

# BELGIQUE

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS-UNIES  
EXAMEN PERIODIQUE UNIVERSEL  
troisième CYCLE – 38<sup>ème</sup> SESSION

---

## Détention des mineurs dans le contexte de la migration (139.23).

Le Médiateur fédéral, le Kinderrechtencommissariaat et le Délégué général aux droits de l'enfant de la Fédération Wallonie-Bruxelles recommandent :

**L'interdiction absolue de la détention de familles avec enfants pour raisons migratoires.**

1. La loi belge qui règle l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoit qu'une famille avec enfants n'est en principe pas placée en centre fermé, à moins que celui-ci ne soit adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs<sup>1</sup>.

La loi prévoit par ailleurs que les mineurs étrangers non accompagnés ne peuvent jamais être maintenus dans un centre fermé<sup>2</sup>.

2. Dans la pratique, depuis 2008, les familles avec enfants à qui on a refusé l'accès au territoire ou qui ont reçu un ordre de quitter le territoire et qui n'y ont pas donné suite, n'étaient en principe<sup>3</sup> plus placées en centre fermé mais dans des maisons de retour ouvertes en vue de leur éloignement.

La Belgique dispose de cinq sites à cet effet, avec une capacité de 29 maisons, dont 27 sont actuellement opérationnelles.

---

<sup>1</sup> Article 74/9 de la loi du 15 Décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers modifiée en 2011 par la loi du 16 novembre 2011 insérant un article 74/9 dans cette loi du 15 décembre 1980.

<sup>2</sup> Article 74/19 de la loi du 15 Décembre 1980.

<sup>3</sup> La détention d'une famille avec enfants pour une courte durée (moins de 24 heures) reste possible dans certains cas. Cette détention de courte durée s'effectue souvent dans le Centre Caricole.

3. Mi-2016, le gouvernement belge a proposé d'enfermer à nouveau les familles avec enfants dans le cadre de leur éloignement, cette fois, dans des unités familiales qui devaient être construites sur le terrain du centre fermé 127bis. Le gouvernement belge a justifié cette décision par le motif que les maisons de retour ouvertes ne seraient pas efficaces et qu'un trop grand nombre de familles disparaissent de ces maisons.
4. Suite à cela le Médiateur fédéral<sup>4</sup> a émis en 2016<sup>5</sup> une recommandation invitant le Parlement à ne pas mettre en œuvre le projet de construction d'unités familiales fermées :

***Le Médiateur fédéral recommande au Parlement de réaliser une étude sur les causes d'échec des procédures d'éloignement des familles avec enfants à partir des maisons de retour et sur les mesures susceptibles de renforcer l'efficacité de mesures alternatives à la détention pour garantir l'éloignement effectif de ces familles.***

***Dans l'attente des résultats d'une telle étude, le Médiateur fédéral recommande de ne pas engager de démarches ni de dépenses visant à permettre l'enfermement des familles avec enfants dans des unités d'habitations fermées sur le site du centre 127bis.***

5. En août 2018, la Belgique a effectivement ouvert quatre unités familiales fermées sur le site du centre de rapatriement 127bis, près de l'aéroport de Zaventem, en vue d'y enfermer des familles avec enfants dans le cadre de leur éloignement<sup>6</sup>.

A ce moment, le Médiateur fédéral, le Kinderrechtencommissariaat et le Délégué général aux droits de l'enfant, ainsi que d'autres instances comme Myria (le Centre fédéral Migration belge) et la Commissaire aux droits de l'Homme<sup>7</sup>, ont dénoncé la mise en œuvre de cette décision politique du gouvernement belge<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> En 2014 le Médiateur fédéral avait déjà formulé une recommandation concernant l'étude d'impact et détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant : « *L'adoption de tout projet de loi et de règlement concernant (in)directement les enfants requiert un processus continu et systématique d'étude d'impact des mesures projetées sur les enfants ; L'adoption d'une décision individuelle concernant (in)directement un enfant requiert que les autorités administratives fédérales respectent un processus systématique d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant.* » <http://www.federaalombudsman.be/fr/content/rg-1401>

<sup>5</sup> <http://www.federaalombudsman.be/fr/content/rg-1604-enfermement-des-familles-avec-enfants>

<sup>6</sup> 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, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

<sup>7</sup> Dunja Mijatović, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Letter to the Secretary of State for Migration and Asylum of Belgium, concerning the detention of migrant children, Strasbourg, 5 June 2018.

<sup>8</sup> Voir EPU, Belgique Conseil des Droits de l'Homme des Nations-Unies, second cycle – 24ème session. Situation des mineurs détenus (100.11, 101.22), point C. N°. 11 et suivants.

Contribution conjointe du Médiateur fédéral, du Kinderrechtencommissariaat et du Délégué général aux droits de l'enfant à l'EPU – Troisième Cycle – 38ième session.

