

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

20 JUILLET 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 M. Bert Anciaux)

DÉVELOPPEMENTS

Le traitement différencié dont bénéficient les enfants et les adolescents, tant en droit que dans la société en général, est intimement lié au constat que les jeunes sont différents des adultes. Cette distinction est extrêmement prononcée chez les très jeunes enfants, qui affichent une totale dépendance par rapport à leur entourage, mais elle s'atténue à mesure qu'ils grandissent et que leur rayon d'action autonome s'élargit, au propre comme au figuré. Sur le plan juridique, la fin de la jeunesse et, partant, l'entrée dans l'âge adulte coïncident avec le dix-huitième anniversaire, synonyme de la fin de la minorité et de l'acquisition de la pleine capacité d'agir ainsi que de la responsabilité qui s'ensuit en matière civile et pénale. Les seuils d'âge utilisés varient en fonction de critères culturels, historiques et sociaux.

D'un point de vue pédagogique, les jeunes sont surtout des individus qui grandissent et changent vite. Les caractéristiques physiques et les aspects liés à la personnalité évoluent à un rythme accéléré et l'environnement dans lequel les jeunes grandissent joue à cet égard un rôle déterminant. L'épanouissement des facultés et des limites physiques et mentales, qui sont déterminées génétiquement, est fortement stimulé ou freiné par l'éducation et le milieu dans lequel les jeunes grandissent. Les parents et la famille proche jouent un rôle capital à cet égard, mais notre société intervient très tôt. Dès avant la naissance et certaine-

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

20 JULI 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 de heer Bert Anciaux)

TOELICHTING

De essentie van een aparte behandeling voor kinderen en jongeren, zowel in het recht als algemeen maatschappelijk, steunt op de vaststelling dat jonge mensen zich onderscheiden van volwassenen. Dit onderscheid uit zich extreem bij heel jonge kinderen, met een totale afhankelijkheid van de omgeving, maar evolueert naarmate ze opgroeien en letterlijk en figuurlijk hun actieradius van autonomie uitbreiden. Het einde van de jeugd, de volwassenheid, vertaalt zich juridisch op de achttiende verjaardag met het einde van de minderjarigheid door een volledige straf- en burgerrechtelijke handelingsbekwaamheid en dito aansprakelijkheid. Cultuurhistorisch en maatschappelijk worden er andere, wisselende leeftijdsgrenzen gehanteerd.

In een pedagogisch perspectief zijn jonge mensen vooral snel groeiende en veranderende mensen. Fysieke en persoonlijkheidsaspecten ontwikkelen aan een hoog tempo, waarbij de omgeving waarin ze opgroeien een sterk bepalende rol speelt. De ontplooiing van de genetisch bepaalde mogelijkheden en grenzen, zowel fysiek als mentaal, wordt door de opvoeding en het opvoedingsmilieu sterk gestimuleerd of afgeremd. Ouders of directe familieleden spelen daarbij een doorslaggevende rol, maar onze samenleving intervieneert zeer snel. Zelfs voorafgaand aan de geboorte en zeker in de prille kindertijd besteedt de

ment durant la prime enfance, la société accorde beaucoup d'attention à un encadrement optimal des soins et de l'éducation. Dès leur plus jeune âge, les jeunes enfants sont confiés au système éducatif de la collectivité, c'est-à-dire la crèche, puis l'école maternelle, avant d'entamer un parcours scolaire assez poussé, l'obligation scolaire prenant légalement fin à l'âge de dix-huit ans. Outre la priorité qu'est l'enseignement, les autorités sont aussi très soucieuses du bien-être et des soins de santé ainsi que de la dimension culturelle, sociale et sportive des loisirs.

Le droit belge de la jeunesse (loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse) se base très clairement sur un concept pédagogique qui se traduit notamment par le fait que les mineurs font l'objet de mesures qui ont un effet avant tout éducatif, plutôt que d'être soumis à des sanctions. Seuls les jeunes qui se méconduisent de façon grave ou répétée peuvent, en vertu de cette loi, être enfermés dans un établissement conçu spécialement à cet effet. L'emprisonnement (1) n'est possible que lorsqu'aucun établissement de ce type n'est disponible, pour une période strictement limitée dans le temps (quinze jours) et en isolant strictement le jeune en question des détenus majeurs.

