

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 juillet 2022

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi
du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire, le séjour,
l'établissement et l'éloignement
des étrangers en ce qui concerne l'interdiction
de mettre des mineurs en détention**

(déposée par Mme Greet Daems et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 juli 2022

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet
van 15 december 1980 betreffende
de toegang tot het grondgebied,
het verblijf, de vestiging en de verwijdering
van vreemdelingen wat het verbod
op het opsluiten van minderjarigen betreft**

(ingediend door mevrouw Greet Daems c.s.)

RÉSUMÉ

L'enfermement n'est jamais dans l'intérêt de l'enfant. Cette mesure va à l'encontre des droits de l'enfant et elle a très souvent un impact négatif.

Cette proposition de loi vise dès lors à interdire, en toutes circonstances, la détention de mineurs pour des motifs migratoires. Au sein de l'Union européenne, certains Länder allemands ont déjà adopté ce principe.

La proposition de loi prévoit par ailleurs que les mineurs étrangers non accompagnés qui doivent subir un test de détermination de l'âge seront traités comme des mineurs jusqu'à preuve du contraire, ce qui permet de mieux protéger ce groupe contre l'enfermement.

SAMENVATTING

Detentie is nooit in het belang van het kind. Het druist in tegen de kinderrechten en heeft heel vaak schadelijke gevolgen.

Daarom beoogt dit wetsvoorstel de opsluiting van minderjarigen omwille van migratieredenen in alle omstandigheden te verbieden. Binnen de Europese Unie is dat al het geval in een aantal Duitse deelstaten.

Daarnaast biedt dit wetsvoorstel ook voor de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen een betere bescherming tegen de opsluiting door hen in het geval van een leeftijdsonderzoek te behandelen als minderjarigen tot bewijs van het tegendeel.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

On n'enferme pas un enfant, un point c'est tout! Tous les enfants doivent être traités comme tels afin qu'ils puissent vivre une vie libre, insouciante et protégée, et qu'ils bénéficient tous des mêmes droits.

Selon plusieurs études scientifiques, les enfants sont particulièrement sensibles à l'enfermement, qui aurait un impact profond et durable sur la santé et le développement des enfants et serait donc contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. C'est pourquoi la présente proposition de loi vise à interdire l'enfermement des enfants en vue de leur expulsion.

Contexte

Jusqu'en 2008, les familles avec enfants étaient enfermées dans des centres fermés inadaptés dans notre pays. Entre 2004 et 2008, pas moins de 2 226 enfants ont été détenus dans ces centres. Des familles comme celle d'Aina Muskhadzhiyeva et de ses quatre enfants âgés de sept mois, trois, cinq et sept ans ont été arrêtées et placées dans un centre fermé à la fin de 2006. Un examen médical pratiqué sur la fillette de cinq ans a révélé de graves symptômes psychologiques et psychotraumatiques. Le diagnostic a été confirmé un peu plus tard par un psychologue qui a estimé que son état était "très critique".

Depuis le début des années 2000, plusieurs associations ont mené des actions, fait circuler des pétitions et organisé diverses manifestations contre l'enfermement d'enfants. La réponse du Parlement s'est toutefois fait attendre jusqu'à ce qu'une Équatorienne de 11 ans prénommée Angelica soit enfermée. Sous la pression croissante de la société civile et des mouvements citoyens, le gouvernement a alors décidé de ne plus enfermer les enfants. La Belgique a été condamnée à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a justifié ces condamnations en invoquant le jeune âge des enfants, la durée de leur détention et l'inadéquation des centres de détention.

Ces événements ont contribué à l'annulation de cette politique inhumaine: il a alors été décidé que les familles avec enfants mineurs seraient hébergées dans des unités de logement ouvertes et accompagnées par un "coach au retour" et que, dans le cadre des "logements FITT"¹, les enfants pourraient aller à l'école et que les adultes pourraient quitter ce logement à condition que

¹ FITT est l'acronyme de *Familie Identificatie en Terugkeer Team* (Équipe d'identification et du retour des familles).