L'ouverture de ces unités familiales fermées constitue un sévère retour en arrière. La Belgique n'enfermait plus d'enfants depuis 2008<sup>9</sup>.

6. Le 6 septembre 2018, le Médiateur fédéral, le Kinderrechtencommissaris, le Délégué général aux droits de l'enfant et Myria ont visité les nouvelles unités familiales du centre fermé 127bis afin de vérifier dans quelles conditions les enfants y étaient enfermés. Les quatre institutions indépendantes ont ensuite publié leurs constatations.

Par un communiqué de presse commun, ils ont rappelé qu'ils demandent depuis plusieurs années une évaluation approfondie :

- des procédures d'expulsion des familles avec enfants à partir des maisons de retour ouvertes ;
- des mesures qui peuvent augmenter l'efficacité des alternatives à l'enfermement afin de garantir le renvoi effectif de ces familles.

Ils n'ont reçu aucune réponse concrète jusqu'à présent. Une telle évaluation reste pourtant indispensable pour pouvoir juger de l'efficacité ou non des alternatives existantes. Les éventuelles mesures nécessaires pour renforcer leur efficacité ne pourront être définies qu'à partir de cette évaluation.

Les quatre institutions indépendantes ont rappelé à cette occasion leur position :

***L'enfermement est préjudiciable pour les enfants, tout le monde est d'accord sur ce point. Utiliser l'enfermement comme « moyen ultime » sans s'assurer que toutes les alternatives ont été mises en œuvre efficacement n'est pas justifiable pour un Etat de droit qui veille au bien-être des enfants. Nous demandons que le gouvernement fédéral évalue les alternatives à l'enfermement et, si nécessaire, qu'il investisse davantage dans les mesures permettant d'expulser les familles sans enfermer des enfants pour raisons migratoires. Il convient d'insérer une interdiction légale de détenir des familles avec enfants pour raisons migratoires.***

7. Le gouvernement fédéral affirme que l'enfermement des enfants n'est utilisé que comme « moyen ultime », pour une courte durée, lorsque toutes les alternatives, comme le coaching à domicile et en maison de retour ouverte, ont été épuisées.

Durant la période du 11 août 2018 au 25 avril 2019, la Belgique a enfermé huit familles avec enfants pour une période de plus d'une nuit. Toutes étaient passées, parfois plusieurs années auparavant, par une maison de retour ouverte mais l'avaient quittée. Une famille a été libérée, sept familles sont retournées dans leur pays. Il faut toutefois noter que, pour deux de ces familles, le retour s'est opéré à partir d'une maison de retour ouverte vers laquelle elles avaient été transférées depuis l'unité familiale fermée.

---

<sup>9</sup> Voir note de bas de page n°3.

La durée moyenne du séjour dans ces unités familiales fermées dépasse deux semaines : 17,8 jours pour la période d'août à décembre 2018 et 20,5 jours pour la période de janvier à mars 2019. Il s'agit donc d'une longue durée de séjour en centre fermé.

8. Par l'arrêt n° 244.190 du 4 avril 2019, le Conseil d'État belge, saisi d'une demande émanant de nombreuses associations de défense des droits de l'homme et de l'enfant, a suspendu l'exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal qui détermine les règles de fonctionnement des unités familiales, situées dans l'enceinte d'un centre fermé, où peuvent être placées des familles étrangères avec enfants mineurs, qui y sont maintenues en vue de leur éloignement du territoire belge.

Ce règlement a été suspendu notamment parce qu'il n'exclut pas la possibilité d'une détention d'enfants en bas âge en des lieux où ils sont susceptibles d'être exposés à des nuisances aéroportuaires sonores très importantes, alors que la durée de cette détention peut aller jusqu'à un mois.

Suite à l'arrêt précité du Conseil d'Etat du 4 avril 2019, les familles avec enfants mineurs ne sont plus placées en centre fermé/unités familiales fermées depuis avril 2019.

9. La problématique de l'enfermement des familles avec enfants reste cependant d'actualité. Plusieurs propositions de lois en vue de l'interdire explicitement dans la loi du 15 décembre 1980 ont été déposées récemment au Parlement fédéral. Le Médiateur fédéral, le Kinderrechtencommissariaat et le Délégué général aux droits de l'enfant ont tous les trois rendu des avis à la Chambre des représentants en faveur d'une telle interdiction<sup>10</sup>.

Dans leurs avis les trois institutions soulignent toutefois que les alternatives à la détention de familles avec enfants ne sont pas ou très mal appliquées. Le coaching dans l'habitation personnelle n'est que très peu utilisé. Ces familles ne reçoivent pas de véritable accompagnement.

A l'heure actuelle, le gouvernement belge et son administration compétente (l'Office des Etrangers) ne disposent pas de chiffres précis concernant l'application et l'efficacité des alternatives à la détention. Ils n'ont pas une vue claire sur les obstacles au retour des familles avec enfants.

