi que la possibilité d'obtenir l'aide d'un avocat pro-deo. Lorsque la langue pose des problèmes de communication, le coach va se mettre en contact téléphonique direct avec un interprète. Les familles que nous rencontrons sont en général contentes des informations reçues. Pour ce qui est du quotidien, le coach communiquera le plus souvent avec la famille par l'intermédiaire d'un des enfants ou d'une autre famille. Le coach informe la famille au sujet de la date de l'audition prévue avec l'OE et le Commissariat général (CGRA). Tubize, Zulte et Sint-Gillis-Waas disposent d'un bureau spécialement conçu pour ces auditions.

Bonne pratique 2

Un coach nous a communiqué la bonne pratique suivante. Si le coach n'obtient pas de réaction de la part de l'avocat, il le contacte alors lui-même. A l'issue de l'audition à l'OE, il lui envoie tout de suite et par fax, copie de l'audition. Il lui fait également parvenir par fax, la confirmation de la date d'audition au CGRA. De cette façon, le coach est sûr que l'avocat est au courant.

Recommandation 14³⁷

Avec l'accord de la famille, les coaches au retour devraient pouvoir signaler aux instances compétentes (le bâtonnier du Conseil de l'ordre) les insuffisances d'une aide juridique. Le coach reste aussi attentif à la nécessité éventuelle d'un changement d'avocat.

- ⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : Le coach devrait transmettre les informations concernant les manquements dans l'accompagnement juridique au coordinateur qui alors prendrait contact avec le bâtonnier. Les preuves des manquements devront être conservées.*

³⁷RECOMMANDATION 15, rapport 2009

RECOMMANDATION 17

L'OE devrait proposer aux familles qui n'ont pas obtenu de protection en Belgique, un suivi au retour. Si la famille le souhaite, le coach au retour la suit par contacts téléphoniques pendant au moins 1 mois après le retour. ³⁸

RECOMMANDATION 20³⁹

Que les coaches préparent les familles aussi bien que possible à la prise en charge Dublin en leur fournissant toute l'information sur l'accueil et la procédure d'asile dans l'Etat membre responsable. Qu'ils prennent contact avec les organisations sur place, qui vont accompagner et suivre la famille dès son arrivée. Il est donc important que les coaches prêtent une oreille attentive aux angoisses et besoins de la famille. Une information correcte permettra à la famille de partir plus sereinement ; elle diminuera le risque qu'elle ne quitte la maison de retour pour passer dans la clandestinité.

RECOMMANDATION 21

Tous les enfants sont inscrits à l'école même ceux des familles en procédure Dublin. Les coaches en discutent avec les parents et prennent ensemble une décision dans l'intérêt des enfants.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : A Tubize ce point est problématique car l'école fait des difficultés à l'inscription. L'OE va insister auprès de l'école et, si besoin, dénoncer ce comportement à un niveau plus élevé.*

Bonne pratique 4

Certains coaches sont très proactifs en matière de scolarité des enfants et associent les parents à la scolarité de leurs enfants. Il y a des accords de coopération avec certaines écoles.

RECOMMANDATION 24

Que les coaches élaborent une coopération avec Kind en Gezin/ONE. Qu'ils mettent toutes les familles au courant de la possibilité de rencontrer Kind et Gezin et l'ONE.

RECOMMANDATION 25

³⁸La Directive européenne Retour (art.8/6) impose aux Etats membres la mise en place d'un système efficace de surveillance du retour forcé. Celui-ci devrait sûrement passer par des organisations indépendantes : le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le Médiateur fédéral, l'OIM, les ONG, etc. Un bon système de contrôle devrait également comprendre un certain suivi rétrospectif.

³⁹ Certains coaches pratiquent déjà cette recommandation

Que les coaches informent de manière systématique les familles (demandeuses d'asile) sur les possibilités de faire appel à l'aide juridique du CBAR. Le CBAR doit avoir accès aux unités d'habitation ouverte et les familles doivent recevoir les moyens de rendre visite au CBAR, entre autres, en leur procurant des billets de train. Le CBAR doit avoir la possibilité d'avoir une conversation confidentielle avec les familles.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : Le CBAR va établir une feuille d'information pour les coaches et les familles avec des renseignements sur sa fonction et l'aide qu'il peut fournir. La fiche sera ainsi rendue accessible.*

RECOMMANDATION 26

Les familles doivent pouvoir parler en toute franchise et confiance avec les visiteurs-ONG de leur expérience des maisons de retour et de leur avenir. La confidentialité des entretiens entre le visiteur-ONG et la famille est garantie. Les entretiens ne se déroulent pas en présence du coach. Le visiteur-ONG s'engage à avoir un entretien franc avec les coaches et à toujours leur donner un feedback lorsque la famille y consent.

