



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

www.mineursenexil.be - www.kinderenopdevlucht.be

**ANALYSE CRITIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DU
PROTOCOLE DE COOPERATION ENTRE L'OFFICE DES
ETRANGERS ET FEDASIL CONCERNANT LE TRAJET
D'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES AVEC MINEURS
QUI SEJOURNENT IRRÉGULIÈREMENT SUR LE
TERRITOIRE ET QUI SONT ACCUEILLIES EN VERTU DE
L'ARRETE ROYAL DU 24 JUIN 2004**

Novembre 2012

Sommaire

Executive Summary	4
I. Introduction.....	8
II. Présentation de la problématique générale.....	9
1. Le public cible de cette analyse	9
2. Le profil des « familles protocole »	10
3. Un réseau saturé ?	11
III. Les acteurs de la mise en œuvre du protocole.....	12
1. Le CPAS : quelle information est donnée aux familles ?	12
2. L'Office des Etrangers et Fedasil : la mise en œuvre du trajet d'accompagnement par les deux administrations.....	14
3. L'Office des Etrangers et Fedasil : transmission des convocations et décisions.....	15
4. Les différents acteurs au sein de Fedasil.....	17
5. La police	19
IV. L'information donnée aux familles	20
1. L'information sur le trajet.....	20
2. La langue dans laquelle l'information est donnée et l'interprétariat	20
3. L'information spécifique sur la possibilité de maintien	21
V. Une analyse quantitative concernant la mise en œuvre du trajet	21
1. Introduction - la source disponible : les chiffres de l'Office des Etrangers	21
2. Le trajet est-il systématiquement mis en œuvre ?.....	22
3. L'analyse des deux options.....	23
4. Le cas spécifique des ordres de quitter le territoire	24
VI. Une analyse qualitative de l'accompagnement à deux voies	25
1. Un accompagnement permanent et intensif dès le début du trajet	25
2. L'accompagnement au regard du projet migratoire de la famille	26
VII. La fin du trajet d'accompagnement.....	27
1. Le droit à l'aide matérielle : une aide inconditionnelle ?.....	27

2.	Les cas de fin d'accueil	28
3.	Le transfert en lieu d'hébergement	29
4.	Le transfert en centre fermé	29
VIII.	Enjeux identifiés et recommandations.....	30
IX.	Conclusions.....	34

Executive Summary

C'est en février 2011 que le Protocole de Coopération entre l'Office des Étrangers (OE) et Fedasil concernant le trajet d'accompagnement des familles avec mineurs qui séjournent irrégulièrement sur le territoire et qui sont accueillies en vertu de l'Arrêté Royal du 24 juin 2004 (appelé simplement 'protocole' ou 'accord de coopération') a été mis en œuvre. Aujourd'hui, plus d'un an après, la Plate-forme Mineurs en Exil¹ a analysé la concrétisation de cet accord de coopération sur le terrain et l'influence qu'il a eue sur les familles accueillies concernées. Cette analyse porte donc sur les familles accueillies dans les centres fédéraux. Pour la réaliser, nous nous sommes essentiellement appuyés sur les chiffres et les données provenant de l'OE et de Fedasil ainsi que sur les expériences vécues tant par ces familles que par les professionnels.

L'essence du protocole est l'accompagnement individuel des familles en séjour irrégulier dans le but de mettre fin à leur séjour irrégulier en Belgique, soit par la régularisation de celui-ci sur base de l'article 9bis ou 9ter de la loi de 1980, soit par un retour volontaire dans le pays d'origine. Si nous nous basons sur les chiffres de la première année d'implémentation du protocole, nous devons hélas conclure que l'accord de coopération n'a pas apporté de solution durable à la plupart des familles. Le présent document identifie plusieurs points d'attention dans la mise en œuvre de l'accord et formule des recommandations.

Il est important de souligner au préalable que le permis de séjour définitif et le retour dans le pays d'origine ne constituent pas des buts en soi. Ils restent des moyens qui doivent permettre aux familles de réaliser leurs projets et leurs objectifs de vie. Tout accompagnement, y compris l'accompagnement de trajet dans le cadre du protocole, doit partir de ce principe-là et accorder une place centrale aux projets, objectifs et aux perspectives de vie de la famille.

Vous trouverez ci-dessous les différents points d'attention ainsi que nos recommandations. Pour une analyse et des chiffres plus détaillés, nous vous invitons à consulter l'ensemble du dossier.

Obtenir une aide matérielle sous forme d'accueil dans un centre fédéral est un droit des mineurs d'âge étrangers en séjour irrégulier dont les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer le devoir d'entretien (AR 24 juin 2004). Comme les enfants et leurs parents ne peuvent pas être séparés², l'aide est étendue à ces derniers. L'arrêté de la Cour Constitutionnelle³ qui forme la base du droit à l'aide matérielle ne protège pas ces familles contre l'éloignement. Facteur qui permet à l'accord de coopération de lier la protection contre l'éloignement des familles à leur inscription au trajet à deux voies. Une décision négative n'implique donc pas l'invalidation de l'aide matérielle. Malgré cela, nous identifions trois problèmes. Primo : fin avril 2009, Fedasil a décidé unilatéralement de refuser d'accueillir dans ses centres des familles "AR 2004", sauf si elle y était condamnée par le Tribunal du travail ou après recommandation par le Médiateur fédéral. Secundo: lors de l'extension du droit de libre circulation et de séjour aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union Européenne, Fedasil a décidé unilatéralement en mai 2009 de ne plus accueillir les familles originaires de ces pays sur base de l'AR. Fedasil a fait connaître sa position dans le cadre d'une instruction. Elle prétend en effet que ces familles ne se trouvent plus en 'situation de séjour irrégulier' et ce, même à l'issue de la période initiale de 3 mois, et qu'elles ne sont donc plus soumises aux conditions de l'AR. Les familles bulgares et roumaines forment une exception à cette règle puisqu'elles ne bénéficient pas (encore) du droit de libre circulation et de séjour. Fedasil exclut ainsi un groupe de familles nécessiteuses. Nous connaissons malgré tout des familles européennes qui sont encore accueillies sur base de l'AR. Le traitement des familles européennes manque donc de transparence. Tertio: nous avons été informés du cas d'une famille qui avait reçu une décision négative et qui fut priée par la direction du centre de quitter celui-ci. Ces mesures révèlent une restriction importante d'un droit qui a pour but de protéger les mineurs d'âge.

¹ Notamment les membres du Groupe de Travail « Familles dans la migration » : le Service droit des jeunes de Bruxelles, l'ADDE, Meeting (Samenlevingsopbouw Brussel), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, le Cabinet Quartier des libertés ; en tant qu'observateurs : le Délégué général aux droits de l'enfant, UNHCR, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Unicef et en tant qu'invité : le CIRE

² Sur base de l'article 8 de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant et des articles 9 et 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

³ Encore appelée à l'époque Cour d'arbitrage.

Recommandations:

- (i) **Fedasil doit à nouveau accueillir instantanément et conséquemment des familles «AR 2004», y compris les familles nécessiteuses originaires de tous les États membres de l'Union Européenne, et cela sans que celles-ci soient obligées de faire valoir ce droit via le Tribunal de travail ou une recommandation du Médiateur fédéral**
- (ii) **Les centres doivent bien connaître et respecter le fait que le droit à l'aide matérielle sur base de l'AR est inconditionnel et n'est pas lié à un droit de séjour.**

Globalement parlant, une certaine confusion règne toujours, d'une part au niveau du rôle de certains acteurs (le coach retour, les assistants sociaux, le directeur du centre) dans des phases spécifiques du trajet et d'autre part au niveau de la mise en œuvre pratique de certaines étapes de l'AR, du protocole et du trajet (voir ci-dessous). Ce flou peut engendrer de la confusion auprès des acteurs et des familles concernées, et avoir en outre pour conséquence que certains acteurs outrepassent leur rôle (en prenant par exemple des décisions pour lesquelles ils ne sont pas compétents). Cela nuit entre autres à l'efficacité de l'accompagnement de trajet et à la confiance dont les familles font preuve à l'égard de celui-ci.

Recommandations:

- (iii) **Fedasil et l'OE clarifient le rôle des différents acteurs impliqués dans l'implémentation du protocole et l'accompagnement de trajet, notamment celui du coach retour, des travailleurs sociaux et de la direction du centre,**
- (iv) **Fedasil, l'OE, les différentes organisations coupoles des CPAS et les CPAS proprement dits s'assurent que les acteurs qui relèvent de leurs compétences, connaissent, appliquent et respectent bien leur rôle, leurs tâches et leurs limites.**

Pour les familles qui n'ont pas encore été accueillies sur base de l'AR 2004 au moment de l'application du protocole, le premier pas pour obtenir l'aide matérielle consiste à en introduire la demande auprès du CPAS du lieu de séjour de l'enfant. Nous n'allons pas approfondir les différents points d'attention qui apparaissent à ce stade, parce notre évaluation examine à la loupe l'application du protocole et que le travail des CPAS n'y a pas sa place. Pour des informations supplémentaires relatives à cette démarche et aux points névralgiques identifiés, voir le point III.1 du présent document.

Bien que le protocole décrive le début du trajet, son application pratique reste confuse. Au cours des entretiens que nous avons eus avec l'OE et Fedasil, ces instances ont en effet décrit des procédures différentes et contradictoires. Il n'est par exemple toujours pas clair si les familles passent d'abord par le service de Dispatching de Fedasil où elles s'inscrivent à l'accompagnement de trajet avant d'être accueillies dans une structure d'accueil ou, si elles sont, au contraire, d'abord accueillies pour n'être convoquées que plus tard par le Dispatching pour s'inscrire dans le trajet. Il apparaît en outre que certaines familles qui ont pourtant été accueillies sur base du protocole doivent attendre longtemps avant d'être convoquées par le Dispatching afin de signer leur trajet. Elles sont donc jusqu'à ce moment-là privées d'un accompagnement axé sur la recherche d'une solution durable et restent de ce fait dans une situation sans issue.

Recommandations:

- (v) **Les administrations et institutions concernées, à commencer par Fedasil et l'OE, harmonisent et clarifient les procédures suivies et en assurent la transparence envers des tiers tels que les CPAS, le personnel des structures d'accueil, la société civile et les familles impliquées,**
- (vi) **Fedasil, et plus précisément son service de Dispatching, garantit que les familles qui n'ont pas été convoquées par le Dispatching au moment de leur accueil, le soient dans les plus brefs délais afin que puisse être entamé leur accompagnement de trajet.**

Comme nous l'avons signalé ci-dessus, l'essence de l'accord de coopération est l'accompagnement de trajet à deux voies (séjour ou retour). Cet accompagnement, garanti par le travailleur social dans le centre d'accueil de Fedasil, doit être individuel, intensif et conséquent. Il doit également être réparti de façon équilibrée sur les deux options – régularisation du séjour ou retour volontaire dans le pays d'origine ou dans un pays tiers. Le projet migratoire et les objectifs de vie au sens large de la famille doivent à ce niveau-là servir de point de départ et rester au centre des préoccupations de l'accompagnement. Nous remarquons toutefois que sur le plan de l'implémentation effective et efficace de cet accompagnement beaucoup de choses ne sont pas au point. De nombreuses informations fausses circulent ainsi parmi les accompagnateurs et donc aussi parmi les familles. L'accompagnement n'est dès lors pas toujours aussi conséquent ou poussé, et certains centres accentuent plus l'une des deux options (essentiellement celle du

retour). Cette pratique suit celle des responsables politiques actuels qui ne cachent pas leur préférence pour le retour. Il faut aussi tenir compte de problèmes pratiques liés à la langue, à l'interprétariat et à la charge de travail élevée des travailleurs sociaux. Ce sont des problèmes qui ne sont pas directement liés au protocole, mais qui valent pour l'ensemble du secteur. Ces points névralgiques influencent les choix effectués par les familles, déjà vulnérables et alimentent l'incertitude au sein des familles. Ce mécanisme crée de faux espoirs et peut de ce fait engendrer – par exemple en cas de rejet de la demande de séjour – une déception aboutissant éventuellement à des disparitions. Ce qui n'est certainement pas le but recherché par le protocole.

Recommandations:

- (vii) **Fedasil et l'OE garantissent que les assistants sociaux et les coach au retour concernés soient formés de manière appropriée à tous les volets du protocole et à l'accompagnement de ce groupe spécifique de familles,**
- (viii) **Les autorités et les administrations concernées (l'OE, Fedasil) prévoient suffisamment de moyens financiers et autres pour appliquer le protocole et assurer un accompagnement solide. Cela signifie entre autres que Fedasil et l'OE garantissent une limitation du nombre de dossiers par assistant social, afin de permettre à celui-ci d'assurer un accompagnement intensif, individuel et équilibré aux familles**
- (ix) **Le gouvernement et les administrations conservent à tout le moins les délais dans lesquels l'accompagnement est réalisé à l'heure actuelle, mais accélèrent la prise de décision au niveau des demandes de séjour. Et ce, sans pour autant porter atteinte à la qualité de l'analyse sur laquelle cette décision s'appuie et en tenant compte des délais de décision réalistes pour la famille. Cela limitera les faux espoirs et l'incertitude au sein des familles et leur donnera la possibilité d'envisager plus rapidement d'autres options, notamment celle du retour volontaire,**
- (x) **Le gouvernement clarifie les critères qui valent pour les demandes de séjour et plus précisément pour celles qui sont introduites pour des raisons humanitaires ou médicales afin que les avocats, les autres accompagnateurs et les familles puissent plus facilement évaluer la faisabilité de leurs demandes. Cela limitera l'incertitude et les illusions au sein des familles et facilitera le travail, non seulement des assistants sociaux, mais aussi de l'OE, du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) et des autres administrations impliquées dans le traitement des demandes de séjour. La réduction du nombre de demandes de séjour sans fondement réduira d'ailleurs également les coûts de ces administrations,**
- (xi) **Dans l'accompagnement, les assistants sociaux et autres personnes concernées réservent toujours une place centrale au projet de vie et de migration de la famille. Ils cherchent à partir de ce projet-là et avec la famille une solution durable pour celle-ci. L'intérêt supérieur de l'enfant prime sur tous les autres intérêts, comme l'accent que la politique migratoire met sur le retour,**
- (xii) **Les assistants sociaux et autres accompagnateurs de trajet (coach au retour) utilisent une langue que les familles comprennent pour bien les informer des différentes options, de leur faisabilité et de leurs conséquences pratiques. Ils portent une attention équilibrée aux deux options (retour et séjour).**
- (xiii) **En l'absence d'une langue commune, il sera fait appel aux services d'un interprète en tenant toutefois compte de l'influence que certains interprètes peuvent avoir sur les familles (éviter d'employer un interprète qui appartient au groupe social qui a, par exemple, opprimé la famille dans son pays d'origine),**
- (xiv) **Pour s'assurer que la famille ait compris à fond les engagements pris, ses droits et ses devoirs, nous conseillons de lui remettre une copie des documents officiels (tel que le "formulaire plan de trajet") dans une langue qu'elle maîtrise.**

Au niveau de la fin du trajet, nous constatons une certaine confusion quant à la façon dont les décisions prises en matière de demande de séjour sont notifiées aux différentes instances.

Recommandation:

- (xv) **L'OE apporte des clarifications quant à la façon dont les décisions en matière de demande de séjour sont notifiées aux familles, aux centres et à Fedasil. La famille doit toujours en être avertie avant ou au même moment que le centre et Fedasil.**

Nous tenons à souligner en guise de conclusion que l'accord de coopération entre l'OE et Fedasil ne peut pas devenir une mesure d'éloignement. Un accompagnement de trajet couronné de succès ne prend en

effet fin que lorsqu'il aboutit à une solution durable correspondant au projet migratoire de la famille et servant les intérêts supérieurs des enfants concernés. Si cet objectif n'est pas atteint, on doit en conclure que le trajet a échoué. L'éloignement imposé n'est pas une issue positive du trajet. Un permis de séjour provisoire ne peut pas être considéré comme une solution durable.