Ces critères montrent que la société belge a opté et continue d'opter pour une approche des mineurs tout à fait spécifique. Ce choix a été guidé, et continue de l'être, par une approche pédagogique reposant sur l'idée de donner une chance aux jeunes concernés, de respecter la spécificité des enfants et des jeunes et de tenir compte de leur vulnérabilité qui rend parfois une protection nécessaire.

Les fondements éthiques et juridiques sont inscrits et explicités dans la Convention relative aux droits de l'enfant, qui est basée sur la déclaration universelle des droits de l'homme. La Belgique a signé la Convention

(1) Art. 53. S'il est matériellement impossible de trouver un particulier ou une institution en mesure de recueillir le mineur sur-le-champ et qu'ainsi les mesures prévues à l'article 52 ne puissent être exécutées, le mineur peut être gardé provisoirement dans une maison d'arrêt pour un terme qui ne peut dépasser quinze jours. [La mesure prévue à l'alinéa 1^{er} n'est applicable qu'à l'égard des personnes qui sont soupçonnées d'avoir commis un fait punissable d'une peine d'emprisonnement correctionnel principal d'un an ou d'une peine plus grave aux termes du Code pénal ou des lois complémentaires et pour autant qu'elles aient atteint l'âge de quatorze ans au moins au moment des faits. En cas d'appel, les dispositions de l'article 52^{quater}, alinéas 6 et 7, sont applicables, sauf que le délai dans lequel la décision d'appel doit intervenir est ramené à cinq jours ouvrables à compter de l'acte d'appel. La mesure de garde visée à l'alinéa premier ne peut être ordonnée qu'une seule fois par le juge de la jeunesse au cours de la même procédure, sauf la possibilité du tribunal de la jeunesse d'ordonner d'autres mesures provisoires. Cet article est applicable aux personnes visées à l'article 37, § 3, 2^o.] Le mineur gardé dans une maison d'arrêt est isolé des adultes qui y sont détenus. [Le délai de citation devant la Cour est d'un jour].

samenleving veel aandacht aan een optimale omkadering van de verzorging en de opvoeding. Op relatief vroege leeftijd worden jonge kinderen aan de opvoedingssystemen van de gemeenschap toevertrouwd, van kinderopvang over peuter- en kleuterschool tot een sterk uitgewerkte schoolcarrière die wettelijk op achttienjarige leeftijd ophoudt. Naast de prioriteit onderwijs, besteden overheden veel aandacht aan welzijns- en gezondheidszorg, vrijetijdsbesteding met culturele, sociale en sportieve doelstellingen.

Ook het Belgische jeugdrecht (wet op de Jeugdbescherming 1965) baseert zich heel duidelijk op een pedagogisch concept, onder andere door minderjarigen te benaderen met maatregelen die primair een opvoedend effect beogen eerder dan met straffen. Enkel voor jongeren die zich extreem en/of herhaaldelijk balorig gedragen, kiest deze wet voor een opsluiting in een daartoe speciaal geconcipeerde instelling. Plaatsing in een gevangenis (1) kan enkel indien een dergelijke instelling niet beschikbaar is, strak gelimiteerd in tijd (vijftien dagen) en strikt gescheiden van meerderjarige gevangenen.

Deze criteria illustreren dat de Belgische samenleving koos en kiest voor een heel aparte benadering van minderjarigen. Deze keuze werd en wordt sterk bepaald door een pedagogische inspiratie. Die gelooft sterk in het geven van kansen, het respecteren van de eigenheid van kinderen en jongeren en de zorg voor hun kwetsbaarheid die soms een bescherming noodzakelijk maakt.

