

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

5 MAI 2011

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 vue de l'interdiction de la détention des mineurs dans les centres fermés

(Déposée par Mme Vanessa Matz)

DÉVELOPPEMENTS

Au fil des années, il a fallu trouver un mode alternatif à la détention des mineurs. Le modèle de *coaching* fut choisi. Son objectif est d'accompagner des familles en situation irrégulière tout en leur permettant de résider dans des centres ouverts en attendant leur expulsion.

Toutefois, l'interdiction d'enfermement des mineurs n'a jamais été inscrite dans une loi, ce qui est de nature à fragiliser cette mesure.

L'auteur de la présente proposition souhaite remédier à cette lacune en insérant le principe d'interdiction d'enfermement des mineurs dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, tout en y intégrant également des exceptions. La mesure touche les mineurs qui ont été appréhendés sur le territoire mais aussi à la frontière.

Comme de nombreux pays européens, la Belgique détenait les familles avec enfants — parfois très jeunes — en séjour illégal dans des centres fermés en vue d'organiser leur retour.

Au fil des années, il a été démontré que cette pratique causait des traumatismes très importants dans le chef des enfants. Comme l'explique le Médiateur fédéral dans le rapport 2009 sur les centres fermés :

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

5 MEI 2011

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 teneinde een verbod in te stellen op het opsluiten van minderjarigen in gesloten centra

(Ingediend door mevrouw Vanessa Matz)

TOELICHTINGEN

In de loop der jaren moest er worden gezocht naar een alternatief voor het opsluiten van minderjarigen. Er werd gekozen voor *coaching*. Bedoeling is gezinnen die in een onregelmatige situatie verkeren, te begeleiden waarbij zij in open centra kunnen verblijven in afwachting van hun uitwijzing.

Het verbod op het opsluiten van minderjarigen werd echter nooit in een wet verankerd waardoor die maatregel aan kracht inboet.

De indiener van dit wetsvoorstel wil die lacune wegwerken door het beginsel van een verbod op het opsluiten van minderjarigen in te voegen in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, waarbij ook in uitzonderingen wordt voorzien. De maatregel is van toepassing op minderjarigen die op het grondgebied of aan de grens werden aangehouden.

Zoals heel wat Europese landen hield België gezinnen die illegaal op het grondgebied verbleven en soms erg jonge kinderen hadden, vast in gesloten centra om hun terugkeer te kunnen organiseren.

In de loop der jaren werd aangetoond dat die praktijk bij kinderen erg grote trauma's veroorzaakte. De Federale Ombudsman maakt dit in het verslag 2009 over de gesloten centra duidelijk : « (...) De stress

« (...) Si le stress lié à la détention est présent chez tous les occupants, le poids psychologique de l'enfermement — et de la privation de liberté — se manifeste plus encore au sein des familles avec enfant(s) (...) »

Par conséquent, la Belgique ne respectait manifestement pas ses obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'enfant. Celle-ci oblige les états signataires à garantir l'intérêt supérieur de l'enfant.

Un consensus politique s'était, par la suite, dégagé pour trouver des modes alternatives à la détention des mineurs.

Le modèle de *coaching* fut choisi. Depuis le 1^{er} octobre 2008, les familles avec enfants mineurs en situation illégale en attente de leur éloignement ne sont donc plus maintenues dans les centres fermés mais doivent résider en maison ouverte, accompagnées par un coach dit de retour.

Les familles « hébergées » dans ces structures sont celles qui ont reçu une invitation à quitter le territoire ainsi que les familles appréhendées sur le territoire belge alors qu'elles relèvent de la compétence d'un autre État européen au sens du règlement de Dublin.

En revanche, il a fallu attendre l'arrêté royal du 22 avril 2010 modifiant l'arrêté royal du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8, § 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers pour permettre aux familles avec enfants mineurs qui arrivent à la frontière sans répondre aux conditions d'entrée, de faire également usage des maisons individuelles.