Si les instances concernées œuvrent pour la mise en œuvre effective d'un accompagnement à deux voies cohérent, conséquent et équilibré dans lequel le projet migratoire de la famille occupe une place centrale et que l'autorité belge et les administrations libèrent suffisamment de moyens pour préserver cet accompagnement, le protocole peut être une manière de trouver une solution durable pour ces familles.

Toutefois, le chemin à parcourir reste long. Notre analyse de la mise en œuvre du protocole veut y contribuer par l'évaluation des pratiques actuelles et la formulation de recommandations. Nous espérons de ce fait que les acteurs concernés tiendront compte de ces recommandations afin de répondre aux besoins de ces enfants et de leur famille en séjour irrégulier.

C'est pourquoi les administrations doivent impérativement évaluer en permanence le protocole, son implémentation, ses conséquences, ses points forts et ses défauts, et fournir activement des réponses aux conclusions issues des diverses évaluations et analyses internes et externes. Ce n'est qu'en agissant ainsi que nous pouvons proposer à ces mineurs d'âge et à leur famille une solution durable et faire en sorte que le protocole entre l'OE et Fedasil soit efficace et concluant.

La Plate-forme Mineurs en Exil est prête à engager un dialogue ouvert avec les différentes administrations impliquées pour parler des divers aspects de leur travail, et notamment de ce protocole.

I. Introduction

Ce document analyse la mise en œuvre du protocole de collaboration entre l'Office des Etrangers (OE) et Fedasil concernant le trajet d'accompagnement des familles avec mineurs qui séjournent irrégulièrement sur le territoire et accueillies en vertu de l'Arrêté Royal (AR) du 24 juin 2004, ci-après « le protocole ». Ce dernier prévoit que les deux administrations en charge de la mise en œuvre du protocole, à savoir l'OE et Fedasil, en ce compris les partenaires de l'accueil, procèdent à son *évaluation* après un an de mise en œuvre. De son côté, la *Plate-forme Mineurs en exil*, dans le cadre du groupe de travail « familles dans la migration⁴ » s'est donné pour objectif de réaliser une *analyse critique* du trajet d'accompagnement qui comprendra une approche qualitative et quantitative.

Cette analyse fait suite à la « fiche informative » que nous avons diffusée en mars 2011, lors de l'entrée en vigueur du protocole. Différents enjeux mentionnés dans cette fiche sont repris dans ce document, faute de clarifications ou de réponses de la part des administrations quant à la mise en œuvre du protocole.

Hormis les familles ayant obtenu un titre de séjour à durée indéterminée et les deux familles qui ont choisi le retour volontaire, le protocole n'a **souvent pas permis aux familles de trouver une solution durable**, que ce soit en Belgique, dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers. Compte-tenu de l'absence de nombreuses données qui auraient pu nous éclairer (comme le type d'accompagnement proposé ou encore le profil plus détaillé des familles), il est difficile de conclure pourquoi les familles n'ont trouvé que peu de réponses à leur futur à travers le trajet d'accompagnement. Néanmoins, cette analyse donne de possibles explications de ces maigres résultats.

A travers cette analyse critique, nous tenterons d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes : quel a été l'effet du protocole pour les familles entrées dans le trajet d'accompagnement ? Est-ce que l'option (séjour ou retour) choisie par les familles leur a permis d'envisager concrètement et de manière durable, des perspectives d'avenir ? De nombreuses questions « connexes » seront également abordées afin de répondre à ces vastes questions, telles que l'information donnée aux familles, l'accompagnement qui leur a été proposé, l'incidence de la saturation du réseau sur l'accueil des familles en séjour irrégulier, la collaboration entre les différentes parties prenantes. Nous mettrons également en exergue divers points de fonctionnement ou acteurs qui ne sont pas mentionnés dans le protocole. En conséquence, certains points de mise en œuvre du protocole restent flous ou imprécis.

Cette analyse est basée sur plusieurs sources d'information, dont l'expérience des membres de la Plate-forme travaillant avec des familles « AR 2004 » hébergées ou non dans le cadre du protocole, des témoignages de familles « AR 2004 » hébergées, l'expérience de professionnels travaillant avec ces familles (travailleurs sociaux, avocats,...) et les données publiées par différentes instances.

Nous avons également sollicité l'OE et Fedasil afin de les rencontrer, préalablement à la rédaction de notre document, afin de pouvoir prendre en compte leur expérience et les obstacles auxquels ils doivent faire face. Nous avons voulu tenir compte de l'évaluation interne des administrations dans notre analyse. Étant donné qu'à ce jour (30 octobre 2012), l'évaluation interne n'a pas été publiée, nous n'avons pas pu en tenir compte. Nous avons ainsi rencontré l'OE le 26 avril 2012 et Fedasil le 7 juillet 2012. Malgré ces rencontres, certains points de fonctionnement nous échappent et font dans cette analyse souvent l'objet d'hypothèses ou de questions.

Il importe également de souligner que le contexte politique et législatif a connu certains changements importants depuis le mois de mars 2011, lorsque le protocole est entré en vigueur. Certains des enjeux mis en perspective dans la fiche informative ont aujourd'hui une autre lecture. En effet, jusqu'à la nomination de Maggie De Block, en décembre 2011, au titre de Secrétaire d'Etat unique pour les matières d'asile, migration et l'intégration sociale⁵, deux Secrétaires d'Etat traitaient jusque là de manière séparée les compétences liées à l'intégration sociale d'une part et à l'asile et à la migration d'autre part.

⁴ Font partie du Groupe de Travail « familles dans la migration », en tant que membres : le Service droit des jeunes de Bruxelles, l'ADDE, Meeting (Samenlevingsopbouw Brussel), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, le Cabinet Quartier des libertés ; en tant qu'observateurs : le Délégué général aux droits de l'enfant, UNHCR, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Unicef et en tant qu'invité : le CIRE

⁵ Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration Sociale et la Lutte contre la Pauvreté

Le contexte législatif a aussi connu divers changements durant ces 18 derniers mois, qu'il s'agisse de la possibilité de détention en centre fermé de familles avec des enfants mineurs ou encore des diverses modifications apportées à la loi accueil donnant un ancrage légal, entre autres, au trajet de retour des demandeurs d'asile déboutés. Néanmoins, un résumé des changements législatifs n'a, selon nous, pas sa place ici. Nous référons à la littérature existante pour une vue d'ensemble de ces changements.

Cette analyse comprend 8 parties : nous commencerons avec (i) une présentation de la problématique générale, (ii) des rôles des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du protocole et (iii) de l'information donnée aux familles, suivi par une analyse (iv) quantitative et (v) qualitative de la mise en œuvre et de l'accompagnement prévu dans le cadre du protocole. Nous finirons avec (vi) une analyse de la fin du trajet d'accompagnement, avant d'énumérer (vii) les enjeux identifiés et nos (viii) conclusions.

Les parties concernant la problématique générale, les rôles des différents acteurs, l'information donnée aux familles, la fin du trajet d'accompagnement et l'analyse quantitative traitent principalement des aspects techniques de la mise en œuvre. Celles-ci sont intéressantes pour les différents acteurs responsables de la mise en œuvre du protocole, tandis que les dernières parties (analyse qualitative, enjeux et conclusions) peuvent davantage intéresser les administrations et les acteurs politiques impliqués dans le développement de la politique de migration et d'accueil.

II. Présentation de la problématique générale

1. *Le public cible de cette analyse*

Le protocole s'adresse aux familles « Arrêté Royal 2004 ». Cet arrêté fait suite à un arrêt de principe de la Cour Constitutionnelle⁶ datant de juillet 2003. Celle-ci considéra que l'article 57§2 de la loi organique des CPAS, prévoyant l'exclusion de tout personne en séjour illégal de toute aide sociale⁷, allait à l'encontre des obligations internationales de la Belgique, notamment de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CDE). Le nouvel article 57§2 prévoit désormais qu'un mineur en séjour illégal et sa famille pourront bénéficier d'une aide sociale limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant, octroyée par un CPAS. L'Arrêté Royal du 24 juin 2004 (modifié en 2006) a mis en œuvre cette disposition et prescrit que le mineur ou son/ses parent(s) doit adresser une demande d'aide auprès du CPAS de la résidence habituelle du mineur. Ce dernier déterminera l'état de besoin de la famille⁸ à travers une enquête sociale. Le CPAS dispose d'un mois pour procéder à cette enquête. Lorsque les conditions sont remplies, le CPAS informe le demandeur qu'il peut obtenir une aide matérielle dans un centre fédéral d'accueil (en d'autres mots, un centre de Fedasil) et transmet la demande à Fedasil qui désigne en principe un centre d'accueil à la famille⁹. Pourtant, depuis avril 2009, Fedasil n'accueille plus de familles « AR 2004 ». L'administration considère en effet que ces familles ne sont pas leur premier public-cible et que, dans le cadre de la crise de l'accueil, elle doit se concentrer sur son premier public cible – les demandeurs d'asile. Pour néanmoins faire valoir leur droit, les familles n'ont d'autre choix que de faire condamner Fedasil par un Tribunal du Travail ou d'avoir recours aux Médiateurs fédéraux qui peuvent recommander à Fedasil l'accueil de la famille.

⁶ En 2003 encore appelée Cour d'Arbitrage

⁷ À l'exception de l'aide médicale urgente (AMU).

⁸ Les critères que doivent remplir les enfants sont les suivants : être âgé de moins de 18 ans, résider en Belgique avec leurs parents ou tout autre personne exerçant sur eux l'autorité parentale, être en séjour illégal ; être en état de besoin ; que leurs parents ne soient pas en mesure d'assurer leur devoir d'entretien.

⁹ La loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers confirme par ailleurs la prise en charge de la famille dans un des centres d'accueil, ainsi, son article 60 prévoit : « L'Agence est chargée de l'octroi de l'aide matérielle aux mineurs séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire et dont l'état de besoin a été constaté par un CPAS, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien. Cette aide matérielle est octroyée par les structures d'accueil gérées par l'Agence ».

Dans cette analyse, nous nous pencherons uniquement sur le **cas des familles accueillies**, et envers qui le protocole est donc appliqué. Il peut s'agir :

- de familles déjà accueillies dans la structure d'accueil au moment de la mise en œuvre du protocole, et à qui le trajet d'accompagnement a été systématiquement proposé. Celles-ci représentent environ 65% des familles auxquelles le protocole a été proposé¹⁰.
- de familles AR 2004 « nouvellement accueillies »¹¹ et hébergées dans un centre d'accueil soit suite à une condamnation de Fedasil, soit sur base d'une recommandation du Médiateur fédéral. Celles-ci se voient également proposer le trajet d'accompagnement. Ces familles, qu'elles aient ou non donné suite au trajet d'accompagnement, représentent environ 35% des familles accueillies¹².
- de familles qui ont refusé de signer le trajet d'accompagnement ou ne donnent pas suite à ce dernier. Ces familles ont droit à l'accueil, mais l'Office des Etrangers ne s'engage pas à ne pas les ébigner¹³.

Le 31 mars 2009, ces familles représentaient encore 6.7% de la population du réseau d'accueil. En janvier 2011, elles représentaient 1.4% de cette même population, pour n'en représenter plus que 1% début septembre de la même année¹⁴. Fedasil nous a informés qu'entre le 31 mars 2011 et le 31 mars 2012, un total de 113 familles (concernant 463 personnes) ont été accueillies sur base de l'AR 2004. La proportion de ce groupe dans la population totale du réseau d'accueil reste donc la même, c'est-à-dire autour de 1%¹⁵.

Plusieurs familles, même si elles entrent dans les conditions « AR 2004 » ne font pas partie du public cible de la présente analyse. Il s'agit des familles qui font l'objet d'un refus d'accueil. Dans ce cas, le protocole n'est pas mis en œuvre. Il s'agit également de familles accueillies par les partenaires de l'accueil sur base de l'AR 2004, mais à qui le protocole n'est pas proposé car elles ne sont pas accueillies dans une structure qui « suit » les familles « protocole ». Il s'agit enfin des familles qui sont accueillies dans un accueil d'urgence ou de transit et qui ne se voient pas non plus proposer le trajet d'accompagnement.

2. Le profil des « familles protocole »

Dans le cadre de cette analyse, nous aurions souhaité pouvoir dresser un « profil » des familles composant notre public cible. Nous nous sommes néanmoins heurtés à l'écueil de la collecte de données qui ne nous a pas permis de disposer de certains paramètres¹⁶.

- Les familles accueillies sur base du protocole viennent essentiellement de Russie (en ce compris la Tchétchénie), de Serbie, du Kosovo¹⁷, de Roumanie, d'Afghanistan, d'Arménie, de Slovaquie, de Macédoine, de la RD Congo, d'Angola¹⁸.
- Selon une estimation de Fedasil, les familles comptent en moyenne deux enfants. Il s'agit essentiellement de familles avec deux parents; il y a cependant aussi des familles monoparentales¹⁹.

¹⁰ Source : PV réunion avec Fedasil du 09.07.2012.

¹¹ C'est-à-dire, accueillies après la mise en œuvre du protocole.

¹² Source : PV réunion avec Fedasil du 09.07.2012.

¹³ Au-delà des 30 jours que l'Office des Etrangers leur laisse encore pour introduire un retour volontaire s'agissant des familles qui ont refusé de signer le trajet, au-delà des 3 mois pour introduire un plan de trajet pour celles qui ont signé le document de trajet ou après la décision négative de l'OE, ou le délai pour rentrer volontairement au pays pour celles qui refusent de donner suite au plan de trajet.

¹⁴ Audition des Médiateurs fédéraux, chambre des représentants, 17.11.2011, p.7. Il importe de souligner deux points concernant ces familles au sein du réseau d'accueil : il faut en effet, prendre en compte toutes celles dont le trajet est terminé, et qui ont quitté le centre, de même que celles qui sont entrées au sein du réseau suite à une condamnation de Fedasil.

¹⁵ Source : PV réunion avec Fedasil du 09.07.2012. NOTE IMPORTANTE : toutes les informations venant de la réunion avec Fedasil du 09.07.2012 concernant des chiffres s'appliquent sur la période du 31.03.2011 au 31.03.2012

¹⁶ Paramètres tels que l'origine géographique des familles et la ventilation géographique selon le type de procédure introduite. Nous aurions également souhaité avoir des informations concernant la composition familiale. Ces informations sont, en toute logique, disponibles, mais semblent n'être pas compilées.

¹⁷ Nous ne savons pas si un enregistrement séparé Serbie/Kosovo est réalisé dans le profil géographique des familles.

¹⁸ Source : mail de Fedasil, mai 2012

- Les familles déjà accueillies au sein du réseau le sont majoritairement depuis plus de deux ans, notamment : 16% entre 24 et 30 mois ; 24% entre 30 et 36 mois ; et 23% depuis plus de 3 ans²⁰. Leur présence sur le territoire belge peut cependant être plus ancienne, de même que le temps véritablement passé au sein du réseau.
- Les familles nouvellement accueillies sont majoritairement dans le réseau depuis 2 à 3 mois (31%). Le calcul de la durée d'accueil ne commence qu'après le rendez-vous avec le dispatching de Fedasil. Il est cependant possible que les familles demeurent depuis plus longtemps dans le réseau, vu qu'elles sont accueillies dans un centre avant de rencontrer le dispatching²¹.