Dit alles wordt ethisch en juridisch ondersteund en geëxpliciteerd in en door het Verdrag inzake de rechten van het kind, gebaseerd op Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. België onderte-

(1) Art. 53. Indien het feitelijk onmogelijk is een particulier of een instelling te vinden die de minderjarige dadelijk kan opnemen, en alzo de in artikel 52 bedoelde maatregelen niet kunnen worden ten uitvoer gelegd, mag de minderjarige voorlopig, maar voor niet langer dan vijftien dagen, in een huis van arrest worden bewaard. [De maatregel bedoeld in het eerste lid kan slechts toegepast worden ten aanzien van personen die ervan verdacht worden een feit te hebben gepleegd, strafbaar met een correctionele hoofdgevangenisstraf van een jaar of met een zwaardere straf, in de zin van het Strafwetboek of van de aanvullende wetten en voor zover zij, op het ogenblik van de feiten, de leeftijd van veertien jaar hebben bereikt. In geval van hoger beroep zijn de bepalingen van artikel 52^{quater}, zesde en zevende lid, van toepassing, behalve dat de termijn waarbinnen uitspraak in beroep moet worden gedaan, teruggebracht wordt tot vijf werkdagen te rekenen van de akte van hoger beroep. De maatregel van bewaring bedoeld in het eerste lid kan door de jeugdrechter slechts éénmaal bevolen worden in de loop van een zelfde procedure, afgezien van de mogelijkheid van de jeugdrechtbank om andere voorlopige maatregelen te bevelen. Dit artikel is mede van toepassing op de personen bedoeld in artikel 37, § 3, 2^o.] De minderjarige die in een huis van arrest wordt bewaard, wordt van de aldaar gedetineerde volwassenen afgezonderd. [De termijn van dagvaarding voor het Hof bedraagt één dag].

relative aux droits de l'enfant le 26 janvier 1990 et l'a ratifiée le 16 décembre 1991 (texte publié au *Moniteur belge* du 17 janvier 1992). Au sens de cette convention, un enfant se définit comme tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable.

Il va de soi que toutes ces règles, lois et conventions s'appliquent automatiquement aux enfants et aux jeunes qui arrivent dans notre pays dans le cadre de l'asile et de l'immigration.

La Convention relative aux droits de l'enfant contient même des dispositions très explicites à ce sujet, par exemple :

— article 2. Les enfants jouissent de tous les droits énoncés dans la présente Convention, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation;

— article 10. Chaque enfant a le droit d'entrer dans tout pays, y compris le sien, et de le quitter aux fins de réunification familiale et d'entretien de relations avec ses parents;

— article 15. Chaque enfant jouit du droit à la liberté d'association et de réunion avec d'autres enfants;

— article 28. Chaque enfant jouit du droit à l'éducation et à l'enseignement primaire gratuit. La discipline scolaire doit être appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain et conformément à la Convention.

Par ailleurs, il convient d'accorder une attention particulière à la situation des jeunes qui se retrouvent dans une société étrangère dans le cadre d'une procédure de demande d'asile et/ou d'immigration. Ces migrations vont presque toujours de pair avec des expériences traumatisantes. Citons la rupture parfois brutale avec le milieu d'origine, la disparition des systèmes qui leur étaient familiers, la perte d'amis et souvent aussi de membres de la famille très proche. Il n'est pas rare que des familles soient disloquées, que le contact avec les intimes (membres de la famille proche, grands-parents, etc.) soit coupé sans que l'enfant y ait été préparé ou qu'il ait la possibilité de le surmonter. Parallèlement, une période d'émigration et d'asile s'accompagne presque toujours de tensions extrêmes, d'actes de violence, d'angoisses et de doutes. Il ne faut pas sous-estimer l'impact émotionnel et affectif d'une émigration, non seulement chez les très jeunes enfants, mais aussi chez les jeunes qui, en plus du ressenti qu'ils ont à gérer, se posent aussi des questions existentielles sur leur identité et leur avenir. Point n'est besoin d'être grand clerc pour comprendre

kende het kinderrechtenverdrag op 26 januari 1990 en ratificeerde het op 16 december 1991, tekst gepubliceerd *Belgisch Staatsblad* van 17 januari 1992. In het verdrag wordt onder een « kind » verstaan, ieder mens jonger dan achttien jaar, tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt.

Kinderen en jongeren die in ons land terecht komen via asiel en migratie, vallen automatisch en vanzelfsprekend onder al deze regelingen, wetten en verdragen.