Le Kinderrechtencommissariaat reçoit régulièrement des plaintes concernant la façon dont la police intervient lors d'un rapatriement forcé ou d'un transfert vers une maison de retour ouverte. La façon dont le transfert vers une maison de retour est organisé par la police, qui ne tient pas compte des droits des enfants, est également à l'origine de la fuite par les familles avec enfants.

---

<sup>10</sup> v. notamment

[http://www.mediateurfederal.be/sites/default/files/explorer/Avis\\_Mediateurfederal\\_enfermement\\_enfants\\_proposition\\_loi\\_DOC550892.pdf](http://www.mediateurfederal.be/sites/default/files/explorer/Avis_Mediateurfederal_enfermement_enfants_proposition_loi_DOC550892.pdf)

Contribution conjointe du Médiateur fédéral, du Kinderrechtencommissariaat et du Délégué général aux droits de l'enfant à l'EPU – Troisième Cycle – 38ième session.

Les alternatives à la détention doivent être efficaces et respecter les droits des familles avec enfants.

10. L'emprisonnement d'enfants n'est pas justifiable. Il ne suffit cependant pas de consacrer ce principe fondamental en droit ; il est également nécessaire de prévoir des alternatives efficaces à la détention, en vue de l'exécution effective de l'ordre de quitter le territoire.

Pour réaliser cela, le retour des familles avec enfants mineurs doit se faire par une approche individuelle sur mesure de la famille, via un accompagnement par une équipe multidisciplinaire.

L'importance de l'efficacité des alternatives à la détention a également été abordée lors de la Conférence du Conseil de l'Europe du 4 avril 2019 et a fait l'objet du guide pratique « Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results » adopté par le Steering Comité for Human Rights du Conseil de l'Europe du 18 au 21 juillet 2019.

Sans alternatives efficaces, la tentation de recourir au moyen ultime de la détention subsistera. Il faut l'éviter. Comme le Médiateur fédéral le demande depuis 2016, il faut réaliser une étude sur les causes d'échec des procédures d'éloignement des familles avec enfants à partir des maisons de retour et sur les mesures susceptibles de renforcer l'efficacité de mesures alternatives à la détention pour garantir l'éloignement effectif de ces familles.

Une étude approfondie permettrait de déterminer à quel moment du trajet de retour une équipe multidisciplinaire pourrait intervenir le plus efficacement.

Le Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe préconise également le case management en tant qu'élément essentiel dans les alternatives à la détention<sup>11</sup>.

Le Médiateur fédéral, le Kinderrechtencommissariaat et le Délégué général aux droits de l'enfant se réjouissent que l'accord gouvernemental du 30 septembre 2020 prévoit que les mineurs ne peuvent pas être détenus dans des centres fermés et que les alternatives à la détention seront pleinement développées, évaluées et adaptées si nécessaire.

Il convient d'inscrire l'interdiction absolue de détention des familles avec enfants et des mineurs non accompagnés dans la loi afin d'éviter que, suite à un revirement de la politique, on puisse à nouveau enfermer des familles avec enfants pour raisons migratoires sur base de l'actuel article 74/9 de la loi sur les étrangers.

---

<sup>11</sup> Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, Analysis of the Steering Committee for Human Rights (CDDH) Adopted on 7 December 2017, nos. 198-2009, p 99, <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>

Contribution conjointe du Médiateur fédéral, du Kinderrechtencommissariaat et du Délégué général aux droits de l'enfant à l'EPU – Troisième Cycle – 38ième session.

## 11. La détention de mineurs étrangers non accompagnés

Actuellement, la détention de mineurs étrangers non accompagnés est déjà interdite par la loi.<sup>12</sup>

Toutefois, si la minorité a été contestée par le Service de Tutelles ou l'Office des étrangers ou par la Police les personnes arrêtées à la frontière peuvent être placées en détention pour raisons migratoires en attendant les résultats des tests.

Les trois institutions demandent que, pendant la procédure de vérification de l'âge et en l'absence d'indications manifestes que la personne est majeure, elle ne puisse pas être détenue.

## 12. Conclusions

**L'enfermement est préjudiciable pour les enfants, tout le monde est d'accord sur ce point. L'enfermement des enfants pour raisons migratoires n'est pas justifiable.**

**Nous demandons :**

- **d'instaurer dans la loi belge une interdiction absolue de la détention de familles avec enfants pour raison migratoires ;**
- **que le gouvernement fédéral évalue les alternatives à l'enfermement et, si nécessaire, qu'il investisse davantage dans les mesures permettant d'expulser les familles sans enfermer des enfants ; une étude approfondie permettrait de déterminer à quel moment du trajet de retour une équipe multidisciplinaire pourrait intervenir le plus efficacement ;**

**En ce qui concerne les mineurs non-accompagnés :**

- **de ne pas les enfermer pendant la procédure de vérification de l'âge, sauf indications manifestes que la personne est majeure.**

---

<sup>12</sup> Article 74/19 de la loi du 15 Décembre 1980.