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Een kind sluit je niet op. Punt. Alle kinderen moeten als kinderen worden behandeld, zodat ze vrij, onbezorgd en beschermd kunnen leven en allen van dezelfde rechten kunnen genieten.

Verschillende wetenschappelijke studies tonen aan dat kinderen bijzonder kwetsbaar zijn voor opsluiting. De opsluiting heeft een diepe en blijvende impact op de gezondheid en ontwikkeling van kinderen en gaat daardoor in tegen het hoger belang van het kind. Om deze redenen beoogt dit wetsvoorstel het opsluiten van kinderen met het oog op de uitzetting te verbieden.

Historiek

Tot in 2008 werden in ons land gezinnen met kinderen opgesloten in onaangepaste gesloten centra. Tussen 2004 en 2008 werden er maar liefst 2 226 kinderen in deze centra opgesloten. Gezinnen zoals dat van Aina Muskhadzhiyeva en haar vier kinderen van zeven maanden, drie, vijf en zeven jaar werden eind 2006 opgepakt en in een gesloten centrum opgesloten. Een medisch onderzoek bij het vijfjarige dochttertje bracht ernstige psychische en psychotraumatische symptomen aan het licht. De diagnose werd kort nadien bevestigd door een psycholoog, die de toestand van het meisje als "erg kritiek" bestempelde.

Sinds het begin van de jaren 2000 werden door verschillende verenigingen allerhande acties, petitie en demonstraties gevoerd tegen de opsluiting van kinderen. De parlementaire weerklank bleef echter uit tot dat Angelica, een elfjarige Ecuadoraanse werd opgesloten. Onder toenemende druk van het middenveld en de burgerbewegingen werden door de toenmalige regering geen kinderen meer opgesloten. Ons land werd verschillende keren veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daarbij werden factoren aangehaald zoals de beperkte leeftijd van de kinderen, de duur van de detentie en de onaangepaste aard van de detentiecentra.

Dit heeft bijgedragen tot het terugdraaien van dit onmenselijke beleid: voortaan zouden gezinnen met minderjarige kinderen worden ondergebracht in open woonunits en begeleid worden door een terugkeercoach. In deze zogenaamde FITT-woningen¹ kregen de kinderen de mogelijkheid om naar school te gaan en mochten de volwassenen het huis verlaten, op voorwaarde dat er altijd

¹ FITT staat voor *Familie Identificatie Terugkeer Team*.

l'un des membres de la famille au moins soit toujours présent dans l'unité et que la famille y passe la nuit. Cet accueil était moins violent.

L'initiative législative qui, en 2011, devait consacrer ce renversement de la politique prévoyait toutefois toujours la possibilité de mettre des enfants en détention, certes dans un logement soi-disant adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs. À cet effet, un article 74/9 a été inséré dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers² (ci-après: "la loi sur les étrangers").

Sur la base de cette loi, le gouvernement Michel a ouvert en 2018 un nouveau centre fermé – plus particulièrement cinq unités familiales – pour les familles avec enfants au centre 127bis de Steenokkerzeel. Le 4 avril 2019, le Conseil d'État³ a suspendu l'arrêté royal du 22 juillet 2018⁴ qui autorisait la détention de familles avec enfants dans les "unités familiales" de Steenokkerzeel, si bien que la détention d'enfants et des familles dont ils faisaient partie n'avait plus de base légale. Par la suite, le Conseil d'État n'a annulé définitivement que quelques dispositions de l'arrêté royal, ce qui a en principe à nouveau rendu possible la détention d'enfants.⁵

Pourquoi on ne met pas des enfants en détention

Plusieurs organisations faisant autorité (notamment l'UNICEF, la Croix-Rouge, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) estiment que toute détention de mineurs, aussi brève soit-elle, est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant défini à l'article 3 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant⁶: "1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des

minstens een van de gezinsleden in de unit aanwezig was en men er de nacht doorbracht. Deze opvang was minder gewelddadig.