3. Un réseau saturé ?

a) Des refus d'accueil dans un réseau qui n'est plus saturé

Le protocole a été mis en œuvre durant une période marquée par la saturation du réseau d'accueil ; ce dernier est saturé dès qu'il est occupé à 94%. Cependant, alors que par phases Fedasil arrivait à accueillir les demandeurs d'asile, les familles introduisant une demande d'accueil sur base de l'AR 2004 faisaient systématiquement l'objet d'un refus d'accueil de la part de Fedasil²². A titre d'exemple, du 6 décembre 2010 au 26 avril 2011, Fedasil a pu offrir une place à tous les demandeurs d'asile qui se sont présentés, alors que durant cette même période, aucune famille en séjour illégal n'a été accueillie, sauf à la suite d'une condamnation par le tribunal²³.

b) Les familles européennes

Depuis le 1^{er} mai 2009, les ressortissants des dix nouveaux Etats membres de l'UE (à l'exception de la Roumanie et de la Bulgarie) ne sont plus accueillis sur base de l'AR 2004. Dans son instruction du 28 mai 2009, Fedasil argumente que la libre circulation s'applique à partir de cette date aux ressortissants de Pologne, Estonie, Lituanie, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie et Slovénie, leur donnant la possibilité de travailler en Belgique sans permis de travail. Fedasil note que le titre de séjour de ces citoyens européens dépend du fait qu'ils peuvent démontrer ou non qu'ils ont trouvé un travail dans les trois premiers mois suivant leur arrivée sur le territoire. Fedasil en déduit que ces personnes ne peuvent plus bénéficier d'une aide matérielle vu qu'elles ne peuvent « plus être considérées comme étant en séjour illégal ». ²⁴ Les familles « AR 2004 » ressortissant d'un de ces pays ne peuvent en ce moment accéder à l'aide matérielle qui leur est légalement accordée que si elles arrivent à faire condamner Fedasil via le Tribunal de Travail ou via une recommandation du Médiateur fédéral.

Cette instruction n'a cependant pas de base légale. L'exclusion de familles sur base de leur nationalité est en effet discriminatoire et va à l'encontre de la loi belge²⁵.

Nous connaissons néanmoins au moins une famille européenne à être accueillie depuis l'automne 2012 sur base de l'AR suite à une condamnation par le Tribunal du Travail. Les FAQ de Fedasil datant de juin 2011 consacrent en outre un point à l'accompagnement de trajet des familles européennes. Ce point indique que les familles européennes peuvent être accueillies au cours des trois premiers mois de leur séjour en Belgique sur base de l'AR 2004. À l'issue de ces trois mois de séjour, si la famille était toujours à charge de la communauté (dont les centres d'accueil,) elle reçoit un OQT (ordre de quitter le territoire). Si elles n'obéissent pas à cet ordre, les familles peuvent être placées dans un logement de retour et être renvoyées dans leur pays d'origine. L'attitude que Fedasil adopte par rapport aux familles européennes est peu claire. Nous nous posons de ce même fait quelques questions:

¹⁹ Source : réunion avec Fedasil, 09.07.2012. Ces données sont en effet mentionnées sur l'annexe 2 remplie au dispatching. Elles sont par ailleurs mentionnées sur les décisions relatives à la demande de séjour.

²⁰ Moyenne de jours dans le réseau : 890. Répartition : 0-6m : 3% ; 6-12m : 13% ; 12-18m : 10% ; 18-24m : 11% ; 24-30m : 16% ; 30-36m : 24% ; >3j : 23%. Source : PV réunion avec Fedasil, 09.07.2012

²¹ Moyenne de jours dans le réseau : 76. Répartition : 0-2s : 13% // 2s-1m : 13% // 1m-2m : 18% // 2-3m : 31% // 3-4m : 15% // 4-5m : 3% // >5m : 8%. Source : PV réunion avec Fedasil, 09.07.2012

²² De plus amples informations sont disponibles dans le rapport des Médiateurs fédéraux.

²³ Rapport des Médiateurs fédéraux, 2011, page 7

²⁴ Fedasil, Instruction concernant les ressortissants des Etats membres de l'UE (à l'exception de la Roumanie et de la Bulgarie) qui ne sont plus accueillis sur base de l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume, 28 mai 2009.

²⁵ Notamment de la loi anti-discrimination du 10 mai 2007.

- Combien de familles européennes ont, depuis l'instruction de mai 2009 et jusqu'à maintenant, été accueillies sur base de l'AR? Combien de familles européennes sont accueillies à l'heure actuelle? De quels pays ces familles sont-elles originaires? De combien d'adultes et de mineurs d'âge s'agit-il? Quels trajets ces personnes ont-elles parcourus? Quelles sont les solutions durables qui ont été trouvées?
- Si des familles européennes ont été accueillies au cours des trois premiers mois de leur séjour en Belgique – période au cours de laquelle elles résident légalement en Belgique – sur quelle base cela s'est-il fait? Si elles ont été accueillies au cours de cette période, cela ne contredit-il pas l'argument que les familles européennes ne peuvent se retrouver sans séjour légal?

c) Quelques chiffres

De janvier 2011²⁶ à avril 2012, quelques 774 familles ont reçu une réponse négative à leur demande d'accueil ; ces décisions concernaient 3011 personnes. Si on considère l'année 2011, les refus d'accueil ont concerné 553 familles, représentant 2143 personnes, soit 901 majeurs et 1242 mineurs²⁷.

Pour cette même année 2011, Fedasil a été condamnée à accueillir 43 familles pour lesquelles ces décisions ont été conséquemment exécutées²⁸. Seuls 8% des familles auraient introduit un recours condamnant Fedasil. Nous imaginons que toutes les autres familles sont restées dans la précarité, malgré leur droit reconnu à l'aide matérielle par le CPAS. Nous n'avons pas pu obtenir de données concernant le nombre de condamnations pour l'année 2012.

Fedasil suit actuellement les recommandations des médiateurs fédéraux. Pour la période du 1^{er} mars 2011 au 24 mai 2012, le Médiateur a adressé 18 recommandations à Fedasil en vue de fournir un accueil à des familles en séjour irrégulier. Dans 15 cas, ces recommandations ont débouché sur un accueil ; deux familles ont entre-temps été régularisées, tandis que la dernière a été accueillie sur base d'une condamnation. Dans ses recommandations, le Médiateur ne mentionne pas de délai endéans lequel Fedasil est tenu d'accueillir la famille. Dans la pratique, les délais sont variables et la composition familiale joue un rôle non négligeable (il est effectivement plus difficile de trouver une place pour une famille de 7 personnes par exemple) et l'état de saturation du réseau intervient également. Sur 4 recommandations récentes (de février à avril 2012), la famille était accueillie endéans un délai variant de 2 semaines à un mois.²⁹

III. Les acteurs de la mise en œuvre du protocole

Les différents acteurs impliqués dans l'application du protocole jouent un rôle à différentes étapes de la mise en œuvre de ce dernier. Les acteurs et leurs rôles sont traités ci-dessous de manière chronologique, c'est-à-dire en parallèle avec la chronologie dans laquelle les familles les rencontrent.

1. Le CPAS : quelle information est donnée aux familles ?

D'emblée, il importe de souligner que toutes les familles ne commencent pas le trajet qui mène au protocole par une demande d'aide sociale au CPAS. Cette procédure ne concerne que les familles qui ne sont pas encore accueillies dans le réseau d'accueil.

Comme nous l'avons mentionné dans notre fiche informative du mois de mars 2011, le rôle du CPAS n'est pas mentionné dans le protocole. Pourtant, « chronologiquement », pour les « nouvelles familles », c'est au niveau du CPAS que débute le trajet d'accompagnement par l'information qu'elles doivent recevoir au sujet de ce dernier. En effet, désormais et depuis la mise en œuvre du protocole, l'aide matérielle liée à la

²⁶ Source : Fedasil, mai 2012

²⁷ Maggie De Block, Compte Rendu Intégral de la Commission de l'Intérieur, des Affaires Générales et de la Fonction Publique, 28.02.2012, CRIV 53 – COM 0409

²⁸ Source : PV Réunion avec Fedasil, 07.09.2012

²⁹ Source : entretien téléphonique avec les services du Médiateur fédéral, 23.05.2012

protection contre l'éloignement pendant le trajet, est conditionnée à la signature du trajet d'accompagnement.

Nous n'avons presque pas d'informations concernant le rôle du CPAS et l'information qui doit être donnée aux familles. Plusieurs avocats et services sociaux nous ont rapporté que certains CPAS méconnaissaient l'existence même du protocole malgré le fait que Fedasil leur ait envoyé une instruction et une fiche d'information à ce sujet³⁰.

De plus, des professionnels travaillant avec des familles en situation irrégulière nous ont fait savoir que certains CPAS n'informent plus ces familles du droit à une aide matérielle étant donné que Fedasil n'y donne pas suite sans condamnation ou qu'ils conseillent aux familles de soumettre leur demande d'aide auprès d'un CPAS situé en dehors de Bruxelles. Dans ces cas, les familles ne sont pas informées de l'existence ou des modalités de l'Arrêté Royal, du protocole ou – au cas où elles sont au courant – il arrive que leurs demandes ne soient pas toujours enregistrées par certains CPAS. D'autres CPAS, notamment certains de la Région de Bruxelles Capitale, définissent « l'état de besoin » - condition de recevabilité de l'aide matérielle sous l'Arrêté Royal 2004 – très étroitement, c'est-à-dire qu'il faut que les familles soient en train de « vivre en rue ou en squat ». Des familles qui sont encore capables de payer leur loyer ou qui sont hébergées chez des personnes privées mais qui ne sont pas « en mesure d'assumer leur devoir d'entretien »³¹ sont ainsi exclues de l'aide matérielle garantie par l'Arrêté Royal et par la loi. Par ailleurs, cette définition très étroite oblige des familles *avec des mineurs* d'habiter en rue durant une période importante et non-déterminée, c'est-à-dire : la période couvrant la durée de l'enquête sociale, la demande auprès de Fedasil, le refus de celui-ci et la durée du recours auprès du Tribunal de Travail ou la plainte auprès du Médiateur Fédérale (voir ci-dessous). Nous ne devons pas souligner l'état de vulnérabilité et de danger que cela impose aux enfants et aux personnes concernées.

Comme mentionné, tous les CPAS ne semblent pas être au courant de l'ensemble des aspects et des conséquences de l'Arrêté Royal et du protocole. Certaines familles entendront alors parler du trajet à deux voies à une étape ultérieure, par exemple lors du rendez-vous au dispatching, et ce, notamment si l'avocat méconnaît lui-même aussi l'ensemble des enjeux et des conditions liés à la mise en œuvre du protocole. Il se peut donc que la famille soit informée pour la première fois des conditions du trajet d'accompagnement pour bénéficier d'une protection contre l'éloignement dans l'accueil, lors de ce rendez-vous. Dans ce cas, cela peut entraîner un refus de la part de la famille de signer le trajet d'accompagnement. Nous ne pouvons cependant valider cette hypothèse car nous manquons de données chiffrées qui permettraient de l'étayer.

Nous nous posons les questions suivantes³² :

- Quelle information les CPAS vont-ils donner à la famille concernant le trajet d'accompagnement ?
- Qu'est-il prévu en termes de formation pour les travailleurs des CPAS qui donneront cette information ?
- Sur quelle base juridique et sur quels indicateurs les CPAS déterminent-ils que les parents n'assurent pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien ? Autrement dit, quelles sont les conditions pour être considéré en tant qu'« indigent » selon les CPAS ? Ces conditions sont-elles établies au niveau des CPAS, au niveau des organisations coupoles des CPAS ou au niveau national ?

³⁰ Source : PV réunion avec Fedasil, 09.07.2012.

³¹ AR 2004, art. 3 (conditions légales)

³² Pour info, malgré le fait que nous nous posions déjà les questions 1 et 2 dans la fiche informative de mars 2011, elles restent d'actualité.

2. L'Office des Etrangers et Fedasil : la mise en œuvre du trajet d'accompagnement par les deux administrations

a) Le début du trajet : un manque de clarté pour les « nouvelles familles »

Quand nous parlons de « familles nouvellement accueillies » ou « nouvelles familles », il s'agit de familles ayant introduit une demande d'aide sociale auprès de leur CPAS après l'entrée en vigueur du protocole et dont l'état de besoin a été confirmé par ce dernier. Comme mentionné préalablement, l'accueil leur est systématiquement refusé depuis avril 2009.

Néanmoins, celles-ci seront accueillies dans les cas suivants :

- Sur base d'une recommandation du Médiateur fédéral
- Sur base d'une condamnation d'un tribunal que Fedasil exécute

Nous voulons noter ici que Fedasil a, tout récemment, refusé de désigner un centre d'accueil à une famille, au motif que celle-ci ne remplirait pas plusieurs conditions de l'Arrêté Royal de 2004. En l'espèce, Fedasil a estimé qu'il ne ressortait pas de la demande d'hébergement adressée par le CPAS que les parents n'étaient pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien à l'égard de leurs enfants. Ce type de décision est particulièrement surprenant dans la mesure où il n'est nullement prévu que Fedasil puisse exercer un quelconque contrôle sur les conditions d'octroi de l'aide, cette tâche étant jusqu'à présent exclusivement dévolue aux CPAS par l'arrêté royal.

Il est très difficile de comprendre, concrètement et dans les détails, comment se passe le début du trajet pour les familles nouvellement accueillies, vu que l'information reçue de la part des administrations diffère de celle prescrite par le protocole.

Selon le protocole, les familles sont hébergées après un rendez-vous avec le dispatching de Fedasil. Selon Fedasil³³, les nouvelles familles sont hébergées immédiatement après une condamnation par le Tribunal du Travail ou une recommandation du Médiateur fédéral à l'Agence. La famille est ensuite invitée au dispatching. Jusqu'à ce rendez-vous, la famille n'est pas considérée comme étant dans le trajet d'accompagnement. Ceci est confirmé par le fait que Fedasil ne tient pas compte dans ses statistiques du temps vécu dans la structure d'accueil avant ce rendez-vous. Cela contredit l'information dans l'annexe 1 (document de Fedasil remis aux familles à un moment que nous ne connaissons pas) indiquant que la famille est invitée au dispatching suite à son accord d'hébergement « *afin d'y recevoir le nom du centre désigné. Lors de ce rendez-vous, [elle est] également informé[e] au sujet du trajet d'accompagnement simultanément par un collaborateur de Fedasil et de l'Office des Etrangers* ». Le document de Fedasil « *procédure trajet d'accompagnement – nouvelle demande* » mentionne en son point 3 une procédure qui semble similaire : c'est bien lors d'un premier et unique rendez-vous au dispatching qu'auraient lieu en même temps la désignation de la structure d'accueil ET l'information sur le trajet d'accompagnement et ce, en présence d'un représentant de l'OE.

De son côté, l'OE nous a apporté la précision suivante³⁴ : les « nouvelles familles » sont invitées au dispatching après la condamnation. A ce moment, un centre leur est désigné avec la précision qu'elles seront prochainement réinvitées au dispatching pour une discussion avec Fedasil et l'Office des Etrangers au sujet du trajet d'accompagnement. Au moment du « premier » rendez-vous, qui vise la désignation de la structure d'accueil, l'Office des Etrangers n'est pas présent. Nous ne savons pas si un quelconque engagement écrit de la famille est demandé lors de cette rencontre qui ne vise pas encore à donner l'information complète au sujet du trajet d'accompagnement.

Ces procédures se contredisent : dans un cas (le protocole, l'annexe 1 et le document « *procédure trajet d'accompagnement* » de Fedasil), la famille passe d'abord au dispatching et vient ensuite dans le centre après avoir reçu l'information liée au trajet d'accompagnement ; dans l'autre (l'OE, FAQ Fedasil), elle est d'abord accueillie dans le centre, et ensuite invitée au dispatching.