⇒ *Réponse de l'Office des étrangers : Les ONG visiteuses pourront avoir des conversations confidentielles avec les familles, à condition qu'un feedback soit donné aux coaches et au coordinateur.*

4.3. Au Secrétaire d'Etat à la politique de migration et d'asile

RECOMMANDATION 7

Davantage de personnel et de formations spécifiques, tant au sein de Fedasil que de l'OE, paraissent indispensables. Pour avoir avec ces familles une véritable discussion autour de leur situation de séjour et d'un éventuel retour, des méthodes spécialisées sont indispensables, qui les stimulent à reprendre leur vie en main.

RECOMMANDATION 9

Que les familles qui arrivent à la frontière et y introduisent une demande d'asile, passent dans le réseau d'accueil de Fedasil. Cette situation est comparable à celle des mineurs étrangers non accompagnés qui arrivent à la frontière. On ne les enferme pas dans les structures de l'OE, mais on les place dans un centre d'observation et d'orientation de Fedasil. Il faut faire la même chose pour ces familles à la frontière. En cas de décision négative quant à la demande d'asile, l'accord de coopération entre Fedasil et l'OE précise quand et comment ces familles doivent être transférées en maisons de retour. Il faut donner à ces familles la possibilité d'avoir accès au territoire afin qu'elles puissent bénéficier de l'aide au retour de l'OIM et par conséquent d'une possibilité de retour durable sur un plus long terme.

RECOMMANDATION 28

Que le financement des unités et du coaching (tout le Programme FITT) du Fonds européen pour le retour soit repris dans le budget de l'OE. Que le Secrétariat d'Etat à la politique de Migration et d'Asile dote l'OE d'un budget supplémentaire à cet effet.

L'OE va à nouveau adresser en 2012 une demande au Fonds européen pour le retour. Ce projet de suivi est financé à 75 % par l'Union européenne. En ce temps d'économies à réaliser, il est, selon l'OE, plus intéressant de bénéficier autant que possible des fonds européens. Plus les maisons de retour continueront à exister, plus il sera difficile pour le gouvernement de prendre éventuellement la décision de les laisser tomber.

RECOMMANDATION 31⁴⁰

Compte tenu de l'élargissement du projet pilote aux nouveaux groupes cibles (les familles à la frontière non admises sur le territoire, et les familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier qui sont dans le besoin selon l'AR du 06/2004) et des nouvelles unités d'habitation ouverte (Sint-Gillis-Waas, Zulte, Tielt), l'engagement supplémentaire de coaches au retour et de personnel de soutien s'avère nécessaire à court terme. L'engagement proportionnel de personnel suffisant est nécessaire.

RECOMMANDATION 32⁴¹

Nous demandons à l'OE d'évaluer en interne et de façon approfondie ces quatre premières années de fonctionnement. Il serait également judicieux de faire faire une évaluation externe. Toutes les parties prenantes devraient être impliquées dans cette évaluation.⁴²

⁴⁰RECOMMANDATION 28, rapport 2009

⁴¹RECOMMANDATION 31, rapport 2009

⁴²Doivent certainement y être impliqués : les ONG, avocats, coaches, l'OE, Fedasil, CBAR, HCR, OIM et tous les acteurs avec lesquels les coaches coopèrent actuellement.

4.4. Aux Barreaux

RECOMMANDATION 13

Que les Bureaux d'aide juridique (BAJ/BJB) concernés donnent l'information et attirent l'attention de tous les avocats sur les unités d'habitation ouverte et leur base légale (les procédures possibles en unités d'habitation ouverte, les délais en vigueur, etc.).

4.5. A la Police des frontières

RECOMMANDATION 10

Que le programme des unités d'habitation ouverte soit mis au point avec la police des frontières et le personnel de l'inspection frontalière. Ces derniers sont sensibilisés au fonctionnement de ces unités d'habitation. Dès l'arrivée à l'aéroport, une information aussi complète que possible doit être fournie aux familles dans une langue qu'elles peuvent comprendre et, si nécessaire, toujours avec l'aide d'un interprète.