Het wetgevend initiatief dat in 2011 deze ommekeer in beleid moest vastleggen, voorzag echter nog steeds in de mogelijkheid om kinderen op te sluiten, weliswaar in een verblijf dat zagezegd aangepast moest zijn aan de noden van gezinnen met minderjarige kinderen. Daartoe werd een nieuw artikel 74/9 ingevoegd in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen² (hierna: "de Vreemdelingenwet").

Op basis van deze wet opende de regering-Michel in 2018 een nieuw gesloten centrum – meer bepaald vijf gezinsunits – voor gezinnen met kinderen in het centrum 127bis in Steenokkerzeel. Op 4 april 2019 schorste de Raad van State³ het koninklijk besluit van 22 juli 2018⁴ dat de detentie van gezinnen met kinderen mogelijk maakte in de "gezinsunits" van Steenokkerzeel. Zodoende ontbrak de wettelijke basis voor de opsluiting van kinderen en de gezinnen waarvan ze deel uitmaken. De Raad van State vernietigde later definitief slechts enkele bepalingen van het koninklijk besluit waardoor de opsluiting van kinderen in principe terug mogelijk werd.⁵

Waarom men kinderen niet opsluit

Verschillende gezaghebbende organisaties (onder andere UNICEF, het Rode Kruis, UNHCR) zijn van oordeel dat elke detentie van minderjarigen, hoe kort ook, indruist tegen het hoger belang van het kind zoals dat is vastgelegd in artikel 3 van het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het Kind⁶: "1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke

² Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publiée au *Moniteur belge* le 31 décembre 1980.

³ Arrêt du Conseil d'État n° 244 190, 4 avril 2019.

⁴ Arrêté royal du 22 juillet 2018 modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des Etrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publié au *Moniteur belge* le 1^{er} août 2018.

⁵ Arrêt du Conseil d'État n° 251 051, 24 juin 2021 (avec effet au 22 juillet 2018).

⁶ Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, publiée au *Moniteur belge* le 17 janvier 1992.

² Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 31 december 1980.

³ Arrest RvS nr. 244 190, 4 april 2019.

⁴ Koninklijk besluit van 22 juli 2018 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 augustus 2018.

⁵ Arrest RvS nr. 251 051, 24 juni 2021 (uitwerking met ingang van 22 juli 2018).

⁶ Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het Kind, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 17 januari 1992.

autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

3. Les États parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié."

L'article 22bis, alinéa 4, de la Constitution belge impose également à chaque instance belge de prendre l'intérêt de l'enfant en considération de manière primordiale dans toute décision qui le concerne.

Les recommandations du Comité des droits de l'enfant dans ses cinquième et sixième rapports périodiques⁷ consacrés à notre pays (28 février 2019) sont très claires. Notre pays est invité:

"(a) To put an end to the detention of children in closed centres, and to use non-custodial solutions;

(b) To ensure that the best interests of the child are a primary consideration, including in matters relating to asylum and family reunification;"

En 2011, l'UNICEF a publié son rapport sur la détention administrative des enfants. Dans ce rapport, l'UNICEF conclut que même de courtes périodes de détention

instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht."

Ook artikel 22bis, vierde lid, van de Belgische Grondwet verplicht elke Belgische instantie om "het belang van het kind als eerste overweging in acht te nemen bij elke beslissing die het kind aangaat".