³³ Source : PV de la réunion avec Fedasil, 09.07.2012 ; FAQ Instruction relative à l'accueil des familles avec mineurs accueillies dans le cadre de l'AR du 24/06/2004. Fedasil, Service préparation de la politique d'accueil. Juin 2011, p. 2

³⁴ Source : PV de la réunion avec l'OE, 26.04.2012

Ce manque de clarté concernant le début du trajet a pour conséquence que l'avocat et /ou l'assistant social d'un service social ou d'un CPAS éprouveront une certaine difficulté à expliquer le trajet en détail aux familles concernées. Il serait cependant intéressant de savoir quelle information les travailleurs sociaux reçoivent concernant l'accueil d'une « nouvelle famille » et endéans combien de temps la famille est finalement invitée au dispatching.

Le risque que la famille reste encore plusieurs semaines dans une grande précarité est bien réel compte-tenu des délais du CPAS pour réaliser l'enquête sociale, et ensuite du délai de réponse du dispatching, qui n'est pas précisé³⁵. Rappelons encore que le dispatching répondra systématiquement par un refus, et qu'une autre étape, celle d'une ordonnance ou d'une requête auprès du Tribunal du travail, et/ou une plainte auprès du Médiateur fédéral, feront éventuellement suite à ce refus. Pour rappel, seuls 8% des familles ayant droit à une aide matérielle selon les CPAS auraient introduit un recours au Tribunal du travail.

Selon une organisation de première ligne, la convocation pour un rendez-vous avec le Dispatching se fait parfois attendre. Nous connaissons au moins 2 cas de familles qui ont déjà été accueillies depuis plus de 4 mois sur base de l'AR mais n'ont pas encore reçu de convocation pour un rendez-vous avec le Dispatching. Comme elles n'ont pas encore pu établir leur accord pour l'accompagnement de trajet, elles ne sont – théoriquement parlant – pas protégées contre le refoulement, vu que cette protection est liée au trajet. Dans le cas où un membre d'une des familles en question avait été arrêté par la police durant un contrôle, une intervention directe des acteurs concernés a finalement mené à la libération de cette personne. Le fait de ne pas avoir encore été convoqué au Dispatching suspend en outre (i) l'accompagnement de trajet proprement dit de ces familles, ainsi que (ii) la possibilité d'introduire des demandes de séjour dans le cadre du protocole, et (iii) peut également mettre ces familles en danger d'expulsion. Le service de Dispatching devrait traiter en priorité le cas de ces familles non convoquées et donc combler cette lacune.

b) Les familles déjà accueillies au sein du réseau : un lien entre les disparitions et l'information reçue ?

Un délai d'un mois est prévu entre le moment où les familles reçoivent la convocation pour se présenter au dispatching et la date de la dite rencontre. Ce rendez-vous au dispatching de Fedasil est une étape cruciale de la présentation du trajet d'accompagnement à deux voies. Comme pour les familles nouvellement accueillies, nous ne savons pas de quel accompagnement social et de quelle information sur le trajet ces familles disposent durant cette période d'un mois entre l'invitation et le rendez-vous au dispatching.

Nous savons que durant cette période, 8 familles sur 102 ne se sont pas présentées au rendez-vous au dispatching. Dans ces cas, nous ne savons pas si un autre rendez-vous a été fixé ou si la famille a disparu. Par ailleurs, avant même que l'invitation ne leur soit parvenue, 9 familles avaient déjà quitté la structure d'accueil. Il est possible qu'elles aient quitté le centre d'accueil suite à une information concernant le trajet d'accompagnement, mais cette hypothèse ne peut cependant pas être confirmée.

Le nombre de départs de la structure d'accueil est ainsi déjà important à ce stade de la procédure, alors que le trajet n'a même pas encore été présenté à la famille ! Ces disparitions sont-elles à mettre en lien avec un manque d'information ?

3. L'Office des Etrangers et Fedasil : transmission des convocations et décisions

Les points qui suivent revêtent sans doute un caractère assez « technique ». Ils mettent cependant en perspective plusieurs points essentiels que nous avons relevés dans le cadre de notre analyse de l'année dernière. En effet, se trouvent ici posées tant les questions de la confidentialité que de la collaboration entre les administrations concernant des informations directement destinées à la famille.

³⁵ Le délai du dispatching n'est pas précisé, mais le dispatching essaie de donner une réponse endéans le premier mois. Source : PV réunion avec Fedasil, 09.07.2012.

c) Qui est informé des convocations adressées à la famille?

« Il a été communément décidé par les deux administrations de veiller à ce que toute convocation soit envoyée personnellement à la famille par l'Office des Etrangers ; celles-ci sont envoyées par fax à la structure d'accueil et par la poste personnellement à la famille. L'information est transmise au directeur de la structure d'accueil et au travailleur social dans un souci d'accompagnement de qualité de la famille »³⁶. Nous supposons que l'ex-secrétaire d'Etat, Monsieur Courard, fait ici allusion aux convocations au dispatching. Ces convocations peuvent cependant aussi bien être celles de la police locale et/ou de l'OE pour le transfert en lieu d'hébergement³⁷.

Le document « nouvelle demande » stipule en son point 8.1³⁸ que dans le cas du transfert dans une maison de retour (lieu d'hébergement) de l'OE, « un email est envoyé au directeur du centre et au dispatching ». Cela contredit donc ce qu'a affirmé l'ex-Secrétaire d'Etat.

d) La notification des décisions concernant les demandes de séjour

La façon dont les décisions en matière de demandes de séjour des familles sont notifiées aux différentes parties n'est pas claire. De son côté, le protocole ne prévoit pas explicitement la procédure de notification des décisions prises par l'Office des Etrangers. Au cours des entretiens que nous avons eus avec l'OE et Fedasil des informations contradictoires nous ont été fournies.

L'OE prétend informer le siège principal de Fedasil qu'une décision a été prise sans pour autant en préciser le contenu. Fedasil informe à son tour le centre où la famille réside. L'OE n'informerait pas directement le centre qu'une décision a été prise, sauf si la famille en a exprimé la demande explicite. La façon dont la famille est informée dépend de la demande qu'elle a effectuée: dans le cas d'une décision relative à une demande 9bis, c'est la commune qui sera informée, et qui informera à son tour la famille. Dans le cas d'une décision 9 ter, celle-ci est notifiée directement à la famille par la poste.³⁹

Ceci entre toutefois en contradiction avec l'information que l'OE a jadis donnée à la Plate-forme. Lors de la réunion avec l'OE de septembre 2011, celui-ci dit en effet que les administrations communales ne joueraient aucun rôle dans le cadre de la notification des décisions de séjour.: « *Son rôle concernant l'identification et l'éloignement est en effet prévu par la circulaire SEFOR de juin 2011. Cependant, dans le cas du protocole, étant donné que les familles sont accueillies dans de grandes structures, la commune ne jouera pas de rôle spécifique. Les décisions positives et négatives ainsi que l'ordre de quitter le territoire transiteront en effet par le siège de Fedasil ; il n'y a cependant pas de détails sur le contenu : l'information mentionne juste qu'une décision positive ou négative a été prise par l'Office des Etrangers* »⁴⁰.

Pourtant, Fedasil mentionne un autre système de notification des décisions lors de la réunion de juillet 2012, durant laquelle elle nous informait que l'OE notifie en même temps le dispatching de Fedasil, la structure d'accueil et la famille de la décision prise. Le dispatching et la structure d'accueil sont informés du fait qu'une décision a été prise, sans préciser son contenu. La famille reçoit la décision avec son contenu.⁴¹

Néanmoins, la *Plate-forme Mineurs en exil* a relevé deux situations⁴² où le siège central de Fedasil a reçu, par mail, copie de la décision négative et non pas qu'une décision (sans préciser laquelle) négative avait été prise pour la famille, et de surcroît avant que cette dernière n'en soit informée. Quand bien même la famille en est informée par courrier recommandé, nous sommes face à une situation où le siège central de Fedasil et le centre d'accueil sont informés *avant la famille elle-même*, d'une décision qui la concerne directement. Aussi, même si ce courriel ne précise pas quelle demande de séjour a fait l'objet d'une

³⁶ Courard, nov 2011, p. 8

³⁷ Le protocole mentionne les « lieu d'hébergement » de l'Office des Etrangers. Aujourd'hui, cela signifie en pratique les maisons de retour, mais dans l'avenir il peut aussi s'agir d'unités familiales « adaptées » dans les centres fermés.

³⁸ Nous supposons que cette procédure est la même pour les familles préalablement accueillies.

³⁹ Source : PV de la réunion OE-Plate-forme Mineurs en exil du 26.04.2012

⁴⁰ Source : PV de la réunion OE-Plate-forme Mineurs en exil, 01.09.2011, p.5

⁴¹ Source : PV réunion avec Fedasil, 09.07.2012

⁴² Dans le premier cas, l'Office des Etrangers a joint la décision négative du 9bis en annexe à un mail envoyé en même temps au siège de Fedasil et au travailleur social du centre d'accueil. La décision notifiée au bourgmestre est jointe au mail. La famille n'est pas encore informée lorsque le mail circule. Dans le second cas, l'Office des Etrangers a envoyé un mail (uniquement au siège de Fedasil ?) en annexe duquel se trouve la décision de l'OE. L'information de la décision parvient donc à la structure d'accueil avant la famille.

décision négative, cette information est de toutes façons connue et disponible puisque qu'elle est mentionnée sur le trajet d'accompagnement. Cette démarche, contraire aux principes élémentaires de confidentialité, semble cependant exceptionnelle, selon les deux administrations.⁴³

Il est frappant de constater que les administrations responsables de la mise en œuvre du protocole fournissent des informations différentes et contradictoires quant à la façon dont sont signifiées les décisions prises dans le cadre des demandes de séjour des familles. Les droits des familles doivent être respectés. Il faut donc d'une part veiller à ce que les différentes instances ne soient pas informées avant les familles d'une décision et de son contenu, et d'autre part, clarifier le processus afin de garantir la transparence et contribuer ainsi tant à assurer les droits des familles qu'à favoriser la qualité de l'accompagnement de trajet.

4. Les différents acteurs au sein de Fedasil

a) Le siège central

Comme on peut le lire dans le protocole, le rôle du siège de Fedasil n'est mentionné nulle part. Nous avons donc souhaité souligner le rôle d'un acteur dont les tâches n'apparaissent pas dans l'accord entre les deux administrations, mais qui fait l'objet d'un accord ultérieur.

Une question parlementaire relative au rôle du siège central a été posée à ce sujet en novembre 2011⁴⁴. La réponse fournie par le Secrétaire d'Etat n'explique toujours pas pourquoi la **décision** transite par le siège de Fedasil ; celle-ci aborde de surcroît uniquement la question de la convocation de la famille. La question qui nous préoccupe aujourd'hui est la légalité de la transmission d'une **décision** concernant une demande d'autorisation de séjour aux intéressés.

b) Le centre d'accueil

i. Le directeur du centre

Le rôle du directeur du centre est décrit dans le protocole et a déjà été abordé dans notre analyse à plusieurs moments clés de la mise en œuvre du trajet d'accompagnement⁴⁵.

Dans la pratique, nous souhaitons souligner que le directeur bénéficie cependant d'un pouvoir discrétionnaire concernant entre autres le choix qu'il a d'informer ou non la famille de l'arrivée de la police dans le centre. Nous sommes informés de différentes pratiques⁴⁶ :

- Certains directeurs vont choisir d'informer la famille de la date de la venue de la police dans le centre. Dans ce cas, si cette dernière souhaite éviter/retarder son transfert en lieu d'hébergement de l'OE (maison de retour), elle pourra librement faire le choix de ne pas être présente à ce moment-là. Il est cependant nécessaire qu'elle soit informée des conséquences dans une telle situation.

⁴³ Source: PV des réunions avec l'OE (du 26.04.2012) et Fedasil (09.07.2012)

⁴⁴ Réponse de l'ex Secrétaire d'Etat Philippe Courard : « Lors de la mise en œuvre du protocole de coopération, il a été décidé de remettre au directeur de la structure d'accueil une copie de toute convocation de la famille et ce, dans un souci de bonne gestion et d'accompagnement du dossier de la famille. Le directeur de la structure d'accueil est celui qui dirige l'ensemble des collaborateurs et coordonne l'accueil matériel, social et médical quotidien, adapté aux résidents. En cas d'absence du travailleur social de référence, le directeur est donc le mieux placé pour faire suivre les courriers au collaborateur assurant le suivi de la famille. En outre, lorsqu'il s'agit d'une convocation en vue d'un transfert vers une maison de retour – comme expliqué précédemment –, le directeur du centre d'accueil veille à la quiétude et au bien-être des résidents, mais également de son personnel. Étant donné que la convocation de la famille pour son transfert vers une maison de retour indique la fin du trajet d'accompagnement, donc la possibilité d'une intervention de la police, il est normal que le directeur du centre en soit également informé. Qui plus est, afin de conserver la relation de confiance entre le travailleur social et la famille, il est tout à fait possible que le directeur choisisse, en concertation avec son équipe sociale, de prendre le rôle d'informer la famille au sujet de la convocation et de ses conséquences si la famille n'y donne pas suite. Par ailleurs, toute famille acceptant de s'inscrire dans le trajet d'accompagnement autorise, dès signature de son engagement, la communication de toute donnée concernant le plan de trajet entre Fedasil et l'Office des Étrangers ».

⁴⁵ Concernant la convocation à l'Office des Étrangers en vue de l'information relative à la suite du trajet, nous ne formulons pas d'objection quant au fait que le directeur du centre en soit informé. Il va de soi que la collaboration entre les administrations doit pouvoir être effectuée de manière optimale dans l'intérêt des familles. Le directeur peut en effet, dès ce moment, estimer qu'une discussion complémentaire peut être nécessaire avec la famille pour, si nécessaire, remettre en exergue certains points précis du fonctionnement du protocole et des prochaines étapes concernant la famille.

⁴⁶ 4 pratiques nous sont parvenues.

- D'autres directeurs pourront choisir de ne pas informer la famille de la date de la venue de la police ; le transfert vers un lieu d'hébergement de l'OE sera donc organisé.

Nous avons eu écho d'une pratique visant à faire pression sur le travailleur social (de la part de la direction) pour que ce dernier fasse pression sur la famille afin que celle-ci quitte le centre pour se retourner vers l'illégalité. Cette pratique est tout à fait contraire tant au protocole (au regard duquel seule l'expulsion met fin au trajet) qu'au principe de l'inconditionnalité de l'aide matérielle.

ii. Le travailleur social de référence

Le rôle du travailleur social de référence est mentionné dans le protocole. Conformément à la loi d'accueil de 2007, le protocole indique que le travailleur social de référence assure l'accompagnement social complet de la famille et, le cas échéant, oriente la famille vers un avocat pour les démarches et procédures légales visant à mettre fin à l'irrégularité de son séjour. Cet accompagnement social se fait sur deux voies : d'une part l'exploration de l'option 'séjour' et d'autre part, celle de l'option 'retour'. Cet accompagnement est davantage détaillé dans le point VI ci-dessous.

Dans le cadre de notre fiche informative du mois de mars 2011, nous mettions en perspective les enjeux suivants :

- Le travailleur social bénéficie-t-il d'une réelle indépendance pour accompagner et guider la famille vers la solution durable la plus appropriée ? (cfr. la pression que certains travailleurs sociaux disent ressentir ; cfr. points II.4.b.i et V.1)
- Comment le travailleur social peut-il établir une relation de confiance avec la famille, sachant qu'il demandera à cette dernière son accord pour transmettre des données à l'Office des Etrangers ? Comment pourra-t-il justifier l'indépendance des deux administrations, l'une ayant l'accueil pour mandat, l'autre le séjour ?

Nous n'avons toujours pas de réponse à ces questions.

iii. Le consultant retour

Le rôle du consultant retour, un collaborateur de Fedasil, n'est pas mentionné dans le protocole-même. Son rôle au sein de l'accompagnement de la famille dans le cadre du protocole nécessite une définition claire.