Concrètement, les familles en situation de séjour irrégulier sont désormais placées dans des logements gérés par l'Office des étrangers. Des *coachs* les suivent et les accompagnent en permanence pour préparer leur retour. La principale tâche des *coachs* consiste à encourager et à persuader les familles de coopérer à leur identification et à leur retour.

Trois maisons ont été ouvertes à Zulte dès octobre 2008 par l'Office des étrangers et six appartements situés dans la commune de Tubize sont opérationnels depuis le 16 février 2009. Un nouveau centre est encore en cours de construction et devrait être plus adapté aux besoins des familles.

Les trois maisons de Zulte sont destinées à accueillir des familles avec plusieurs enfants. Au sein de ces maisons, chaque famille vit de manière indépendante et bénéficie d'une prise en charge de

die verbonden is aan de detentie is aanwezig bij alle bewoners, maar de psychologische last van de opsluiting — en de vrijheidsberoving — is nog zwaarder bij de gezinnen met kind(eren) (...) »

Bijgevolg kwam België duidelijk de verplichtingen niet na die voortvloeien uit het Europees Verdrag voor de rechten van het kind. Dat verplicht de ondertekenende staten het hoger belang van het kind te waarborgen.

Vervolgens groeide er een politieke consensus om alternatieven te vinden voor het opsluiten van minderjarigen.

Er werd voor *coaching* gekozen. Sinds 1 oktober 2008 worden gezinnen met minderjarige kinderen die in een illegale situatie verkeren en op hun uitwijzing wachten dus niet meer in gesloten centra vastgehouden. Zij moeten in een open huis verblijven en begeleid worden door een zogenoemde terugkeercoach.

De gezinnen die in die structuren zijn « ondergebracht », worden verzocht het grondgebied te verlaten of werden aangehouden op het Belgisch grondgebied terwijl ze volgens de overeenkomst van Dublin onder de bevoegdheid vallen van een andere Europese Staat.

Toch werd het wachten op het koninklijk besluit van 22 april 2010 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsregels, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld in artikel 74/8, § 2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, om gezinnen met minderjarige kinderen die aan de grens komen en niet aan de voorwaarden voor binnenkomst voldoen, ook de mogelijkheid te geven gebruik te maken van individuele huizen.

Concreet worden gezinnen die illegaal in het land verblijven toch in woningen geplaatst die door de Dienst Vreemdelingenzaken worden beheerd. *Coaches* volgen en begeleiden hen permanent om hen op hun terugkeer voor te bereiden. De hoofdpdracht van de *coaches* is de gezinnen aan te moedigen en hen ervan te overtuigen mee te werken aan hun identificatie en terugkeer.

In Zulte werden in oktober 2008 drie huizen geopend door de Dienst Vreemdelingenzaken en sinds 16 februari 2009 worden in de gemeente Tubeke zes appartementen ter beschikking gesteld. Een nieuw centrum is nog in opbouw en zou meer aangepast zijn aan de noden van de gezinnen.

De drie huizen in Zulte zijn bestemd voor gezinnen met meerdere kinderen. In die huizen leeft elk gezin autonoom en worden huisvesting, medische opvolging en voeding ten laste genomen. De *coaches* vervullen

l'hébergement, du suivi médical ainsi que de la nourriture. Les *coachs* jouent le rôle d'assistants sociaux mais sont également disponibles pour leur expliquer leur situation juridique, leur possibilité de retour volontaire ou faire un suivi social et médical. L'objectif affiché de la structure est d'éviter le traumatisme de l'enfermement, notamment pour les enfants, tout en incitant au retour volontaire.

La création de lieux d'hébergement ouverts pour les familles d'illégaux qui se trouvent sur le territoire et pour celles qui sont appréhendées à la frontière constituent des avancées encourageantes.

Mais comme le souligne le Médiateur fédéral, dans le rapport de 2009 sur les centres fermés, elles restent toutefois insuffisantes car «il s'agit d'une décision politique qui n'est entourée d'aucune garantie de pérennité. (...) Un retour à la pratique antérieure reste envisageable».

Il faut donc légiférer en vue de pérenniser le principe d'interdiction d'enfermement des familles dans les centres fermés.