De aanbevelingen van het Kinderrechtencomité in het vijfde en zesde periodieke rapport⁷ van ons land (28 februari 2019) zijn glashelder. Ons land wordt gevraagd:

"(a) To put an end to the detention of children in closed centres, and to use non-custodial solutions;

(b) To ensure that the best interests of the child are a primary consideration, including in matters relating to asylum and family reunification;"

In 2011 publiceerde UNICEF zijn rapport over de administratieve detentie van kinderen. Daarin komt UNICEF tot de conclusie dat zelfs korte detentieperiodes

⁷ Nations Unies: Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques, 28 février 2019, p. 13, point 44; consultable à l'adresse suivante: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FBEL%2FCO%2F5-6
"a) De ne plus détenir d'enfants dans des centres fermés et d'avoir recours à des solutions non privatives de liberté; b) De veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale, notamment pour les questions relatives à l'asile et au regroupement familial;"

⁷ VN-Slotbeschouwingen over het gecombineerd vijfde en zesde periodiek rapport van België, 20.11 2019, pag. 23, pt.44; raadpleegbaar op: <https://www.vlaanderen.be/cjm/sites/default/files/2020-06/VN-Slotbeschouwingen-5de-6de-rapport-Belgie.pdf>

"(a) een einde te maken aan de detentie van kinderen in gesloten centra en gebruik te maken van niet vrijheidsbenemende oplossingen; (b) ervoor te zorgen dat het belang van het kind voorop staat, ook op het gebied van asiel en gezinshereniging;"
COLOFON: Verantwoordelijke uitgever, Departement Cultuur, Jeugd en Media
Oorspronkelijke titel: 'Unites Nations, Committee on the Rights of the Children, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium' (CRC/C/BEL/CO/5-6, 28 February 2019)
Vertaling: Departement Cultuur, Jeugd en Media & Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind
Wettelijk depotnummer D/2019/3241/306.

peuvent nuire au bien-être mental et physique des enfants et compromettre leur développement cognitif.

Une étude psychiatrique australienne réalisée en 2004 a révélé que tous les enfants et adolescents ayant un passé de détention répondaient aux critères de stress post-traumatique, de dépression et de pensées suicidaires.

Une lettre ouverte de professionnels de la santé parue dans *The Lancet* en 2016 indique également que 85 % des enfants (et des parents) subissent des conséquences psychologiques négatives de leur détention. Ces enfants sont plus susceptibles de présenter des symptômes comme l'insomnie, l'énurésie et des cauchemars (comparables au stress post-traumatique).

Les conséquences de la détention d'enfants sont claires. La détention a souvent un impact mental durable sur les enfants, entraînant un risque accru de suicide et d'automutilation. La détention a également une incidence sur le développement scolaire, car il est dans les faits impossible d'organiser, dans un centre fermé, un enseignement de qualité pour la durée de la détention.

Pour ces raisons, de nombreuses organisations sont fondamentalement opposées à la détention d'enfants, notamment le HCR, l'UNICEF, 11.11.11 et le CNCD, Amnesty International, Child Focus, la Ligue des droits de l'homme, le *Gezinsbond*, *Kind en Gezin*, l'ABVV/FGTB, ... Plus de 48 000 personnes et 325 organisations ont déjà adhéré à la campagne "On n'enferme pas un enfant. Point."

Interdiction de rétention et alternatives

Les arguments de principe opposés à la rétention des mineurs sont clairs: l'enfermement n'est pas dans l'intérêt de l'enfant et il peut lui nuire considérablement. En outre, les alternatives ne sont actuellement pas assez développées.

Le développement insuffisant des alternatives n'est pas conforme à la directive européenne sur le retour⁸, qui dispose que les mineurs non accompagnés et les familles comportant des mineurs ne sont placés en rétention qu'en dernier ressort. Les États membres doivent dès lors veiller au développement de mesures

⁸ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* du 24 décembre 2008, L 348/98.

bij kinderen het geestelijk en lichamelijk welzijn kunnen aantasten en de cognitieve ontwikkeling in gevaar kunnen brengen.

Een Australische, psychiatrische studie in 2004 ondervond dat alle kinderen en adolescenten met een geschiedenis van detentie voldoen aan de criteria voor posttraumatische stressstoornis, depressie en zelfmoordgedachten.