Néanmoins, Fedasil nous a informés que chaque centre d'accueil dispose d'un consultant retour (ou un travailleur social qui assume ce rôle). C'est lui qui s'occupe exclusivement de l'accompagnement des personnes et y inclut les familles concernées par le protocole qui retournent vers leur pays d'origine.⁴⁷

Il semble qu'il joue également un rôle lors du rendez-vous au dispatching où il est présent avec son homologue de l'OE.

Tenant compte des tâches du consultant retour comme communiqué par Fedasil lors de notre rencontre, il est important de soulever la question suivante, question que nous nous posions auparavant pour le travailleur social :

- « Il doit effectuer lui-même des recherches pour trouver des informations sur le pays d'origine ; nous nous posions la question suivante : est-ce son rôle ? quelle est l'objectivité des sources consultées ? comment peut-il estimer qu'un retour au pays n'est pas possible ? »

⁴⁷ Source : PV réunion avec Fedasil, 09.07.2012

5. La police

La police intervient dans le centre à la demande de l'Office des Etrangers dans les cas suivants :

- Si la famille ne se présente pas à la convocation de l'OE, la police locale lui envoie sur demande de l'OE immédiatement,
- une convocation à se présenter au poste de police en vue de la notification de la décision de maintien par l'OE et de son transfert vers un lieu d'hébergement.
- Si la personne ne donne pas suite à cette convocation, l'OE fait intervenir la police dans le respect général des règles d'intervention policière. Cette intervention doit se dérouler de manière humaine et dans le respect de la vie privée des résidents.

En mars 2011, nous nous posons les questions suivantes : comment cette intervention se passera-t-elle concrètement ? Quelles seront les mesures prises pour éviter un vent de panique parmi les autres résidents ? Qu'entend-t-on par « règles d'intervention policière » ?

Lors de notre rencontre avec l'OE en avril 2012, les précisions suivantes nous ont été rapportées :

- La police n'est intervenue qu'à 2-3 reprises⁴⁸.
- L'OE prend au préalable contact avec la police et le directeur du centre. Il est demandé ensuite à la police d'examiner avec le directeur du centre comment l'intervention dans le centre devra se dérouler concrètement. Si l'information a bien été transmise à la famille en cours de trajet, elle sait dans quels cas la police peut intervenir. Cependant, l'impact émotionnel au moment-même reste immense.
- Dans un cas, la police a été « trop proactive ». Elle est intervenue dans le centre sans injonction de l'OE (nous ne savons cependant pas à la demande de qui elle est intervenue). Il s'agirait d'un problème de communication entre le directeur du centre et la police.
- Il est fondamental que, lors de l'arrivée de la police dans le centre, il puisse être expliqué à la famille, dans une langue qu'elle comprend, ce qui est en train de lui arriver ainsi que les différentes étapes qui vont suivre (passage d'un commissariat de village vers un plus grand commissariat ; local où elle attendra ; lieu d'hébergement etc). L'OE relate une expérience pratique : certaines familles ont été enfermées quelques heures en cellule dans un commissariat local, avant d'être transférées en lieu d'hébergement de l'OE. Les familles ont assimilé cela à une prison. Dans la réalité, tout dépend des infrastructures disponibles au niveau de la police locale. Normalement, l'OE demande que la police ne place pas la famille dans une cellule mais bien dans une « salle », ce qui n'est malheureusement pas toujours possible.
- Il est toujours demandé par l'OE à la police d'être « child friendly » et de prévoir, par exemple, la présence d'un assistant social à l'arrivée de la police.

Certaines remarques subsistent cependant :

- La présence d'un assistant social à l'arrivée de la police serait certainement une bonne initiative. Celle-ci risque cependant de ne pas avoir beaucoup d'impact si l'assistant social ne parle pas la langue de la famille. Il est nécessaire que la police anticipe la présence d'un interprète dans son contact préalable avec le directeur du centre. Dans ce cas spécifique de recours à un interprète par la police locale, les frais encourus sont remboursés par l'Office des Etrangers. Il importe que cette possibilité soit connue de toutes les polices locales. Tout cela dépend du type de commissariat et des moyens disponibles. Dans la pratique, il peut cependant être très difficile de trouver et de faire se déplacer un interprète pour ce type de mission, d'autant plus si cela se passe

⁴⁸ Source : PV réunion avec Fedasil, 09.07.2012

dans un petit village, ou loin d'une grande ville, ce qui rend les possibilités de déplacement de l'interprète plus compliquées.

- Comment les enfants sont-ils préparés à ce départ ? Et cela d'autant plus si les parents eux-mêmes n'ont pas bien compris ce qui se passe...
- Quel est le rôle de l'assistant social du centre dans ce cas ? L'information est pourtant un droit qui doit être garanti à tous, en ce compris aux enfants. Qu'est-ce qui pourrait être mis en place par les deux administrations à ce niveau ?
- Nous l'avons déjà souligné dans le point consacré au directeur du centre d'accueil, « Afin de conserver la relation de confiance entre le travailleur social et la famille, il est tout à fait possible que le directeur choisisse, en concertation avec son « équipe sociale », de prendre le rôle d'informer la famille au sujet de la convocation (de la police) et de ses conséquences si la famille n'y donne pas suite »⁴⁹.

IV. L'information donnée aux familles

1. L'information sur le trajet

L'information sur le trajet, aux différentes étapes où elle doit être délivrée, est cruciale afin que la famille comprenne les enjeux et les conséquences du trajet d'accompagnement au cours des différentes étapes de ce dernier. L'information doit pouvoir être délivrée par des personnes maîtrisant le cadre prévu par le protocole, et formées à l'accompagnement à deux voies. Une méthodologie spécifique doit être prévue, afin que la famille puisse entendre, au moment où c'est opportun et approprié, la possibilité d'un retour volontaire ainsi que la possibilité d'un retour forcé en cas d'échec du retour volontaire.

Si le retour volontaire est annoncé uniquement au dispatching (en tout début de trajet) ou au moment de la décision négative relative à la demande de séjour, il est fort probable que la famille ne soit pas disposée à entendre parler d'un retour, parce qu'elle n'y aura pas été préparée.

Il importe donc que le travailleur social, tout au long du trajet, balise ce dernier par l'accompagnement à deux voies.

N'expliquer qu'une seule fois le trajet aux familles ne suffit souvent pas. Nous avons par exemple parlé à une famille qui nous a signalé ne pas très bien savoir quel était le contenu de son trajet.⁵⁰ Nous y reviendrons dans notre analyse qualitative (voir ci-dessous).

2. La langue dans laquelle l'information est donnée et l'interprétariat

Pour garantir que les familles comprennent l'information, il est important de donner celle-ci dans une langue que la famille maîtrise. Le protocole tient compte de cela, en prévoyant par exemple la présence d'un interprète au cours des différentes étapes du trajet. Cette traduction doit pouvoir être faite par un professionnel et non pas par un des enfants de la famille. Les administrations doivent tenir compte durant la sélection de l'interprète de l'impact que celui-ci peut avoir sur l'interview et sur les familles. Si l'interprète appartient, par exemple, au groupe social par lequel la famille a été maltraitée ou persécutée, cela aura un impact négatif sur le bien-être des membres de la famille, sur les réponses données, etc.

La possibilité du recours à l'interprétariat doit donc être anticipée à tous les niveaux : au dispatching, au sein du centre, lors de l'intervention éventuelle de la police et dans les lieux d'hébergement de l'OE. Lors de l'intervention éventuelle de la police, si on souligne le côté positif d'avoir la possibilité de faire appel à

⁴⁹ Courard, 23.11.2011, p. 6, question 05.1 posée par Zoé Genot

⁵⁰ Source : rencontre avec une famille « AR 2004 » en avril 2012.

un assistant social des services de police pour accompagner la famille lors d'un transfert, cette initiative serait pourtant inefficace si la famille ne comprend pas l'assistant social présent pour l'informer. Comme dit auparavant, dans ce cas spécifique de recours à un interprète par la police locale, les frais encourus sont remboursés pas l'Office des Etrangers ; il importe que cette possibilité soit connue de toutes les polices locales. Dans la pratique, il peut cependant être très difficile de trouver et de faire se déplacer un interprète (pour ce type de mission), d'autant plus si cela se passe dans un petit village éloigné d'une grande ville. Néanmoins, la traduction par téléphone est une réponse pratique au problème de la distance ou de la disponibilité de traducteurs locaux.

Rappelons enfin qu'il est nécessaire d'anticiper ce besoin en interprétariat, d'autant plus si le centre se trouve dans un endroit géographiquement isolé et que le recours à un interprète nécessite un temps non négligeable.

En dehors de l'importance de prévoir un interprète, nous souhaitons également souligner que tous les documents officiels, tel que le « Formulaire plan de trajet », sont rédigés aussi bien en français qu'en néerlandais. Si la famille maîtrise insuffisamment ces langues, elle peut éprouver des problèmes à comprendre les engagements qu'elle a pris. La présence d'un interprète lors de la signature des documents devrait y remédier. La famille comprendrait néanmoins beaucoup plus facilement les documents si on lui remettait, avant signature, une copie dans une langue qu'elle parle. Cela ne pourra d'ailleurs qu'améliorer la relation de confiance entre la famille, le centre, l'assistant social et les deux administrations en général.

3. L'information spécifique sur la possibilité de maintien

En mars 2011, nous avons mis en exergue que nulle part, dans l'annexe signée par la famille, n'est mentionnée la possibilité de maintien, que ce soit en maison de retour ou en centre fermé. Il est fondamental que cette information soit donnée tant lors du rendez-vous au dispatching qu'à tout moment jugé opportun par le travailleur social.

V. Une analyse quantitative concernant la mise en œuvre du trajet

1. Introduction - la source disponible : les chiffres de l'Office des Etrangers⁵¹

Cette analyse a été rendue possible grâce aux statistiques établies par l'Office des Etrangers. Nous avons formulé plusieurs demandes de précisions ou de renseignements complémentaires qui n'ont malheureusement pas pu nous être fournis. En effet, différents autres paramètres auraient pu être analysés, tant au niveau du profil des familles (durée de la présence en Belgique, composition familiale, type de demande de séjour introduite et décisions reçues, origines géographiques, etc.). Comme nous l'avons souligné antérieurement, ces données sont disponibles, mais ne semblent soit pas compilées, soit pas communicables.

Nous n'avons donc pu réaliser cette analyse quantitative que sur des données chiffrées très incomplètes.

Pour information, les données mentionnées ci-dessous fournies par l'OE couvrent la période du début de la mise en œuvre du protocole au 11 avril 2012. Fedasil nous a informés que, durant la période du 31 mars 2011 au 31 mars 2012, elle a accueilli 131 familles dans le cadre du protocole, pour un total de 463 personnes. La différence peut être due à plusieurs facteurs, dont la différence de période couverte, une différente définition entre l'OE et Fedasil, etc. Il reste néanmoins étonnant que la différence des chiffres des deux administrations soit aussi grande. Il serait opportun que les administrations éclaircissent cette question.

⁵¹ Stand van zaken begeleidingstraject illegale families (*Etat des lieux trajet d'accompagnement des familles illégales*), dd 11.04.2012

Vu que les données partagées par Fedasil n'étaient pas détaillées, nous avons utilisé les chiffres fournis par l'OE.

2. Le trajet est-il systématiquement mis en œuvre ?

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous sommes au courant du cas d'au moins deux familles qui n'ont pas encore été convoquées au Dispatching et ce, après 4 mois d'hébergement sur base de l'Arrêté Royal 2004. Ces personnes n'ont donc pas encore pu s'inscrire dans le trajet.

De plus, certaines familles refusent de s'inscrire dans le trajet, que ce soit en ne se présentant pas au dispatching, en refusant d'y signer le trajet et les annexes ou en refusant de remettre le trajet endéans les 3 mois avec l'option choisie. A ces deux étapes respectives, les familles peuvent décider (par elles-mêmes ou parce qu'elles y sont poussées) à quitter leur structure d'accueil. Nous ne disposons malheureusement pas d'une ventilation chiffrée du nombre de départs de familles aux différentes étapes du trajet.

Nombre de familles sur la liste	Familles à inviter	Pas d'invitation envoyée	Nombre de familles invitées	Familles qui ne sont pas venues à l'invitation	Familles qui n'ont pas signé	Autres : venues à l'invitation mais titre de séjour avant la remise du trajet
145	27	16	102			
		Car titre de séjour : 7	Droit de séjour après l'invitation : 9			
		Car ont quitté le centre : 9	Quitté le centre après l'invitation : 4			
			Demande d'asile après l'invitation : 2	8	6	2
			Familles sous protocole : 87			

Tableau 1 : Ventilation des données (Source : Office des Etrangers)⁵²

a) Les trajets qui ne sont pas signés

Sur 145 familles, 9 d'entre elles n'ont **pas reçu d'invitation** parce qu'elles avaient déjà **quitté la structure** d'accueil. Il s'agit de 6.2% des familles concernées par le protocole. Y a-t-il un lien à faire avec une information qu'elles auraient reçue avant de recevoir la convocation du dispatching? Nous ne sommes pas en mesure d'y répondre. Ces familles sont « assimilables » aux cas qui suivent, en ce qu'elles sont également concernées par un refus de signer le trajet. 7 autres familles ont obtenu un titre de séjour avant d'être invitées. 27 autres familles doivent encore être invitées.

Sur 102 familles invitées à se présenter au dispatching :

- 4 ont **quitté la structure d'accueil après l'invitation** ; elles ne se sont donc pas présentées au dispatching, et n'ont pas reçu d'information détaillée sur le trajet d'accompagnement.
- 6 familles ont **refusé de signer** le trajet. Nous ne savons pas s'il s'agit d'un refus de signer les différentes annexes lors de la première convocation au dispatching ou s'il s'agit d'un refus de signer le plan de trajet à remettre dans les 3 mois. Nous ne savons pas si elles sont restées dans la structure d'accueil ou si elles ont disparu. Nous ne les assimilons donc pas à des familles ayant disparu.

⁵² Source: "Stand van zaken Begeleidingstraject illegale families dd. 11.04.2012", statistiques fournies par l'Office des Etrangers ; tableau 1

- 8 familles ne se sont **pas présentées au dispatching**⁵³. Nous ne savons pas si elles sont restées dans la structure d'accueil ou si elles ont disparu. Nous ne les assimilons donc pas non plus à des familles ayant disparu.

13,7% des familles⁵⁴ ont refusé de signer le trajet, mais nous ne savons pas à quelle étape (au dispatching ou parce qu'elles n'ont pas signé leur plan de trajet endéans les 3 mois⁵⁵).

Il est très difficile de savoir pourquoi les familles refusent de signer le trajet et/ou disparaissent avant même d'avoir reçu une information détaillée sur ce dernier. Pour rappel, 11,7%⁵⁶ des familles décident de quitter leur structure d'accueil avant même d'avoir reçu une information au niveau du dispatching. Ces familles décident donc de ne choisir aucune des deux options, pour des raisons qui nous échappent.

b) Qu'en est-il du droit à l'accueil ?

Comme le précisent les FAQ de Fedasil, « si la famille ne remet pas de plan de trajet, a-t-elle toujours droit à l'accueil ? La famille continue à bénéficier du droit à l'accueil jusqu'à ce que l'OE mette en œuvre la procédure de transfert vers une maison de retour »⁵⁷. Elle aura la possibilité, durant 30 jours, d'opter pour une procédure de retour volontaire. Il ne semble pas, selon les statistiques disponibles, que cette situation se soit déjà présentée.⁵⁸ Tout comme pour les familles ayant refusé de signer le trajet ou qui ne se sont pas présentées au dispatching, il est cependant fondamental de souligner que le droit à l'accueil doit bien entendu rester garanti ; il doit par contre être clair pour la famille qu'elle n'est plus protégée contre une procédure d'éloignement.