5. RÉPONSES DU SECRETARIAT D'ÉTAT A LA POLITIQUE DE MIGRATION ET D'ASILE (MAGGIE DE BLOCK)



Photo : Pieter Stockmans

Le 5 avril 2012, nous avons eu, à l'occasion de la présente évaluation un entretien avec M. Brantegem, du cabinet de Mme la Secrétaire d'Etat Maggie De Block. Dans cet entretien, nous avons fait part au membre du cabinet qui suit le dossier des maisons de retour d'un certain nombre de questions qui nous préoccupent. Voici les réponses du Secrétariat d'Etat.

1. *L'accord de gouvernement et la note de politique générale de Mme la Secrétaire d'Etat ne mentionnent pas les maisons de retour. Est-ce que les alternatives à la détention et les maisons de retour resteront une priorité comme c'était le cas sous Mme la Ministre A. Turtelboom et M. le Secrétaire d'Etat M. Wathelet ?*

Les maisons de retour seront toujours prioritaires dès lors qu'il s'agit d'organiser de manière humaine un retour de familles avec enfants mineurs vers leur pays d'origine ou vers un pays tiers. La prospection d'unités familiales supplémentaires reste d'actualité. La création imminente de centres de retour ouverts témoigne clairement de la volonté du gouvernement de continuer à proposer des alternatives à la détention.

2. *Quelle est votre vision des «maisons de retour»? Comment Mme la Secrétaire d'Etat évalue-t-elle l'utilité de ces maisons ?*

Les unités familiales sont une alternative acceptable au retour des familles avec enfants et à l'accueil des familles qui n'ont pas reçu l'autorisation de séjour sur le territoire. Je constate, bien entendu, qu'il y a encore des familles qui disparaissent (25 %) et qu'en 2011, le nombre de familles à la frontière avait doublé. L'effet d'attraction reste donc un danger réel et implique un suivi serré. L'alternative n'étant pas concluante, des mesures supplémentaires s'avèrent nécessaires.

3. *Vu qu'existe le besoin d'un soutien large aux alternatives à la détention, la Secrétaire d'Etat envisage-t-elle de communiquer (positivement) sur les «maisons de retour» ?*

Dans les semaines à venir, de nouvelles unités familiales s'ouvriront et une conférence de presse sera organisée à cet effet. Cela me paraît l'occasion idéale pour une présentation positive de l'utilité des unités familiales, ce que je ne manquerai certainement pas de faire.

4. *Comment Mme la Secrétaire d'Etat évalue-t-elle le chiffre de 25% de disparitions ?*

Le pourcentage (25 %) de disparitions est préoccupant. Nous devons trouver des méthodes pour réduire ce nombre de disparitions. L'Office des étrangers a déjà pris des initiatives pour améliorer l'information interne (sessions d'informations pour le personnel concerné) et externe (sessions d'informations pour les services de la police), mais une meilleure information des familles va devoir être également développée. Il existe déjà des instructions claires en matière d'application du protocole concernant les familles avec enfants en séjour irrégulier, recueillies dans le réseau d'accueil ; application qui pourrait s'étendre aux familles déboutées, recueillies dans les structures d'accueil (par l'intermédiaire des coaches au retour de Fedasil), et aux familles en situation irrégulière, résidant en habitation privée et qui seront également préparées au retour. En ce qui concerne ce dernier groupe de familles, des coaches au retour doivent encore être recrutés mais, pour ce faire, l'accord du Ministre du budget est nécessaire. Un appui des ONG au recrutement de ces coaches au retour pourrait faire avancer cette cause.

5. *Mme la Secrétaire d'Etat envisage-t-elle de placer les familles arrivant à la frontière dans les centres de Fedasil ? Ces familles ont-elles vraiment leur place dans les «maisons de*

retour» ? Comment Mme la Secrétaire d'Etat pense-t-elle résoudre la question des familles qui n'ont pas droit à l'aide à la réintégration (ce qui est une des causes de la disparition des familles dans la clandestinité) en cas de décision négative opposée à une demande d'asile ?

Les familles qui introduisent une demande d'asile à la frontière seront toujours hébergées en maisons de retour, parce que, tout comme les autres demandeurs d'asile à la frontière, elles n'ont pas reçu le droit d'entrer sur le territoire. Si elles le souhaitent, ces familles pourront être assistées par le CBAR dans le déroulement de leur procédure d'asile. Il n'y a pas de cause à effet direct entre la disparition de familles frontière et la non-existence de réintégration ; les familles disparaissent en premier lieu parce qu'elles ne veulent pas quitter le territoire. Il y a d'autres moyens d'assistance pour ce groupe de familles, notamment par l'intermédiaire du programme *special needs* (besoins spéciaux), subventionné par le Fonds européen pour le retour. Les familles qui sont dans une situation spécifique et qui ont vraiment besoin d'assistance peuvent, par ce canal et par l'intermédiaire de l'OE, obtenir assistance. Cette possibilité sera d'ailleurs clairement expliquée aux coaches afin qu'ils puissent l'examiner avec les familles.

