

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

10 oktober 2018

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**over de evaluatie en de uitbouw van
alternatieven voor de opsluiting van
migrantengezinnen met minderjarige
kinderen**

(ingediend door mevrouw Catherine Fonck)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

10 octobre 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à évaluer
et à développer les modes
alternatifs à l'enfermement des familles
avec mineurs d'âge**

(déposée par Mme Catherine Fonck)

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. België, een pionier op het vlak van alternatieven voor de opsluiting van migrantengezinnen met minderjarige kinderen

Gedurende een twintigtal jaren, van eind 1988 tot eind 2009, werden duizenden kinderen van illegaal in België verblijvende migrantengezinnen opgesloten in gesloten centra¹.

Ingevolge de aanbevelingen van de federale Ombudsman² en nadat ons land driemaal door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd veroordeeld³ wegens opsluiting van minderjarigen in omstandigheden waarin ze onmenselijk en vernederend werden behandeld, heeft de Belgische overheid beslist om op het grondgebied opgepakte gezinnen met minderjarige kinderen niet langer in gesloten centra onder te brengen.

In 2011 werd deze maatregel door de eerste staatssecretaris voor Asiel en Migratie, de heer Melchior Wathelet (2009-2011), verruimd tot de gezinnen die er officieel in kennis van werden gesteld dat hen de toegang tot het grondgebied werd geweigerd.

De wet van 16 november 2011, die voortvloeide uit een door de volksvertegenwoordigers mevrouw Nahima Lanjri (CD&V) en mevrouw Catherine Fonck (cdH) ingediend en onder het bestuur van de heer Wathelet aangenomen wetsvoorstel, bekrachtigt het beginsel dat kinderen niet mogen worden opgesloten in gesloten centra.

¹ Het aantal kinderen dat in de gesloten centra werd opgesloten, varieerde in de loop der jaren. Vanaf 2005 werden meer gezinnen met kinderen onder administratieve aanhouding geplaatst. In 2004 telden de gesloten centra 152 kinderen; in 2005 steeg dat cijfer tot 769 en in 2006 tot 965. Vanaf 2007 keerde deze tendens om en begon het aantal opgesloten kinderen te dalen; in dat jaar waren het er nog 398. In 2008 verbleven er nog 270 kinderen in de gesloten centra. Bron: Ciré, "Détection de familles avec enfants en centres fermés: L'inadmissible retour en arrière", augustus 2017, blz. 4.

² Onderzoek 2009/2 naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, Tussentijds verslag aan het Parlement, juni 2009, blz. 43, punt 191.

³ 1) Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest-Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga vs. België van 26 januari 2006, Req. nr. 13178/03;
2) Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest-Muskhadzhiyeva en anderen vs. België van 19 januari 2010, Req. nr. 41442/07;
3) Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest-Kanagaratnam en anderen vs. België van 13 december 2011, Req. nr. 15297/09.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. La Belgique, pionnière dans les modes alternatifs à la détention des familles de migrants avec enfants mineurs

Durant une vingtaine d'années, de fin 1988 à fin 2009, plusieurs milliers¹ d'enfants de familles de migrants en séjour irrégulier ont été détenus en centre fermé.

Suite aux recommandations du Médiateur fédéral² et à la triple condamnation³ de la Belgique par la Cour européenne des Droits de l'Homme pour avoir détenu des mineurs dans des conditions qui les ont soumis à des traitements inhumains et dégradants, les autorités belges ont pris la décision de ne plus placer des familles avec enfants mineurs d'âge, interceptées sur le territoire, en centre fermé.

En 2011, le premier Secrétaire d'État à l'asile et la migration (de 2009 à 2011), M. Wathelet, a élargi la pratique aux familles qui se voyaient signifier une décision de refus d'accès au territoire.

La loi du 16 novembre 2011, déposée par les députées, Mme Nahima Lanjri (CD&V) et Mme Catherine Fonck (cdH), adoptée sous le régime de M. Wathelet, affirme le principe de l'interdiction de l'enfermement des enfants en centres fermés.

¹ Le nombre d'enfants détenus en centre fermé a varié au fil des années. À partir de 2005, la détention administrative de familles avec enfants s'est intensifiée. Alors que 152 enfants avaient été détenus en centre fermé au cours de l'année 2004, ce chiffre passait à 769 en 2005 et à 965 en 2006. À partir de 2007, la tendance s'est infléchi et le nombre d'enfants détenus a commencé à baisser; on en recensait encore 398 cette année-là, et 270 en 2008. Source: Ciré, "Détection de familles avec enfants en centres fermés: L'inadmissible retour en arrière", Août 2017, p.4.

² Enquête 2009/2 sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers, Rapport intermédiaire au parlement, juin 2009, p.43, point 191.

³ 1) Cour europ. D.H., arrêt Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique, du 26 janvier 2006, Req. n° 13178/03.

2) Cour europ. D.H., arrêt Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique, du 19 janvier 2010, Req. n°41442/07.

3) Cour europ. D.H., arrêt Kanagaratnam et autres c. Belgique, du 13 décembre 2011, Req. n°15297/09.

De grondgedachte van de wet bestaat erin gevolg te geven aan de Europese rechtspraak door weliswaar te voorzien in alternatieven voor opsluiting, maar tevens de mogelijkheid te behouden om gezinnen met kinderen in uitzonderlijke gevallen op te sluiten in gesloten centra, met inachtneming van bepaalde voorwaarden.