Ook een open brief van medische professionals in *The Lancet* in 2016 geeft aan dat 85 % van de kinderen (én van de ouders) negatieve psychologische gevolgen van de detentie ondervinden. Ze vertonen vaker symptomen zoals slapeloosheid, bedwateren en nachtmerries (vergelijkbaar met een posttraumatische stressstoornis).

De gevolgen van het opsluiten van kinderen zijn duidelijk. De opsluiting heeft vaak een blijvende mentale impact op de kinderen, met een hoger risico op zelfmoord en zelfverminking als gevolg. De opsluiting heeft dan ook dikwijls een negatieve invloed op de schoolprestaties van het kind, aangezien het in de feiten onmogelijk is om in een gesloten centrum kwalitatief onderwijs te organiseren voor de duur van de detentie.

Vele organisaties zijn om deze redenen principieel gekant tegen de detentie van kinderen, zoals UNHCR, UNICEF, 11.11.11 en CNCD, Amnesty International, Child Focus, de Liga voor de Mensenrechten, de Gezinsbond, Kind en Gezin, het ABVV/FGTB, ... Meer dan 48 000 mensen en 325 organisaties sloten zich al aan bij de campagne "Een Kind Sluit Je Niet Op. Punt."

Een verbod op en alternatieven voor detentie

De principiële argumenten tegen de opsluiting van minderjarigen zijn duidelijk: het is niet in het belang van het kind en heeft verregaande, schadelijke gevolgen. Daarbij zijn de alternatieven voor detentie vandaag onvoldoende uitgebouwd.

Het onvoldoende uitbouwen van alternatieven voor detentie is niet in overeenstemming met de Europese terugkeerrichtlijn⁸. Deze richtlijn stelt dat de opsluiting van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en gezinnen met minderjarigen slechts toegepast kan worden als laatste optie. Zodoende moeten de lidstaten zorgen

⁸ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie op 24 december 2008, L 348/98.

alternatives à la rétention. Jusqu'à présent, aucun arrêté royal n'a pourtant encore été adopté à cette fin.

Bien que le gouvernement belge considère l'hébergement actuel dans un centre "ouvert" de retour ou dans un logement FITT comme une alternative à la rétention, la société civile considère dans son ensemble que cette forme d'hébergement constitue une rétention alternative plutôt qu'une alternative à la rétention. Ce point a été analysé en profondeur et argumenté sur la base de critères solides dans le rapport de la "Plate-forme Mineurs en exil"⁹. Du point de vue juridique, cet hébergement de retour s'inscrit également dans le cadre de la rétention dès lors que les familles font l'objet d'une décision en ce sens, comme l'a confirmé le rapport de la commission Bossuyt¹⁰.

Parallèlement, il convient de constater que bien qu'un mouvement significatif d'organisations de la société civile y soit favorable, aucune véritable alternative à la rétention n'existe encore aujourd'hui. Il est urgent que les mandataires politiques prennent leurs responsabilités et mettent fin à la politique de rétention. La première étape en ce sens consistera à réaliser un audit des hébergements de retour en coopération avec la société civile. Parallèlement, il conviendra d'interdire la rétention des enfants.

Actuellement, la détention de mineurs étrangers non accompagnés (MENA) est déjà interdite par la loi. On observe toutefois qu'il reste une lacune à cet égard en ce qui concerne les personnes dont la minorité est mise en question. La présente proposition de loi prévoit dès lors que ces dernières devront être traitées comme des mineurs jusqu'à preuve du contraire. Ces personnes sont en effet encore enfermées à nos frontières, alors que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies recommande fortement que "toute personne qui affirme être un enfant soit traitée comme tel"¹¹. Le Conseil de l'Europe a également confirmé ce point dans son guide concernant la détermination de l'âge dans le cadre de la

voor de goede uitbouw van alternatieve maatregelen voor detentie. Tot nu toe werd daarover echter geen enkel koninklijk besluit uitgevaardigd.