3. *L'analyse des deux options*

a) L'option « séjour »

Familles sous protocole	87	Pas de suite donnée au trajet d'accompagnement
Trajets introduits avec option séjour	79	
Quitté le centre après OQT	25	
Quitté le centre car majorité de l'enfant	1	
Demande d'asile	11	
Réponse positive à la demande de séjour ; à durée indéterminée	8	
Réponse positive à la demande de séjour ; 9 ^{ter} recevable + attestation d'immatriculation	5	
Réponse positive à la demande de séjour ; séjour d'un an	3	
Demande de séjour en cours de traitement	15	
OQT de 30 jours en cours après clôture du trajet	1	
A été invitées pour OQT après clôture du trajet	2	
A été invitées pour transfert en maison retour	4	2
Transfert en maison de retour	1	1
Autres	3	
Trajets introduits avec option retour volontaire	2	
Dans les délais pour choisir le trajet/l'option	6	

Tableau 2 : ventilation des données 'trajets des familles' (Source : l'Office des Etrangers)⁵⁹

L'option « séjour » est choisie par 97.5%⁶⁰ des familles qui entrent dans le trajet d'accompagnement. Les demandes de séjour ont abouti à une décision positive pour 20%⁶¹ d'entre elles.

⁵³ Source: "Stand van zaken Begeleidingstraject illegale families dd. 11.04.2012", statistiques fournies par l'Office des Etrangers ; tableau 1

⁵⁴ 14 familles sur 102

⁵⁵ Nous ne savons pas combien de familles n'ont pas remis leur trajet endéans les 3 mois. Elles sont peut-être assimilées aux 6 familles ayant refusé de signer le trajet au niveau du choix de l'option et non au niveau du dispatching.

⁵⁶ Il s'agit de 13 familles sur 111 (102 invitées et 9 familles qui ne l'ont pas été en raison de leur départ de la structure d'accueil)

⁵⁷ FAQ de Fedasil, page 6. Voir plus loin point 5.1

⁵⁸ En tout cas, pour la période s'étendant entre le début de la mise en oeuvre du protocole et le 11 avril 2012.

⁵⁹ Source: "Stand van zaken Begeleidingstraject illegale families dd. 11.04.2012", statistiques fournies par l'Office des Etrangers ; tableau 2

i. Le type de titre de séjour

Nous ne connaissons pas la ventilation concernant les demandes de séjour introduites. Nous savons cependant que dans les décisions positives :

- 44% ont mené à un titre de séjour à durée illimitée (nous ne savons pas de quel séjour il s'agit). Pour ces familles, le protocole a très clairement permis de trouver une solution quant à un avenir qui demeurerait incertain, parfois depuis de très nombreuses années. Elles bénéficient en effet d'un titre de séjour à durée indéterminée.
- 47% ont mené à un 9^{ter} recevable et à une attestation d'immatriculation⁶².
- 9% ont mené à un séjour d'une durée de un an (dont nous ignorons la base légale).

Il importe de souligner la proportion importante de titres de séjour à durée limitée (9^{ter} et autres pour un total de 56%). Bien que les familles ne soient plus en séjour irrégulier, cela n'est vrai que pour une durée éventuellement limitée. Il serait hâtif de conclure que, pour ces familles, le protocole a permis de déboucher sur de réelles perspectives d'avenir.

ii. La continuité de l'aide matérielle : deux cas particuliers

Il y a, d'une part, la famille qui va introduire une demande d'asile dans le cadre du protocole et qui va donc quitter le trajet d'accompagnement. Si sa demande d'asile se clôture de manière négative, elle devra quitter la structure d'accueil et réintroduira éventuellement une demande d'aide sociale via le CPAS, demande qui lui sera refusée par Fedasil (après l'agrégation de l'aide par le CPAS). Selon les statistiques de l'Office des Etrangers, 14% des familles ont introduit une demande d'asile dans le cadre de l'option « séjour » et ont donc quitté le trajet d'accompagnement ; nous ne connaissons pas l'issue de cette demande. Se pose en tous cas la question des perspectives de futur à long terme de ces familles, selon la décision qui sera prise par les instances d'asile.

D'autre part, la continuité de l'aide se pose également pour les 9^{ter} recevables. En effet, ces derniers devront quitter la structure d'accueil en raison de leur titre de séjour provisoire. Si leur demande est rejetée au fond et qu'ils veulent réintégrer le réseau Fedasil, ils devront également reprendre la procédure « trajet d'accompagnement » depuis le début de celle-ci et, très vraisemblablement, se voir refuser l'accueil par Fedasil. Comme pour les familles demandeuses d'asile, la question des perspectives de futur à long terme de ces familles est clairement posée.

b) L'analyse de l'option « retour »

Seules deux familles, dont nous ne connaissons pas le profil, ont choisi le retour volontaire dans le cadre des deux options proposées par le trajet. Cela représente 2%⁶³ d'entre elles. L'option de retour volontaire était le premier choix de ces deux familles.

4. Le cas spécifique des ordres de quitter le territoire

Il semble qu'aucune famille n'ait fait le choix du retour volontaire dans la période des 30 jours suivant l'ordre de quitter le territoire (OQT) durant la première année de mise en œuvre du protocole.

Les statistiques de l'Office des Etrangers nous informent sur le nombre d'OQT et non sur leurs conséquences en termes d'accueil. Sur 81 familles ayant remis un plan de trajet, 25 ont reçu un ordre de quitter le territoire *et* ont quitté le centre. 31% des familles disparaissent donc après un OQT. Nous espérons que leur départ des centres est lié à des motivations propres et n'est aucunement causé du fait

⁶⁰ 79 familles choisissent l'option « séjour » sur les 81 familles ayant déjà remis leur trajet d'accompagnement.

⁶¹ 16 titres de séjour pour 79 familles ayant choisi l'option « séjour »

⁶² Pour info, une attestation d'immatriculation modèle A (carte orange) est une autorisation de séjour à durée limitée valable 3 mois. Elle peut être prolongée à trois reprises de 3 mois, puis de mois en mois et sera prolongée automatiquement par l'administration communale aussi longtemps que celle-ci n'aura pas reçu d'instructions de l'OE. Pour plus d'info, visitez : <https://dofi.ibz.be>

⁶³ Soit deux familles sur 81 ayant déjà remis le trajet. Les chiffres sont valables pour la période s'étendant entre le début de mise en œuvre du protocole et le 11 avril 2012.

d'informations reçues de la part d'acteurs ou d'un sentiment d'être mis sous pression par certains acteurs pour quitter le centre alors que le droit à l'accueil s'applique toujours. Rappelons que 13 autres familles ont également disparu avant d'être convoquées ou après avoir reçu la convocation du dispatching.

Nous ne savons pas quelle information est donnée à la famille en cours d'OQT et à l'expiration de celui-ci. Comme nous l'avons déjà souligné, différents scénarios sont possibles. La famille sait-elle que son droit à l'accueil reste garanti ? A-t-elle compris qu'elle n'est cependant plus protégée contre l'éloignement ? Sait-elle quelles sont les prochaines étapes si elle choisit de rester ? Ces personnes ont-elles continué à bénéficier d'un accompagnement au retour après l'OQT ? Ont-elles conscience qu'elles ne bénéficieront plus d'accompagnement si elles retournent dans l'illégalité et la précarité ?

Très certainement, pour ces familles qui choisissent de rester en Belgique dans des conditions très précaires, le trajet d'accompagnement n'a pas permis de trouver une solution de perspectives et de futur permettant de vivre dans la dignité.

VI. Une analyse qualitative de l'accompagnement à deux voies

1. Un accompagnement permanent et intensif dès le début du trajet

L'aspect central du protocole est l'accompagnement des familles qui a pour objectif de trouver une solution durable à leur situation de séjour irrégulier. L'essence de cet accompagnement est de trouver une solution en adéquation avec le projet migratoire de la famille (séjour ou retour) et non pas un accompagnement avec pour seul objectif le retour (volontaire).

Néanmoins, les organisations de première ligne et les assistants sociaux remarquent que ces derniers n'ont pas toujours suivi une formation suffisante pour accompagner de manière qualitative les familles. Selon des témoins, le fait qu'ils connaissent parfois insuffisamment le contenu de l'AR, de l'accord de coopération... influence la qualité de l'accompagnement. Certains centres privilégieraient en outre l'option du retour au détriment de celle du séjour et on demanderait très régulièrement aux familles si elles ne préfèrent quand même pas retourner dans leur pays d'origine. Autant dire que l'accompagnement n'est pas équilibré et qu'il peut mettre la famille sous pression. Cette situation influence sans aucun doute aussi la relation de confiance entre d'une part l'assistant social, le centre et les administrations, et d'autre part la famille. Cette pression déséquilibrée exercée en faveur d'un trajet déterminé est intolérable et s'oppose d'ailleurs au but du protocole, à savoir proposer un accompagnement équilibré afin de chercher une solution durable pour la famille.

Pour atteindre l'objectif d'un accompagnement qualitatif, il est fondamental de réaliser l'accompagnement de manière individuelle depuis le début du trajet. L'accompagnement doit être intensif et inclure une information claire. Il faut rapidement donner aux familles l'information relative au plan d'accompagnement et ne surtout pas attendre le dernier moment ni l'ordre de quitter le territoire. De plus, les autorités et les administrations concernées doivent garantir une mise en œuvre concluante de l'accompagnement en libérant suffisamment de moyens, y compris un nombre suffisant de travailleurs sociaux par centre afin d'alléger la charge de travail de ceux-ci et de garantir un accompagnement de qualité.

Le trajet exige un suivi intensif des familles. La charge de travail des travailleurs sociaux dans les centres d'accueil influence en effet directement la qualité de l'accompagnement qu'ils peuvent offrir. Le fait qu'un assistant social doive assurer le suivi d'un grand nombre de dossiers très différents explique qu'il puisse libérer moins de temps pour chacune des familles accompagnées. Cela altère à son tour la relation de confiance entre les deux parties, la qualité de l'accompagnement, la manière dont la famille comprend le trajet et les décisions prises ainsi que celle dont la famille s'investit dans le trajet et se l'approprié.

De plus, une condition pour un accompagnement de qualité est la formation spécialisée de tous les acteurs travaillant avec ces familles durant leur trajet (les travailleurs sociaux des CPAS, ceux des centres d'accueil, etc.). En pratique, selon le centre d'accueil où la famille sera hébergée, l'accompagnement proposé peut différer. Celle-ci sera accompagnée, soit par un assistant social spécialisé dans les questions

de retour et dans l'accompagnement des familles en séjour irrégulier, soit par un assistant social au profil « généraliste » qui risque de méconnaître en partie certains aspects du vécu et du trajet déjà parcouru par les familles en séjour irrégulier.

Nous avons été informés d'une situation dans laquelle l'administration d'un centre avait demandé à une famille qui avait reçu une décision négative à sa demande de séjour de quitter le centre. Ceci malgré le fait que son droit à l'aide matérielle ne dépende pas, selon l'AR, d'une demande de séjour pendant mais bien du fait que les parents soient ou non en mesure d'assumer le bien-être de leur(s) enfant(s). Indépendamment du fait que l'administration du centre ait ici outrepassé ses compétences, cela a eu pour conséquence qu'une famille vulnérable avec des mineurs d'âge a été mise à la rue, que l'accompagnement de son trajet a été interrompu et que cette famille n'a même pas eu l'occasion d'envisager la possibilité d'un retour volontaire. Une telle expérience nuit en outre à la confiance que cette famille a dans les administrations belges et peut produire un effet négatif sur ses expériences futures avec les autorités belges.

La possibilité de mise à mal du lien de confiance entre la famille et le travailleur social (dont le professionnalisme n'est évidemment pas remis en cause) peut-elle également expliquer, en partie au moins, le nombre important de disparitions aux différentes étapes du trajet ?

Nous encourageons donc les différents partenaires de l'accueil à proposer à l'ensemble du personnel concerné des outils et une méthodologie adaptée afin de leur permettre d'accompagner au mieux les familles durant les différentes étapes de leur trajet. Il s'agit là de conditions sine qua non qui, lorsqu'elles ne sont pas remplies, rendront le protocole inefficace et le transformeront en mesure d'éloignement plutôt qu'en instrument d'accompagnement.

2. L'accompagnement au regard du projet migratoire de la famille

Quel est le type d'accompagnement le plus opportun et en quoi doit-il consister ?

Il s'agit d'une part de techniques d'aide concrètes que les travailleurs sociaux (TS) peuvent mettre en œuvre dans les centres pour accompagner les bénéficiaires vers un retour volontaire. Celles-ci devraient sans nul doute faire partie de la formation continue des assistants sociaux pour laquelle il faudra bien sûr libérer suffisamment d'espace et de temps : accompagner vers un retour n'équivaut pas à simplement fournir des informations mais à offrir un soutien qui permette aux gens de trouver à nouveau de l'énergie pour 'oser' et 'pouvoir' réfléchir aux différentes options. Nous pouvons dans ce contexte à nouveau nous demander si les délais et les effectifs prévus suffisent à prendre de telles dispositions et de quelle flexibilité l'OE et Fedasil feront preuve.

Ne devons-nous d'ailleurs pas élargir la question? Les familles ne doivent-elles pas être préparées d'autres manières à un retour volontaire? En leur offrant par exemple en Belgique certaines chances qui leur permettent de rendre possible leur retour au pays d'origine? Il peut s'agir là d'une formation, d'un stage dans une entreprise, de la revitalisation via des primes REAB⁶⁴ d'un ancien projet économique dans le pays d'origine, d'un rétablissement des contacts avec la famille avant le départ,... Rien ne sert d'accompagner les bénéficiaires si les conditions annexes pour un retour durable ne sont pas remplies. Les bénéficiaires doivent avoir de réelles possibilités de mener une vie conforme à la dignité humaine et ressenties comme sensées dans leur pays d'origine.

Le fait qu'au niveau des programmes REAB actuels la coopération est nettement meilleure avec certains pays plutôt qu'avec d'autres influence également en partie le succès du retour. Les travailleurs sociaux qui ont la garantie que les programmes de retour sont de bonne qualité examineront plus facilement cette piste optionnelle avec la famille. Pour éviter que les familles ne sombrent dans la clandestinité, il faudrait miser un maximum sur une préparation globale de ce retour

L'orientation vers d'une part les perspectives de séjour et d'autre part le retour, doit être considérée comme un seul et même accompagnement. L'accompagnement au retour ne peut en aucun cas être considéré comme faisant partie d'une 'mesure d'éloignement'

⁶⁴ Pour plus d'informations, visitez : <http://avrr.belgium.iom.int/en/home.html>

L'aspect de l'orientation vers le séjour offre à l'accompagnement un large potentiel sur lequel s'appuyer. Analyser une demande d'asile refusée crée par exemple toute une gamme de possibilités d'approfondir le récit et les espérances du migrant. L'exploration d'autres perspectives de séjour permet, elle aussi, de discuter du projet de la personne, de ce qu'elle attend de notre société, de ses problèmes médicaux et relationnels, de ses besoins,... Dans l'ensemble de ce processus, les accompagnateurs peuvent jouer un rôle très important. Si le trajet se solde souvent par un échec, c'est parce qu'un avocat introduit pour un bénéficiaire une procédure de séjour de longue durée sans connaître le contexte émotionnel ou relationnel de cette personne. Les motifs migratoires originaux (actualisés ou non) doivent en d'autres termes rester au centre des préoccupations. La question qui se pose est : 'Que voulez-vous ?' et 'Comment et où pensez-vous pouvoir le mieux concrétiser cet objectif ?'. L'approfondissement des perspectives de séjour nécessite un rôle actif et doit tenir compte du projet migratoire des familles.