6. *Mme la Secrétaire d'Etat planifie-t-elle de conclure un accord entre le Dispatching de Fedasil et l'OE pour éviter que des familles demandeuses d'asile qui sont arrivées au terme maximal de détention (mais toujours en cours de procédure) ne soient mises à la rue ?*

Actuellement, alors que les familles sont encore en procédure, les coaches veillent à ce que ces familles aillent se présenter au Dispatching en vue d'obtenir une place en structure ouverte et prennent, à cet effet, un contact préalable avec le Dispatching.

7. *Certaines familles, notamment celles qui sont passées par la Pologne, ne trouvent nulle part un accès à la protection car le taux de reconnaissance et la qualité de la procédure d'asile et la politique d'intégration sont très basses. Plusieurs choisissent, à partir des «maisons de retour», soit un retour «volontaire», soit la disparition dans la clandestinité. Quel est le point de vue de Mme la Secrétaire d'Etat sur les familles demandeuses d'asile dans les «maisons de retour» qui ne peuvent pas recevoir la protection nécessaire dans d'autres pays ?*

Le Règlement Dublin doit être appliqué de façon systématique afin de ne pas entraver la crédibilité du système. Nous devons partir du fait que chaque Etat membre respecte les normes minimales relatives à la procédure d'asile et les applique correctement, ce qui implique que chaque personne ayant besoin de protection, puisse la demander, et que la procédure lui soit appliquée correctement. Mettre en question le fonctionnement des services d'un autre Etat membre n'est ni ma prérogative ni celle de l'Office des étrangers. Il y a d'autres voies pour cela.

8. *Avec le protocole de collaboration entre Fedasil et l'OE et les nouvelles unités dans les «maisons de retour», il y aura un besoin accru de coaches, de moyens et de soutien. Est-ce qu'un budget sera libéré pour engager plus de coaches et leur fournir des moyens supplémentaires pour les soutenir? Si oui, quelle est la taille de ce budget additionnel ?*

Un coach supplémentaire pour les unités familiales a déjà été sélectionné. Les autres coaches supplémentaires seront sélectionnés en fonction des unités familiales en site fermé, des centres de retour ouverts et de l'accompagnement en habitation privée. Des demandes de budget dûment motivées ont été adressées à l'Inspecteur des finances et au Ministre du budget. Le Ministre du budget a souhaité des informations

complémentaires. Ajoutons encore qu'une concertation entre l'OE et les ONG est planifiée.

9. *Jusqu'à présent les maisons de retour sont surtout financées par le Fond Européen pour le Retour, à chaque fois sur la base de projets. Il y a-t-il des plans pour libérer des fonds structurels dans les budgets nationaux ?*

Aussi longtemps que le financement par l'intermédiaire du Fonds européen pour le retour est disponible, nous le solliciterons. Je vous rappelle que le service est partiellement financé par un apport national, puisque les projets du fonds sont basés sur le cofinancement.

10. *Mme la Secrétaire d'Etat va-t-elle procéder, pendant la durée de son mandat, à une évaluation globale et publique des maisons-retour, avec la collaboration de tous les acteurs ? Si oui, quelle forme prendrait cette évaluation, et avec quelles échéances ?*

Une évaluation permanente s'avèrera nécessaire. Et, comme ce fut déjà le cas par le passé, l'on prendra en compte l'analyse et les recommandations des ONG pour l'évaluation globale. Les évaluations précédentes pourraient ici servir de point de départ. Vu le nombre de questions posées par le Parlement au sujet du fonctionnement des unités familiales, il nous paraît tout à fait cohérent qu'une telle évaluation ait lieu.

11. *La loi du 16 novembre 2011 ouvre la possibilité d'organiser un accompagnement à domicile. Cette opportunité sera-t-elle mise en œuvre dans la période de fonction de Mme la Secrétaire d'Etat ? Qui ferait cet accompagnement à domicile et comment s'assurerait-on que les familles ne disparaissent pas ?*

L'Office des étrangers a déjà commencé la mise en œuvre de l'accompagnement en habitations privées. Beaucoup de choses vont dépendre des moyens accordés par le Ministre du budget. Pour cette mission, l'OE propose de recruter ses propres coaches et travaillera, pour ce faire, en étroite collaboration avec le service Sefor.