Alhoewel de Belgische regering de huidige "open" terugkeewoningen of FITT-woningen wel als een alternatief voor detentie beschouwt, is er een consensus bij het middenveld dat deze terugkeewoningen een alternatieve vorm "van" in plaats van een alternatief "voor" detentie zijn. Dit werd aan de hand van solide criteria uitvoerig geanalyseerd en beargumenteerd in het rapport van het "Platform kinderen op de vlucht"⁹. Ook vanuit juridisch oogpunt vallen deze terugkeerhuizen binnen het kader van detentie, aangezien de families worden onderworpen aan een detentiebeslissing. Dit werd bevestigd in het rapport van de commissie Bossuyt¹⁰.

Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat – alhoewel er een significante beweging van middenveldorganisaties bestaat in die richting – er vandaag nog geen volwaardig alternatief voor detentie voorhanden is. Politici moeten dringend hun verantwoordelijkheid nemen om een einde te maken aan dit detentiebeleid. De eerste stap daartoe is een audit van de terugkeerhuizen in samenwerking met het middenveld. Tegelijkertijd moet de detentie van kinderen worden verboden.

De detentie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's) is op dit moment wel al wettelijk verboden. Er bestaat echter ook daar nog steeds een lacune ten aanzien van personen waarvan de minderjarigheid in vraag wordt gesteld. Daarom bepaalt dit wetsvoorstel dat zij als minderjarigen moeten behandeld worden tot bewijs van het tegendeel. Aan onze landsgrenzen worden zij nu immers nog steeds opgesloten. Dit terwijl het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties sterk aanbeveelt dat "iedereen die zegt kind te zijn als zodanig moet worden behandeld"¹¹. De Raad van Europa heeft dit ook bevestigd in haar richtlijn voor leeftijdsvaststelling in het kader van migratie: "Staten zouden de persoon

⁹ "Voorbij terugkeer. Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf.", 3.b., Évaluation de l'hébergement de retour en tant qu'alternative à la rétention, Rob Kaelen, responsable de projets auprès de la "Plate-forme Mineurs en exil", p. 22.

¹⁰ Rapport final de la commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, présenté à la ministre de l'Asile et de la Migration le 15 septembre 2020, p. 56, point 1.6: "Les lieux d'hébergement FITT constituent une "détention alternative" dès lors qu'une décision formelle de maintien est prise pour chaque famille."

¹¹ Observation générale conjointe n° 3 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 22 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les principes généraux relatifs aux droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales, 16 novembre 2017, III, B, § 32, p. 9

⁹ "Voorbij terugkeer. Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf.", 3.b., Évaluation van de terugkeewoningen als alternatief voor detentie door Rob Kaelen, projectverantwoordelijke bij het 'Platform kinderen op de vlucht', pag. 22.

¹⁰ Eindverslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, aangeboden aan de minister voor Asiel en Migratie op 15 september 2020, pag. 58, pt. 1.6: "De FITT woonunits zijn een "alternatieve detentie", omdat er formeel voor elke familie (...) een vasthoudingsbeslissing wordt genomen."

¹¹ Gezamenlijk General Comment nr. 3 (2017) van de Commissie voor de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en nr. 22 (2017) van het Comité voor Rechten van het Kind over de algemene beginselen betreffende kinderrechten in de context van internationale migratie, 16 november 2017, III, B, § 32, h, pag. 8.

migration: “Les États doivent traiter l’intéressé comme un enfant et s’assurer qu’il ait accès aux services adéquats de protection de l’enfance, d’éducation, d’hébergement et d’assistance. (...) Le défaut d’application systématique du principe de la présomption de minorité par les autorités expose les enfants – qui arrivent dans un nouveau pays en croyant qu’ils y seront pris en charge et protégés – à de nouvelles violations des droits de l’homme.”¹²

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Il est interdit d’enfermer des familles avec enfants mineurs. Dès lors que celles-ci ne peuvent pas être maintenues dans un lieu déterminé, tel que visé dans l’article 74/9, § 2, de la loi sur les étrangers, sans être soumises à un titre de détention, cette disposition doit être supprimée.