VII. La fin du trajet d'accompagnement

1. *Le droit à l'aide matérielle : une aide inconditionnelle ?*

Comme nous l'avons mentionné dans notre analyse du mois de mars 2011, l'aide matérielle octroyée aux familles en séjour irrégulier est une aide inconditionnelle. Il ne peut y être mis fin sous prétexte que le trajet d'accompagnement s'est clôturé. Rappelons-le, ce principe est issu de différents arrêts de la Cour constitutionnelle que le protocole ne peut aucunement menacer.

Monsieur Courard, en ce moment Secrétaire d'Etat de l'Intégration Sociale⁶⁵, soulignait utilement en novembre 2011 que : « Le protocole de coopération ne modifie aucunement le droit à l'aide matérielle offerte par mon administration. En effet, ce droit reste garanti à la famille, que celle-ci s'engage ou non dans le trajet d'accompagnement »⁶⁶.

Ces familles doivent donc pouvoir bénéficier de l'aide matérielle au sein d'une structure d'accueil, tout en étant valablement informées que, n'ayant pas signé le trajet, elles ne sont donc pas protégées contre l'expulsion.

Il est intéressant de croiser ces données chiffrées avec celles du nombre total de disparitions qui illustre le danger que les familles ressentent probablement à rester dans la structure d'accueil. Sur 102 familles invitées au dispatching, 38 ont disparu⁶⁷, soit 37% d'entre elles et ce, à différentes étapes de leur trajet. Un lien doit être fait également avec l'information donnée aux familles. Il ne semble en effet pas clair pour toutes les structures d'accueil que les familles conservent leur droit à l'accueil, au-delà de la fin du trajet ou même en cas de refus de signer ce dernier, au-delà des 30 jours laissés par l'OE pour introduire un retour volontaire. Nous sommes inquiets au sujet de cas de pression exercée, soit sur le directeur du centre, soit par le directeur sur l'assistant social pour « pousser » les familles dehors. Cette pratique serait tout à fait illégale et contraire aux dispositions prévues par le protocole.

Ni Fedasil ni l'Office des Etrangers ne peuvent prétendre que l'aide matérielle est « fournie » par un lieu d'hébergement de l'OE en cas de transfert vers une telle structure et ce, tant que l'Arrêté Royal n'est pas adapté. Sans ancrage légal, cette aide ne peut pas être délivrée dans le cadre d'une « maison de retour » (lieu d'hébergement de l'OE). Ces dernières étant considérées comme une alternative à la détention des familles, on ne peut donc pas les assimiler à l'aide matérielle telle que fournie en centre ouvert même si le trajet d'accompagnement peut également y être proposé par un coach⁶⁸.

⁶⁵ Mr Philippe Courard était Secrétaire d'Etat de l'Intégration Sociale de la Lutte contre la Pauvreté de juillet 2009 à décembre 2011.

⁶⁶ Réponse à la question parlementaire n°7073, à date du 23 novembre 2011

⁶⁷ Source : Office des Etrangers

⁶⁸ Question parlementaire du 23.11.2011 : Comme le rappelait utilement Monsieur Courard le 23.11.2011 : « L'aide matérielle offerte dans un centre d'accueil aux familles accueillies sur la base de l'arrêté royal du 24 juin 2004 n'a jamais entraîné de modifications de la situation illégale de séjour de la famille. Cette aide n'empêchait donc nullement un éloignement de la Belgique. Or, désormais, depuis la mise en œuvre du protocole de coopération, l'Office des Etrangers s'engage formellement à protéger les familles contre l'éloignement lorsque celles-ci acceptent de suivre le trajet d'accompagnement. Ces familles bénéficient d'une sécurité durant toute la durée du traitement de leur dossier dans le cadre du trajet d'accompagnement. Elles n'en bénéficiaient aucunement avant le protocole de coopération (...) Le protocole permet

Les FAQ de Fedasil mentionnent en leur page 4, en réponse à la question « que se passe-t-il si la famille, après avoir reçu une décision négative sur l'option séjour et un OQT, ne s'engage pas dans un retour volontaire ? » que « le volet du plan de trajet au sujet du refus de donner suite au plan de trajet est rempli par le centre et transmis au dispatching ainsi qu'à l'OE. L'OE procédera alors à la mise en œuvre du transfert de la famille vers une maison de retour en vue de son éloignement ».

En aucun cas, aucune instruction ne peut être donnée au directeur ou au travailleur social de faire pression sur la famille pour que cette dernière quitte la structure d'accueil en raison d'une décision négative et d'un ordre de quitter le territoire. Le point 4.1 du protocole intitulé « conditions pour mettre un terme à l'accueil d'une famille en structure d'accueil et réaliser le transfert vers un lieu d'hébergement », mentionne qu' « il est mis fin à l'accueil en structure d'accueil lorsque l'Office des Etrangers prend une décision de maintien à l'encontre de la famille conformément à l'article 74.8§1 de la loi du 15 décembre 1980 ». Comme le rappelle utilement le protocole, seule une procédure d'éloignement peut mettre fin au droit à l'aide matérielle dans un centre d'accueil. Comme le rappelle l'annexe 1 (document de Fedasil) remise aux familles, il est mis fin à l'accueil dans les seuls cas suivants : « lorsque votre dernier enfant mineur est devenu majeur ; lorsque vous avez obtenu un titre de séjour ; lorsque vous êtes retournés volontairement dans votre pays ; lorsque vous êtes transférés vers une maison de retour gérée par l'Office des Etrangers en vue de votre éloignement ; lorsque vous décidez volontairement de quitter le centre »⁶⁹.

Pourtant, l'analyse quantitative nous montre que 31% des familles quittent la structure d'accueil après un OQT. Nous ne savons cependant pas, bien que nous ayons tenté d'obtenir cette information, si le départ de la famille se fait pendant la durée de l'OQT (qui équivaut aussi à la possibilité pour la famille de faire une demande de retour volontaire !) ou si ces disparitions ont lieu à l'issue de l'OQT, une fois que la famille sait qu'elle n'est plus protégée contre une mesure d'éloignement. Autrement dit, nous ne savons pas pourquoi, ni à quel moment, les familles ont quitté le centre. En vue d'une meilleure mise en œuvre du protocole, il serait opportun que les administrations analysent ces « pourquoi » et les moments précis auxquels les familles disparaissent.

2. Les cas de fin d'accueil

Comme Fedasil le mentionne elle-même utilement dans son annexe 1, seuls les cas suivants mettent un terme à l'accueil :

- Lorsque le dernier enfant mineur est devenu majeur
- Lorsque la famille a obtenu un titre de séjour
- Lorsque la famille est retournée volontairement dans son pays d'origine
- Lorsque la famille est transférée vers un lieu d'hébergement (maison de retour) gérée par l'OE en vue de son éloignement
- Lorsque la famille décide volontairement de quitter le centre

Concernant le départ de la structure d'accueil après une réponse positive à une demande de séjour, ce sont les 2 mois « classiques » laissés aux demandeurs d'asile qui sont également d'application pour les familles AR 2004. En effet, le protocole mentionne que « lorsque la famille obtient un titre de séjour, il est mis fin à l'aide matérielle dans les conditions prévues par la loi du 12 janvier 2007 ».

dorénavant de protéger les familles qui s'engagent dans le trajet comme un éventuel éloignement par l'Office des Etrangers durant tout le déroulement du trajet. Le protocole ne modifie en rien l'accueil en aide matérielle » Question parlementaire du 23.11.2011 : « En effet, la famille s'étant vu notifier un ordre de quitter le territoire dispose d'un délai de 30 jours pour réfléchir à la possibilité d'un retour volontaire. Au-delà de ce délai et à défaut d'un engagement dans un retour volontaire, l'Office met en œuvre le transfert de la famille vers une maison de retour »

⁶⁹ Annexe 1, « Trajet d'accompagnement des familles avec mineurs accueillis en vertu de l'AR du 24 juin 2004 », p.3

3. Le transfert en lieu d'hébergement

Comme nous l'avons déjà expliqué, un système en cascade est prévu par le protocole en cas de procédure d'expulsion.⁷⁰ Comme l'analyse chiffrée l'a illustré, seules 2 familles ont été hébergées en lieu d'hébergement de l'OE, dans ces cas une maison de retour. Pourquoi y a-t-il eu si peu de transferts réalisés ?

Même si le trajet d'accompagnement est dans sa dernière phase, il importe de souligner que l'accompagnement à deux voies continue en lieu d'hébergement ; il est réalisé par le coach de l'Office des Etrangers, spécifiquement formé à cette tâche.

4. Le transfert en centre fermé

Dans le cadre du protocole, le transfert en centre fermé est prévu par un système en cascade et se produit dans deux situations spécifiques, notamment (i) dans le cas où la famille quitte pour la deuxième fois la structure d'accueil avant son transfert vers un lieu d'hébergement de l'OE et se présente à nouveau au dispatching ou (ii) en cas de non coopération au retour effectif.⁷¹

Depuis la mise en œuvre du protocole, il importe de souligner la modification de la loi de 1980 qui prévoit désormais la possibilité de détention de familles en centre fermé dans des modules adaptés⁷².

En novembre 2011, le secrétaire d'Etat Melchior Wathelet⁷³ apportait plusieurs précisions à ce sujet : « le transfert en centre fermé ne sera utilisé qu'en *dernier recours*; le but reste d'éviter les enfermements de familles avec enfants. L'enfermement sera prévu au sein d'une infrastructure adaptée ; celle-ci n'est pas encore disponible. Le séjour dans cet environnement fermé doit cependant être raccourci au maximum en vue du retour effectif et compte-tenu des modalités pratiques liées à l'organisation d'un retour forcé ». Le Secrétaire d'Etat rappelle un principe essentiel, à savoir qu'une proposition de placer une famille dans un centre fermé doit toujours être motivée et soumise à la plus haute hiérarchie de l'OE⁷⁴.

De son côté, l'Office des Etrangers nous a précisé que le but poursuivi est que la détention soit la plus brève possible. Elle sera cependant certainement de 5 jours minimum pour diverses raisons administratives (le maximum de l'identification sera cependant réalisé en-dehors du centre fermé).

⁷⁰ Le transfert en maison retour est prévu dans les cas suivants : (i) L'examen des procédures légales susceptibles de mettre fin au séjour illégal de la famille s'est clôturé négativement, un ordre de quitter le territoire exécutoire a été délivré. La famille en a été informée par l'Office des Etrangers et n'a pas signé de contrat d'engagement au retour volontaire ou bien, à moins de raisons indépendantes de sa volonté, le contrat d'engagement de retour volontaire n'a pas mené au retour volontaire de la famille. (ii) Si la famille refuse de s'inscrire dans un trajet d'accompagnement durant les 3 mois prévus, l'OE en est informé par le travailleur social. Il convoque alors la famille afin de lui signifier sa décision de maintien et son transfert vers un lieu d'hébergement/maison retour. (iii) Dans le cadre de notre fiche de mars 2011, nous soulevions la question suivante : « Dès lors qu'il s'agit de raisons indépendantes de sa volonté (lesquelles ?), comment peut-on justifier qu'elle n'a pas collaboré au trajet d'accompagnement et que donc un transfert est organisé vers une maison retour ? Cet échec du retour volontaire ne devrait-il pas plutôt donner droit au séjour ? ».

⁷¹ Cfr les points 4.2.e et 5.2. du protocole.

⁷² En effet, le nouvel article 74/9 précise que : « § 1er. Une famille avec enfants mineurs qui a pénétré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées aux articles 2 ou 3, ou dont le séjour a cessé d'être régulier ou est irrégulier, n'est en principe pas placée dans un lieu tel que visé à l'article 74/8, § 2, à moins que celui-ci ne soit adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs. § 2. La famille avec enfants mineurs qui tente de pénétrer dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées aux articles 2 ou 3 peut, en vue de procéder à l'éloignement, être maintenue dans un lieu déterminé, adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs et situé aux frontières, pour une durée aussi courte que possible. § 3. La famille visée au § 1er a la possibilité de résider, sous certaines conditions, dans une habitation personnelle, à moins qu'un des membres de la famille se trouve dans l'un des cas prévus à l'article 3, alinéa 1er, 5° à 7°. Si la famille est dans l'impossibilité de résider dans une habitation personnelle, elle se verra attribuer, dans les mêmes conditions, un lieu de résidence dans un lieu tel que visé à l'article 74/8, § 2, adapté aux besoins des familles avec enfants. Les conditions auxquelles la famille doit satisfaire sont formulées dans une convention conclue entre la famille et l'Office des étrangers. Le Roi détermine le contenu de cette convention, ainsi que les sanctions applicables en cas de non-respect de la convention. La famille ne peut être placée dans un lieu tel que visé à l'article 74/8, § 2, pendant une durée limitée que si elle ne respecte pas les conditions visées à l'alinéa 2, à moins que d'autres mesures radicales mais moins contraignantes puissent efficacement être appliquées. § 4. La famille visée aux §§ 1er à 3 se voit attribuer un agent de soutien qui l'accompagne, l'informe et la conseille ».

⁷³ Melchior Wathelet était Secrétaire d'Etat à la Migration et à l'Asile de 2008 à 2011.

⁷⁴ Melchior Wathelet, réponse à la question 33.01 de Zoé Genot, réunion du 23 novembre 2011, extrait du compte-rendu intégral CRIV 53 – COM 0344

L'objectif est d'organiser la majeure partie de l'identification avant la détention, pour faire en sorte que celle-ci soit la plus courte possible⁷⁵.

Nous encourageons bien entendu vivement l'actuelle Secrétaire d'Etat à donner suite aux dispositions de son prédécesseur. Les modules unifamiliaux en centre fermé n'étant pas encore opérationnels, il est impossible pour l'Office des Etrangers, à l'heure actuelle, de procéder à des expulsions qui nécessiteraient le passage en centre fermé. Selon les dernières informations disponibles, ces modules unifamiliaux pourraient être opérationnels au printemps 2013. Ils consisteront en 3 modules pour 6 personnes et en 2 modules pour 8 personnes⁷⁶. Bien que le caractère « adapté » soit prévu du point de vue de leur infrastructure, nous dénonçons cependant que la durée possible d'enfermement s'aligne sur celle en vigueur pour les adultes, pour lesquels la durée moyenne d'enfermement est d'un mois⁷⁷.

Même si nous sommes contre l'idée de la détention des enfants, nous espérons que la durée moyenne de un mois ne sera jamais d'application dans le cas d'une famille.

Rappelons enfin que, dans toute décision qui le concerne, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale. L'administration devra donc, le cas échéant, veiller à justifier pourquoi l'enfermement du mineur est la solution adéquate pour l'intérêt supérieur de celui-ci. Comme le souligne le protocole, « dans tous les cas, le trajet d'accompagnement veillera à respecter l'intérêt supérieur de l'enfant »⁷⁸.

VIII. Enjeux identifiés et recommandations

Tout au long de cette analyse, nous avons identifié plusieurs points névralgiques. Nous nous permettons de les répéter dans cette partie et de formuler des recommandations à l'attention des différentes parties concernées. Avant de nous focaliser sur des aspects spécifiques, nous approfondirons d'abord quelques problèmes d'ordre général.