Het kinderrechtenverdrag voorziet hieromtrent zelfs in heel expliciete artikels, onder andere ter illustratie :

— artikel 2. Alle in het Verdrag omschreven rechten staan ter beschikking van alle kinderen ongeacht hun ras, huidskleur, geslacht, moedertaal, geloofsovertuiging, politieke of andere opvattingen, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, mogelijkheden, gebreken, geboorte of andere status;

— artikel 10. Elk kind heeft het recht om zijn/haar land vrij te betreden of te verlaten, of een ander land te betreden om zich met zijn/haar gezinsleden te herenigen en de ouder-kind relatie te onderhouden;

— artikel 15. Elk kind heeft het recht om met andere kinderen samen te komen en verenigingen te vormen;

— artikel 28. Elk kind heeft het recht op onderwijs en gratis basisonderwijs. De handhaving van de discipline op school moet verenigbaar zijn met de menselijke waardigheid en in overeenstemming verlopen met het Verdrag.

Daarnaast vraagt de situatie van jonge mensen die via asiel en/of migratie in een andere, vreemde samenleving belanden extra aandacht. Bijna steeds gaat deze migratie gepaard met traumatische ervaringen. Er is uiteraard de soms abrupte breuk met de oorspronkelijke omgeving, het wegvallen van vertrouwde systemen, vrienden en vaak ook heel nabije familieleden. Niet zelden worden gezinnen uit elkaar gerukt, wordt het contact met heel nabije mensen (gezinsleden, grootouders, enz.) verbroken zonder de noodzakelijk voorbereiding of verwerking. Tegelijkertijd gaat een periode van migratie en asiel bijna steeds gepaard met extreme spanningen, gewelddaden, angsten, twijfels. De emotionele, affectieve impact van een migratie kan moeilijk worden overschat, niet alleen voor erg jonge kinderen, ook voor jongeren die zich naast gevoelsmatig ook cerebraal existentiële vragen stellen over identiteit, toekomst. Het hoeft geen betoog dat jonge mensen, ook in gewone omstandigheden hypergevoelig voor hun omgeving, in deze extreme omstandigheden ook uitermate beïnvloedbaar zijn. Alle rapporten over het psychische en lichame-

que les jeunes, qui sont déjà hypersensibles à leur environnement en des circonstances normales, sont excessivement influençables dans ces circonstances extrêmes. Tous les rapports sur le bien-être psychique et physique de ces enfants et de ces adolescents mettent en évidence des blessures profondes ainsi qu'une forte perte de confiance en la société et en eux-mêmes. Aussi les travailleurs du secteur du bien-être et de la santé demandent-ils que l'on y accorde la plus grande attention.

La présente proposition de loi vise donc très clairement à créer un accueil et un environnement optimal pour les mineurs que leur parcours de demandeurs d'asile et d'immigrants amène en Belgique. Les mineurs non accompagnés représentent un groupe particulièrement vulnérable à cet égard.

Dans cette optique, l'enfermement de mineurs en institution fermée est rendue légalement impossible sauf en cas de condamnation pour des faits graves qualifiés infraction. Cela s'applique explicitement aux mineurs non accompagnés. Simultanément, il est tout à fait inacceptable de séparer parents et enfants. L'enfermement de ces mineurs ou la séparation des familles aura des conséquences traumatiques importantes sur la santé psychique et physique déjà précaire de ces jeunes.

La présente proposition de loi vise par conséquent à interdire tant l'enfermement des mineurs que la séparation des familles au terme d'un parcours d'asile ou de migration, afin que leurs conditions de vie permettent à ces enfants et adolescents de mettre toutes les chances de leur côté.

Le 19 janvier 2010, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu, dans l'affaire Muskhazhiyeva, un arrêt condamnant la Belgique pour avoir privé de liberté des enfants mineurs. L'arrêt renvoie aussi explicitement à des études scientifiques démontrant que l'enfermement des mineurs a des répercussions négatives sur leur santé. Depuis lors, la Belgique n'enferme plus de mineurs en centre fermé. Les mineurs et leur famille se voient désormais assigner une habitation et bénéficient de l'accompagnement d'un coach.