Art. 3

L’article de loi existant qui interdit d’enfermer les mineurs étrangers non accompagnés est complété par une disposition précisant que chaque étranger mineur non accompagné qui doit subir un test de détermination de l’âge sera traité comme un mineur jusqu’à preuve du contraire. La législation actuelle présente en effet une lacune concernant les personnes dont la minorité est mise en question. Cette lacune a pour effet que des mineurs sont à présent toujours effectivement enfermés dans notre pays.

Art. 4

Lors de la prise d’une décision d’éloignement ou de maintien, l’intérêt supérieur de l’enfant, de la vie familiale, et l’état de santé seront pris en compte de manière structurelle. Ce principe, qui deviendra ainsi général, renforcera la cohérence de la politique et offrira une protection accrue aux (parents de) mineurs. Si,

¹² Conseil de l’Europe, L’évaluation de l’âge des enfants migrants, Une approche fondée sur les droits de l’homme, Guide à l’usage des responsables, décembre 2019, p. 11: “Les États doivent traiter l’intéressé comme un enfant et s’assurer qu’il ait accès aux services adéquats de protection de l’enfance, d’éducation, d’hébergement et d’assistance. (...) Le défaut d’application systématique du principe de la présomption de minorité par les autorités expose les enfants – qui arrivent dans un nouveau pays en croyant qu’ils y seront pris en charge et protégés – à de nouvelles violations des droits de l’homme.”

als kind moeten behandelen en verzekeren dat de persoon toegang heeft tot aangepaste kindbescherming, onderwijs, onderdak, en ondersteuning. (...) Het falen van de autoriteiten om routinewijs het principe van de veronderstelling van minderjarigheid toe te passen, stelt de kinderen die in een nieuw land aankomen, gelovende dat ze veiligheid en verzorging zullen verkrijgen, opnieuw bloot aan mensenrechtenschendingen.”¹²

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Het opsluiten van gezinnen met minderjarige kinderen wordt verboden. Aangezien gezinnen met minderjarige kinderen niet in een welbepaalde plaats, zoals bedoeld in artikel 74/9, § 2, van de Vreemdelingenwet, kunnen worden geplaatst zonder hen te onderwerpen aan een detentietitel, moet deze bepaling geschrapt worden.

Art. 3

Het bestaande wetsartikel dat de opsluiting van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen verbiedt wordt aangevuld. Elke niet-begeleide minderjarige vreemdeling die een leeftijdsonderzoek moet ondergaan, zal als minderjarige worden behandeld tot bewijs van het tegendeel. Er bestaat in de huidige wetgeving namelijk een lacune ten aanzien van personen waarvan de minderjarigheid in vraag wordt gesteld, waardoor ons land vandaag nog steeds minderjarigen effectief opsluit.

Art. 4

Het hoger belang van het kind, het gezins- en familieleven, en de gezondheidstoestand zullen structureel in overweging worden genomen bij het nemen van beslissingen tot verwijdering of vasthouding. Daarmee wordt het effectief een overkoepelend principe dat de beleidscoherentie ten goede zal komen en meer bescherming aan de (ouders van) minderjarigen zal bieden.

¹² Conseil de l’Europe, L’évaluation de l’âge des enfants migrants, Une approche fondée sur les droits de l’homme, Guide à l’usage des responsables, décembre 2019, p. 11: “Les États doivent traiter l’intéressé comme un enfant et s’assurer qu’il ait accès aux services adéquats de protection de l’enfance, d’éducation, d’hébergement et d’assistance. (...) Le défaut d’application systématique du principe de la présomption de minorité par les autorités expose les enfants – qui arrivent dans un nouveau pays en croyant qu’ils y seront pris en charge et protégés – à de nouvelles violations des droits de l’homme.”

actuellement, un parent ne voyage pas en compagnie de sa famille, ce dernier risque en effet d'être maintenu.