12. *Pouvez-vous expliquer comment se déroulera le trajet pour les familles dans les différentes formes d'accueil et de détention :*

- a. *Dans le futur centre de retour de l'OE et les places de retour dans les centres fédéraux d'accueil de Fedasil*
- b. *L'accompagnement à domicile*
- c. *Les maisons de retour*
- d. *Les unités fermées sur le terrain du 127 bis*

Les familles avec enfants mineurs pourront, après avoir reçu une décision négative et pendant la durée de validité de leur OQT, dans la mesure du possible, rester dans la structure d'accueil normale et ne seront pas transférées vers un centre de retour ouvert. Les familles en situation irrégulière et les familles déboutées qui résident en habitation privée pourront, pendant la durée de validité de leur OQT, rester dans cette habitation. Ainsi que la loi le stipule, bientôt déterminé par arrêté royal, un contrat interviendra avec la famille précisant les conditions de séjour en habitation privée. Si la famille ne donne pas suite à l'OQT ou n'est pas en mesure de rester dans l'habitation privée ou n'observe pas les conditions du contrat, elle sera transférée vers une unité familiale ouverte. L'enfermement en unités familiales sur site fermé ne sera envisagé qu'en des circonstances exceptionnelles, telle que la disparition de la famille d'une unité familiale ouverte.

13. *En particulier pour le transfert de (c) à (d) : la politique de Mme la ministre Turtelboom et de M. le secrétaire d'Etat Wathelet va-t-elle être maintenue, c'est-à-dire qu'une famille ne peut être placée en structure fermée qu'en dernière instance si la famille a quitté des maisons-de retour ?*

Ce ne sera, en effet, qu'en dernier recours que l'on procèdera à l'enfermement en unités familiales sur site fermé. Les familles ayant été refusées à la frontière et pour lesquelles un retour peut s'organiser dans un temps très limité après leur arrivée, résideront également dans ces unités familiales. En cas de procédure d'asile à la frontière ou si les familles ne peuvent être expulsées à bref délai, elles seront transférées, dès que possible, vers des unités familiales ouvertes.

14. *Comment va-t-on garantir que la détention des familles avec enfants dans les unités fermées du 127bis aura lieu effectivement pour la « durée la plus courte possible » ? Quelle définition utilisera-t-on de « la plus courte possible » ?*

Il est prévu qu'uniquement les familles éloignables seront placées en unités familiales sur site fermé. Les familles qui doivent encore être identifiées n'y seront transférées qu'après leur identification. Par « un temps aussi court que possible », nous comprenons le temps strictement nécessaire à l'organisation du retour. Pour ce calcul, il faut tenir compte du temps minimal de 5 jours requis pour l'introduction d'un recours en annulation avec demande de suspension (procédure en extrême urgence) et des restrictions imposées pour la notification, dans les temps prescrits, d'une possibilité de rapatriement, de transit ou de transfert imposées, soit par les pays d'origine, soit par les autres pays-membres de l'UE. Dans la mesure du possible, l'on entreprendra toutes les démarches administratives avant l'enfermement.

COLOFON

Pieter Stockmans en Michael Cerulus, *Vluchtelingenwerk Vlaanderen*

Stefanie Duysens, *Jesuit Refugee Service Belgium*

Katja Fournier, *Plate-forme Mineurs en Exil*

Cette note a été rédigée par les membres du groupe de travail *Détention* de la Plate-forme *Mineurs en Exil*.

ORGANISATIONS SIGNATAIRES DU RAPPORT

[Vluchtelingenwerk Vlaanderen](#)

[Plate-forme Mineurs en Exil](#)

[Vlaams Kinderrechtencommissariaat](#)

[Délégué général aux droits de l'enfant](#)

[UNICEF België](#)

[Jesuit Refugee Service Belgium](#)

[Service Droits des Jeunes](#)

[Amnesty International](#)

[Kinderrechtencoalitie](#)

[Coordination des ONG pour les droits de l'enfant](#)

Plate-forme Mineurs en exil - Platform Kinderen op de vlucht

Rue du marché aux poulets-- Kiekenmarkt, 30

1000 Bruxelles – Brussel | Tél. : 02 209.61.61. | Fax : 02/209.61

Octobre 2012