Mais même si la pratique s'est considérablement améliorée, l'interdiction d'enfermer des enfants n'a jamais été ancrée dans la loi. Indépendamment des nombreux rapports et études mettant en lumière les effets négatifs des détentions, force est de constater que les avertissements et les condamnations répétés de la haute commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme, d'Amnesty International, du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ou de la Fédération internationale des droits de l'enfant, dé-

lijke welbevinden van deze kinderen en jongeren wijzen op ingrijpende kwetsuren, een sterk verlies aan geloof in de samenleving en ook in zichzelf. Welzijns- en gezondheidswerkers vragen daarvoor de grootst mogelijke aandacht en zorg.

Dit wetsvoorstel beoogt daarom heel duidelijk de creatie van een zo optimaal mogelijke opvang en omgeving voor minderjarigen die in België belanden door asiel- en migratietrajecten. Inzonderheid de niet-begeleide minderjarigen vormen hierbij een uiterst kwetsbare groep.

In dit perspectief zijn opsluitingen van minderjarigen in gesloten instellingen, ook wettelijk onmogelijk zonder een veroordeling voor ernstige als misdrijf omschreven feiten. Dit geldt expliciet voor niet-begeleide minderjarigen. Tegelijkertijd blijkt ook het scheiden van ouders en kinderen totaal onaanvaardbaar. Zowel opsluitingen van deze minderjarigen als het scheiden van gezinnen zal de reeds precaire psychische en fysieke gezondheid van deze jonge mensen op ingrijpend traumatiserende wijze bepalen.

Dit wetsvoorstel wil daarom zowel opsluiting van minderjarigen als het splitsen van gezinnen na een asiel- of migratietraject onwettig maken, zodat de levensomstandigheden van deze kinderen en jongeren optimale kansen op een succesvolle opvoeding mogelijk houden en maken.

Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft op 19 januari 2010 een arrest gewezen in de zaak Muskhazhiyeva, waarbij België veroordeeld werd omdat het minderjarige kinderen van hun vrijheid had beroofd. In het arrest wordt ook duidelijk verwezen naar wetenschappelijke onderzoeken die bewijzen dat het opsluiten van minderjarigen een veralgemeende negatieve weerslag heeft op de gezondheid van die kinderen. Sinds dit vonnis worden in België geen minderjarige kinderen meer opgesloten in gesloten centra. Minderjarigen en hun gezin krijgen nu een woning toegewezen en ze worden eveneens begeleid door een coach.

Ook al is de praktijk aanzienlijk verbeterd, toch werd het verbod op het opsluiten van kinderen nooit in de wet verankerd. We mogen niet enkel voortgaan op het bestaan van tal van rapporten en onderzoeken die wijzen op de negatieve gevolgen van opsluitingen. Ook de herhaalde waarschuwingen en veroordelingen van de hoge commissaris van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten, Amnesty International, het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen of de Internationale Federatie

nonçant la violation par notre pays de différentes dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant, n'ont pas constitué par le passé une garantie permettant d'éviter les détentions. Si l'on veut éviter le risque que d'autres mesures d'enfermement de mineurs ne soient encore prises à l'avenir et que notre pays ne se fasse à nouveau condamner pour avoir violé les droits de l'homme ou de l'enfant, il y a lieu de légiférer. D'où la présente proposition.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 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. Qu'il soit accompagné ou non, aucun mineur au sens de la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant ne peut être placé dans des lieux visés à l'article 74/8, § 2, ni privé de liberté.

En aucun cas, les mineurs ne peuvent être séparés de leurs parents. »

30 mai 2011.

voor de rechten van het kind, aangaande de schending door ons land van verschillende bepalingen van het Verdrag inzake de rechten van het kind, boden in het verleden geen waarborg op het voorkomen van opsluitingen. Om te voorkomen dat er zich in de toekomst toch nog nieuwe opsluitingen voordoen en ons land opnieuw wordt veroordeeld voor schending van de rechten van de mens of de rechten van het kind, moet een wettelijke verankering gebeuren. Vandaar dit voorstel.

Bert ANCIAUX.

*
* *

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. Geen enkele minderjarige, begeleide noch niet-begeleide, in de zin van het Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, mag worden ondergebracht op plaatsen zoals bedoeld in artikel 74/8, § 2, of van zijn vrijheid worden beroofd.

De minderjarigen mogen in geen geval worden gescheiden van hun ouders. »

30 mei 2011.

Bert ANCIAUX.