In het geval een ouder vandaag niet in het bijzijn van diens gezin reist, loopt deze ouder immers het risico om vastgehouden te worden.

Greet DAEMS (PVDA-PTB)
Nabil BOUKILI (PVDA-PTB)
Sofie MERCKX (PVDA-PTB)
Peter MERTENS (PVDA-PTB)
Raoul HEDEBOUW (PVDA-PTB)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 74/9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, inséré par la loi du 16 novembre 2011, est remplacé par ce qui suit:

“Art. 74/9. § 1^{er}. 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, ne peut être soumise à un titre de détention.

§ 2. La famille visée au § 1^{er} 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 1^{er}, 5° à 7°.

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.

§ 3. La famille visée aux §§ 1^{er} à 2 se voit attribuer un agent de soutien qui l'accompagne, l'informe et la conseille.”

Art. 3

L'article 74/19 de la même loi, inséré par la loi du 19 janvier 2012, est remplacé par ce qui suit:

“Art. 74/19. Les mineurs étrangers non accompagnés ne peuvent pas être maintenus dans des lieux au sens de l'article 74/8, § 2. Les mineurs dont la minorité n'a pas encore été établie ne peuvent pas non plus être maintenus. Ils sont traités comme des mineurs jusqu'à preuve du contraire.”

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 74/9 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, ingevoegd bij de wet van 16 november 2011, wordt vervangen als volgt:

“Art 74/9. § 1. Een gezin met minderjarige kinderen, dat het Rijk is binnengekomen zonder te voldoen aan de in artikel 2 of 3 gestelde voorwaarden of wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn of wiens verblijf onregelmatig is, mag niet worden onderworpen aan een detentietitel.

§ 2. Het gezin bedoeld in § 1 krijgt de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden in een eigen woning te verblijven, tenzij een van de gezinsleden zich bevindt in een van de gevallen bepaald in artikel 3, eerste lid, 5° tot 7°.

De voorwaarden waaraan het gezin moet voldoen, worden geformuleerd in een overeenkomst die wordt gesloten tussen het gezin en de Dienst Vreemdelingenzaken.

De Koning bepaalt de inhoud van deze overeenkomst, alsook de sancties die worden opgelegd indien de overeenkomst niet wordt gerespecteerd.

§ 3. Het gezin bedoeld in §§ 1 tot 2 krijgt een ondersteunende ambtenaar toegewezen, die hen begeleidt, informeert en adviseert.”

Art. 3

Artikel 74/19 van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, wordt vervangen als volgt:

“Art 74/19. De niet-begeleide minderjarige vreemdelingen mogen niet worden vastgehouden op plaatsen in de zin van artikel 74/8, § 2. Minderjarigen waarvan de minderjarigheid nog niet is komen vast te staan mogen evenzeer niet worden vastgehouden. Zij worden behandeld als minderjarige tot het tegendeel bewezen is.”

Art. 4

L'article 74/13 de la même loi, inséré par la loi du 19 janvier 2012, est remplacé par ce qui suit:

“Art. 74/13. Lors de la prise d’une décision d’éloignement ou de maintien, le ministre ou son délégué tient compte de l’intérêt supérieur de l’enfant, de la vie familiale, et de l’état de santé du ressortissant d’un pays tiers concerné.”

14 juin 2022

Art. 4

Artikel 74/13 van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, wordt vervangen als volgt:

“Art 74/13. Bij het nemen van beslissingen tot verwijdering of vasthouding houdt de minister of zijn gemachtigde rekening met het hoger belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land.”

14 juni 2022

Greet DAEMS (PVDA-PTB)
Nabil BOUKILI (PVDA-PTB)
Sofie MERCKX (PVDA-PTB)
Peter MERTENS (PVDA-PTB)
Raoul HEDEBOUW (PVDA-PTB)