Alors qu'elle y est légalement obligée, Fedasil refuse ainsi depuis avril 2009 d'accueillir des familles "AR 2004". La seule arme dont les familles disposent pour faire valoir leur droit à une aide matérielle est de faire condamner Fedasil par le Tribunal du Travail ou de déposer une plainte auprès du Médiateur fédéral. Comme nous l'avons signalé, 8% seulement des familles nécessiteuses franchissent ce pas. Fedasil refuse en outre d'accueillir des familles européennes (à l'exception des familles roumaines et bulgares) : elle prétend que le fait que les personnes bénéficient d'un droit à la libre circulation ne rend plus irrégulier leur séjour en Belgique. Nous connaissons néanmoins une famille européenne qui est en ce moment accueillie sur base de l'AR (voir point 1.3.b). Dans la pratique, ces décisions unilatérales de Fedasil font que des centaines de mineurs d'âge et leurs parents restent dans une situation précaire et que certains d'entre eux se retrouvent même à la rue. Une situation qui est bien sûr intolérable. Si Fedasil ne souhaite plus accueillir ce groupe-cible, il faudrait proposer d'autres solutions et veiller ainsi à ce que les droits de ces familles vulnérables soient garantis

Recommandation:

- (i) **Fedasil doit à nouveau accueillir instantanément et conséquemment des familles «AR 2004», y compris les familles nécessiteuses originaires de tous les États membres de l'Union Européenne, et cela sans que celles-ci soient obligées de faire valoir ce droit via le Tribunal de travail ou une recommandation du Médiateur fédéral**

Les familles qui veulent s'inscrire à un accompagnement de trajet doivent réellement pouvoir le faire. Des assistants sociaux de première ligne ont signalé au moins deux cas de familles qui, bien qu'accueillies depuis des mois, n'avaient pas encore été convoquées par le Service de Dispatching pour signer le protocole. Suite à cela, ces familles sont privées de l'accompagnement individuel prévu par le protocole, de la recherche d'une solution durable et de protection contre l'éloignement. Une famille qui veut chercher

⁷⁵ Réunion PF-OE, 26/04/2012, PV validé par les parties présentes, p. 9

⁷⁶ Maggie De Block, Chambre des Représentants, 28.02.2012, CRIV 53 – COM 0409

⁷⁷ Idem Maggie De Block, Chambre des Représentants, 28.02.2012, CRIV 53 – COM 0409

⁷⁸ Protocole, page 3, §3

une solution doit être aidée en ce sens. Il est intolérable que le fait de ne pas avoir été convoquée par le service de Dispatching l'en empêche.

Recommandation:

- (ii) **Fedasil, et plus précisément son service de Dispatching, garantit que les familles qui n'ont pas été convoquées par le Dispatching au moment de leur accueil, le soient dans les plus brefs délais afin que puisse être entamé leur accompagnement de trajet.**

Le défi majeur pour toutes les parties concernées consiste à garantir un accompagnement de qualité pour trouver pour ces familles une solution durable en adéquation avec leur projet migratoire. Nous ne pouvons pas oublier que nous sommes ici en présence de familles vulnérables qui ne sont pas en mesure d'assumer l'éducation et le bien-être de leur(s) enfant(s). Le protocole prétend trouver une solution qui mette fin à leur séjour irrégulier, soit via un permis de séjour si elles y ont droit, soit via un retour volontaire dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers si tel est leur choix. Ces solutions durables – un permis de séjour définitif ou un retour dans le pays d'origine - ne sont toutefois pas des objectifs en soi, mais des moyens servant à réaliser des objectifs et des projets de vie au sens large. C'est ainsi qu'il faut les voir et les approcher. Les projets de vie et les projets migratoires de la famille doivent former la base de l'accompagnement prévu. Nous répétons qu'ils vont plus loin et sont plus complexes que l'obtention d'un permis de séjour ou la réalisation d'un retour. Ils forment des motifs sous-jacents qu'il faut mettre à nu.

Un bon accompagnement est individuel et continu et présente de manière équivalente à la famille concernée les deux options possibles (séjour ou retour). Il cherche, comme nous l'avons dit plus haut, une solution durable en concertation avec la famille et en tenant compte du projet migratoire de celle-ci. Il est dans ce contexte essentiel de discuter ouvertement du séjour et du retour et de présenter clairement à la famille la faisabilité des deux options. Ce n'est qu'ainsi qu'on peut s'attendre à ce que la famille effectue un choix fondé auquel elle croira réellement. À l'heure actuelle, il arrive toutefois que les accompagnateurs consacrent plus d'attention à une des deux options (généralement celle du retour) et déséquilibrent ainsi leur accompagnement. Pour s'assurer que la famille comprend réellement tout ce qui lui est expliqué, l'accompagnement doit de préférence se faire dans une langue maîtrisée tant par l'accompagnateur que par la famille. Au besoin, il faut faire appel à un interprète. Il est également important que toutes les informations écrites (comme entre autres les formulaires de l'accompagnement de trajet) soient remises à la famille dans une langue qu'elle connaît. À l'heure actuelle, les "formulaire plan de trajet" sont rédigés en français ou en néerlandais. Or, comme ces documents lient la famille à certains droits et devoirs, celle-ci doit en comprendre suffisamment le contenu. Lui en donner une copie dans une langue qu'elle parle peut en partie résoudre ce problème.

Recommandations:

- (iii) **Dans l'accompagnement, les assistants sociaux et autres personnes concernées réservent toujours une place centrale au projet de vie et de migration de la famille. Ils cherchent à partir de ce projet-là et avec la famille une solution durable pour celle-ci. L'intérêt supérieur de l'enfant prime sur tous les autres intérêts, comme l'accent que la politique migratoire met sur le retour,**
- (iv) **Les assistants sociaux et autres accompagnateurs de trajet (coach au retour) utilisent une langue que les familles comprennent pour bien les informer des différentes options, de leur faisabilité et de leurs conséquences pratiques. Ils portent une attention équilibrée aux deux options (retour et séjour).**
- (v) **En l'absence d'une langue commune, il sera fait appel aux services d'un interprète en tenant toutefois compte de l'influence que certains interprètes peuvent avoir sur les familles (éviter d'employer un interprète qui appartient au groupe social qui a, par exemple, opprimé la famille dans son pays d'origine),**
- (vi) **Pour s'assurer que la famille ait compris à fond les engagements pris, ses droits et ses devoirs, nous conseillons de lui remettre une copie des documents officiels (tel que le "formulaire plan de trajet") dans une langue qu'elle maîtrise.**

La mise en œuvre d'un accompagnement sérieux et de qualité nécessite du temps et de la compréhension, implique des connaissances de la part de tous les professionnels avec qui la famille entre en contact. C'est pourquoi il est crucial de mettre suffisamment de moyens financiers, matériels et humains à la disposition des différents acteurs du trajet que sont les assistants sociaux. Les assistants sociaux qui travaillent avec ces familles doivent connaître le protocole sur le bout des doigts et avoir suivi une formation pour réaliser ce travail. À l'heure actuelle, ce n'est pas encore toujours le cas. On aurait par exemple demandé à des familles qui avaient reçu une décision négative à leur demande de séjour de quitter le centre d'accueil bien

que leur droit à l'aide matérielle soit toujours valable. Les assistants sociaux doivent en outre parfois suivre un grand nombre de dossiers et peuvent donc difficilement garantir un accompagnement individuel. Tous les accompagnateurs de trajet doivent disposer de suffisamment de temps pour accompagner chaque famille individuellement, activement et de façon continue tout au long de son trajet. En pratique, cela signifie une limitation du nombre de dossiers par assistant social et le maintien des délais actuels, comme par exemple celui des trois mois au cours desquels l'assistant social peut apprendre à connaître la famille et à l'accompagner dans le choix de son trajet. Face à la tendance politique actuelle d'accélérer le traitement des dossiers de séjour et de l'aide matérielle, nous tenons à signaler qu'un trajet réussit ou échoue en fonction de la qualité, du dynamisme et de la flexibilité de son accompagnement. Le succès du trajet (et donc du protocole) pâtirait, en d'autres termes, d'un accompagnement sapé et bâclé que les différents acteurs se verraient obligés d'offrir parce qu'ils ne disposeraient ni du temps, ni des moyens pour effectuer correctement leur travail

Recommandations:

- (vii) **Les autorités et les administrations concernées (l'OE, Fedasil) prévoient suffisamment de moyens financiers et autres pour appliquer le protocole et assurer un accompagnement solide. Cela signifie entre autres que Fedasil et l'OE garantissent une limitation du nombre de dossiers par assistant social, afin de permettre à celui-ci d'assurer un accompagnement intensif, individuel et équilibré aux familles**
- (viii) **Le gouvernement et les administrations conservent à tout le moins les délais dans lesquels l'accompagnement est réalisé à l'heure actuelle, mais accélèrent la prise de décision au niveau des demandes de séjour. Et ce, sans pour autant porter atteinte à la qualité de l'analyse sur laquelle cette décision s'appuie et en tenant compte des délais de décision réalistes pour la famille. Cela limitera les faux espoirs et l'incertitude au sein des familles et leur donnera la possibilité d'envisager plus rapidement d'autres options, notamment celle du retour volontaire,**
- (ix) **Fedasil et l'OE garantissent que les assistants sociaux et les coach au retour concernés soient formés de manière appropriée à tous les volets du protocole et à l'accompagnement de ce groupe spécifique de familles,**
- (x) **Les centres doivent bien connaître et respecter le fait que le droit à l'aide matérielle sur base de l'AR est inconditionnel et n'est pas lié à un droit de séjour.**

Bien que le protocole soit entré en vigueur en février 2011, plusieurs de ses aspects, l'accompagnement et le rôle de certains acteurs restent encore confus. C'est entre autres le cas pour certains aspects relatifs au début de l'accompagnement. Il n'est en effet pas clair si les 'nouvelles familles' doivent être accueillies dans un centre avant de signer leur accord pour le trajet d'accompagnement au service de Dispatching, ou si elles doivent – au contraire - d'abord donner leur accord pour n'être qu'ensuite réellement accueillies. Une certaine confusion règne en outre toujours au niveau de la notification aux familles des décisions en matière de demandes de séjour – qui est informé par qui? Le rôle de certains acteurs reste, lui aussi, parfois flou. Nous ne savons par exemple pas quel est le rôle exact des coach au retour, ni quels rapports professionnels ils ont dans les centres d'accueil avec les assistants sociaux.

Recommandations:

- (xi) **Fedasil et l'OE clarifient le rôle des différents acteurs impliqués dans l'implémentation du protocole et l'accompagnement de trajet, notamment celui du coach retour, des travailleurs sociaux et de la direction du centre,**
- (xii) **Les administrations et institutions concernées, à commencer par Fedasil et l'OE, harmonisent et clarifient les procédures suivies et en assurent la transparence envers des tiers tels que les CPAS, le personnel des structures d'accueil, la société civile et les familles impliquées,**
- (xiii) **Fedasil, l'OE, les différentes organisations coupoles des CPAS et les CPAS proprement dits s'assurent que les acteurs qui relèvent de leurs compétences, connaissent, appliquent et respectent bien leur rôle, leurs tâches et leurs limites.**
- (xiv) **L'OE apporte des clarifications quant à la façon dont les décisions en matière de demande de séjour sont notifiées aux familles, aux centres et à Fedasil. La famille doit toujours en être avertie avant ou au même moment que le centre et Fedasil.**

Un autre aspect qui peut favoriser une meilleure réussite de l'accompagnement (et donc du protocole) consiste à clarifier les critères selon lesquels les demandes de séjour sont, ou non, évaluées, notamment celles qui sont basées sur les articles 9ter et 9bis de la loi sur le séjour. Les critères auxquels la politique belge de régularisation a recours manquent de clarté. Nous constatons que la 'compétence discrétionnaire'

(ou espace décisionnel indépendant) du Secrétaire d'Etat transforme cette politique de régularisation en une véritable loterie. À l'heure actuelle, de nombreux migrants puisent leur espoir dans le flou de la politique de régularisation qui reporte indéfiniment toute autre perspective d'avenir. Il est de cette façon extrêmement difficile pour les accompagnateurs et les assistants sociaux d'informer adéquatement les familles sur les chances de réussite de leur projet migratoire. Si cette confusion disparaît et que les critères sont clairement connus, l'assistant social (ainsi que l'avocat) pourra évaluer plus aisément lequel des trajets a, pour la famille, le plus de chances de réussir en tant que solution durable et argumenter en sa faveur. Cela limitera la frustration du côté des assistants sociaux, des avocats, des familles et des administrations, vu la diminution de l'impact du 'faux espoir' et produira un effet positif sur le nombre de disparitions.

Recommandation:

(xv) **Le gouvernement clarifie les critères qui valent pour les demandes de séjour et plus précisément pour celles qui sont introduites pour des raisons humanitaires ou médicales afin que les avocats, les autres accompagnateurs et les familles puissent plus facilement évaluer la faisabilité de leurs demandes. Cela limitera l'incertitude et les illusions au sein des familles et facilitera le travail, non seulement des assistants sociaux, mais aussi de l'OE, du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) et des autres administrations impliquées dans le traitement des demandes de séjour. La réduction du nombre de demandes de séjour sans fondement réduira d'ailleurs également les coûts de ces administrations,**

L'actuelle politique migratoire belge met tout en œuvre pour promouvoir le retour au pays d'origine. Le succès d'une politique migratoire nationale ne se mesure toutefois pas au nombre ou à la proportion de gens qui retournent dans leur pays d'origine. Cet argument vaut également pour le protocole et l'accompagnement de trajet qu'il prévoit. Il faut en effet avant tout vérifier si ceux-ci répondent aux besoins des familles. Le protocole ne peut pas devenir une façon d'imposer une politique de retour 'volontaire forcé', de trouver une solution à l'actuelle crise migratoire, de répondre à un souhait politique visant à réduire l'afflux de migrants ou de réaliser nolens volens le retour au pays d'origine. Il deviendrait alors une mesure d'éloignement axée sur des « solutions » à court terme pour l'État belge plutôt qu'un instrument d'accompagnement visant des solutions durables à long terme, et cela tant pour les familles que pour l'État belge. Le protocole doit rester une manière de trouver une solution durable à la situation précaire dans laquelle se trouvent ces enfants dont les parents ne sont pas en mesure d'assurer le bien-être. Le protocole atteint cet objectif en fournissant une réponse à leur situation de séjour irrégulier – soit via la régularisation de ce séjour, soit via leur réintégration dans leur pays d'origine.

De plus, dans les cas des familles qui sont ici depuis beaucoup d'années, l'Etat belge doit oser assumer sa responsabilité dans le fait qu'il n'y avait pour ainsi dire pas d'accompagnement sur des options de futur depuis l'entrée en vigueur de l'AR 2004 jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole en 2011. Cela signifie donner un titre de séjour et accepter que la solution durable pour certaines familles qui résident en centre d'accueil depuis longtemps sans pouvoir bénéficier d'un accompagnement de futur se trouve en Belgique. Et particulièrement si le retour est difficilement envisageable, voire même impossible.

IX. Conclusions

La présente analyse de l'implémentation de l'accord de coopération entre l'OE et Fedasil concernant les familles en séjour irrégulier ("familles AR 2004") tend à prouver qu'au cours de la première année de son application, le protocole n'a que rarement apporté une solution durable aux familles concernées. Nous avons dans ce contexte identifié plusieurs points névralgiques techniques et autres (voir point VII). Si les administrations prévoient suffisamment de moyens pour une implémentation effective d'un accompagnement de trajet qui continue d'accorder une place centrale au projet migratoire de la famille, tout en accordant la même attention aux deux options (séjour-retour), cet accompagnement de trajet peut aboutir à une solution durable pour ces familles. Si ce même accompagnement exprime toutefois dans la pratique une préférence unilatérale pour le retour (volontaire), le protocole peut devenir une mesure d'éloignement agissant en faveur de la politique migratoire actuelle, plutôt qu'être une façon de trouver une solution pour ces mineurs d'âge vulnérables et leur famille

Voilà pourquoi les administrations doivent absolument continuer à évaluer le protocole, son implémentation, ses conséquences, ses qualités et ses lacunes et qu'elles doivent apporter activement une réponse aux conclusions émanant des différentes évaluations et analyses externes et internes. Ce n'est qu'en agissant ainsi que nous pourrions proposer à ces mineurs d'âge et à leur famille une solution durable et faire en sorte que le protocole entre l'OE et Fedasil soit efficace et réussisse.

La Plate-forme Mineurs en exil est prête à engager un dialogue ouvert avec les différentes administrations concernées pour parler des divers aspects de leur travail et notamment du protocole.