C'est pourquoi, l'auteur de la présente proposition souhaite insérer dans la loi susmentionnée du 15 décembre 1980 le principe de non-enfermement des mineurs accompagnés. L'application de ce principe autorise, toutefois, le ministre ou son délégué à restreindre la liberté à titre de mesure exceptionnelle en cas de non-respect des conditions qui sont imposées dans le cadre d'un projet en tant que solution alternative de la détention. Dans ce cas-ci, la détention administrative sera toujours la plus courte possible et se fera avec le meilleur encadrement possible, adapté à la spécificité de l'accueil des enfants.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cette disposition vise à intégrer dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, le principe de l'interdiction de détention des mineurs.

Vanessa MATZ.

*
* *

de rol van sociaal assistent maar geven ook uitleg over de juridische situatie van de gezinnen en de mogelijkheid van vrijwillige terugkeer en zorgen voor sociale en medische begeleiding. Het doel van die structuur is voorkomen dat er een trauma over de opsluiting ontstaat meer bepaald bij kinderen, waarbij de nadruk wordt gelegd op de vrijwillige terugkeer.

De oprichting van open woonunits voor gezinnen die illegaal op het grondgebied verblijven en voor gezinnen die aan de grens werden aangehouden, is een bemoedigende stap vooruit.

Maar zoals de Federale Ombudsman benadrukt in zijn verslag van 2009 over de gesloten centra, zijn er niet genoeg woonunits want «het gaat om een politieke beslissing, waarvan het niet zeker is dat deze zal gehandhaafd blijven. Een terugkeer naar de voorgaande praktijk blijft zeker denkbaar. (...)».

Er moet dus een wet worden gemaakt om het beginsel te handhaven waarbij het verboden is om gezinnen in gesloten centra op te sluiten.

Daarom wil de indiener van het wetsvoorstel in de voornoemde wet van 15 december 1980 het beginsel van niet-opsluiting van begeleide minderjarigen invoegen. Maar de toepassing van dat beginsel machtigt de minister of zijn afgevaardigde ertoe die vrijheid uitzonderlijk in te perken wanneer de voorwaarden in het kader van een project dat een alternatieve oplossing biedt voor opsluiting niet worden nageleefd. In dat geval zal de administratieve hechtenis altijd zo kort mogelijk zijn en plaatsvinden in een zo gunstig mogelijke omkadering die aangepast is aan de specifieke opvang van kinderen.

COMMENTAREN BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Deze bepaling strekt ertoe in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, het beginsel in te voegen dat de opsluiting van minderjarigen verbiedt.

*
* *

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, il est inséré un article 74/9, rédigé comme suit :

« Art. 74/9. Les mineurs étrangers non accompagnés ressortissants d'un pays tiers ne peuvent pas être maintenus dans des lieux au sens de l'article 74/8, § 2.

Les mineurs accompagnés peuvent être maintenus avec leur famille, en dernier ressort et pendant une durée aussi brève que possible, dans des lieux au sens de l'article 74/8, § 2, si la famille ne collabore pas à son retour effectif à partir des lieux d'hébergement au sens de l'article 1, 3^o, de l'arrêté royal du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de 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.

L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale dans le cadre du maintien de mineurs dans l'attente de leur éloignement. »

11 avril 2011.

Vanessa MATZ.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wordt een artikel 74/9 ingevoegd, luidende :

« Art. 74/9. Niet-begeleide minderjarige onderdanen van derde landen mogen niet worden ondergebracht op plaatsen als bedoeld in artikel 74/8, § 2.

Begeleide minderjarigen mogen met hun familie in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode worden ondergebracht op een plaats als bedoeld in artikel 74/8, § 2, als het gezin niet meewerkt aan de effectieve terugkeer vanuit de woonunits als bedoeld in artikel 1, 3^o, van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsregels, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld 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.

Het hoger belang van het kind is de belangrijkste overweging bij het opsluiten van minderjarigen in afwachting van hun verwijdering van het grondgebied. »

11 april 2011.