Daartoe werd een cascaderегeling uitgewerkt: in eerste instantie wordt een vorm van coaching aangeboden in de gemeente waar het gezin verblijft⁴; biedt dat geen soelaas, dan dient het gezin zijn intrek te nemen in een open gezinsunit⁵ ("open huis" of FITT-woning⁶); ingeval het gezin daar binnen de opgelegde termijn geen gehoor aan geeft, moet in derde en laatste instantie worden voorzien in de mogelijkheid om gezinnen te huisvesten in gesloten gezinsunits, voor een zo kort mogelijke periode.

De wetgever wilde van dat alternatief voor opsluiting de regel maken. Plaatsing in gesloten gezinsunits moest de uitzondering zijn (wanneer de terugkeerhuizen geen soelaas boden omdat de gezinnen weigerden mee te werken) en moest gelden voor een zo kort mogelijke periode, namelijk de tijd die nodig was om een vlucht te plannen.

Vijf ngo's wilden die wet doen vernietigen door het Grondwettelijk Hof, dat hen daar echter niet in volgde⁷.

De wetgever voorziet eveneens in preventieve maatregelen om de verdwijning van personen die illegaal in het land verblijven tegen te gaan, zoals de verplichting zich op verzoek van de overheid te melden, het storten van een financiële waarborg of de voorlegging van een afschrift van de identiteitsdocumenten⁸. Nochtans wordt daar haast nooit gebruik van gemaakt.

Almaar meer nationale en internationale instanties hebben zich uitgesproken ten gunste van alternatieven voor de opsluiting van migrantenkinderen, omdat opsluiting volgens hen niet spoort met het hoger belang van het kind. Een Staat die zich om het welzijn van de kinderen bekommert, moet immers voldoende investeren

La *ratio legis* de la loi est de se conformer à la jurisprudence européenne en instaurant des modes alternatifs à la détention mais en conservant la possibilité, dans des cas exceptionnels, d'enfermer des familles avec enfants en centres fermés moyennant le respect de certaines conditions.

Dans cette perspective, un système en cascade fut imaginé: dans un premier temps, un mode de coaching est mis en place dans le domicile où réside la famille⁴; si cela ne fonctionne pas, la famille est transférée vers une unité familiale ouverte⁵ (appelée maison ouverte ou maison FITT⁶); et, troisièmement, si la famille n'obtempère pas dans le délai imparti, il devait y avoir, en dernier recours et pour une période la plus brève possible, la possibilité de détenir des familles dans des unités familiales fermées.

La volonté du législateur était de faire du mode alternatif à la détention la règle et du placement dans les unités familiales fermées une exception, soit en cas d'échec des maisons de retour en raison de la non-collaboration des familles et pour la durée la plus courte possible, à savoir le temps nécessaire à la planification d'un vol.

Cinq ONG déposèrent un recours en annulation contre cette loi, mais elles n'ont pas été suivies par la Cour constitutionnelle⁷.

La législation prévoit aussi des mesures préventives pour empêcher les disparitions de personnes en séjour irrégulier, comme l'obligation d'effectuer son signalement à la demande des autorités, le versement d'une garantie financière ou la remise d'une copie des documents d'identité⁸. Il n'y est pourtant quasiment jamais recouru.

De plus en plus d'instances nationales et internationales se sont prononcées en faveur des modes alternatifs à la détention des enfants migrants, estimant que cette dernière n'est pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant.

⁴ Koninklijk besluit van 17 september 2014 tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, § 3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

⁵ De eerste open terugkeerhuizen werden vanaf 2009 in gebruik genomen.

⁶ Famillie Identificatie- en Terugkeerteam – *Equipe d'identification et de retour des familles*.

⁷ Grondwettelijk Hof, arrest nr. 166/2013 van 19 december 2013.

⁸ Artikel 110^{quaterdecies} van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

⁴ Arrêté royal du 17 septembre 2014 déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

⁵ Les premières maisons de retour ouvertes ont commencé à être utilisées dès 2009.

⁶ Famillie Identificatie- en Terugkeerteam – *Equipe d'identification et de retour des familles*.

⁷ C. const. arrêt n°166/2013, 19 décembre.2013.

⁸ Article 110^{quaterdecies} de l'arrêté royal 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

in de beschikbare alternatieven, opdat gezinnen met kinderen zonder geldige verblijfsvergunning België kunnen verlaten zonder dat ze moeten worden opgesloten.

België speelde een voortrekkersrol bij de uitwerking van alternatieven voor de opsluiting van migrantengezinnen met minderjarige kinderen. Hoewel hij de attitude van België toejuicht, heeft gewezen Europees commissaris voor de Mensrechten, de heer Nils Muiznieks, de staatssecretaris voor Asiel en Migratie er in een brief van 12 december 2016⁹ voor gewaarschuwd niet terug te grijpen naar de praktijk waarbij gezinnen met kinderen worden opgesloten. Hij onderstreept dat opsluiting een buitensporige maatregel is, aangezien *“the harm inflicted on children in the context of migration cannot be justified by immigration control requirements”*.

2. Een achteruitgang op het vlak van de kinderrechten

In augustus 2018 heeft de regering beslist om opnieuw toe te laten dat gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten huizen worden opgesloten, zonder vooraf te hebben onderzocht of de alternatieven voor opsluiting kunnen worden uitgebreid om ze doeltreffender te maken. In het centrum 127bis te Steenokkerzeel zijn gesloten huizen in gebruik genomen die zijn aangepast aan de behoeften van de gezinnen. Die gesloten huizen waren gepland sinds de regering-Leterme III.

De wijze waarop de regering de uitzetting van de gezinnen aanpakt, vormt een regelrechte achteruitgang op het vlak van de kinderrechten. De vastlegging van een opsluitingstermijn van hoogstens twee keer 15 dagen, in combinatie met de overinvestering in gesloten centra veeleer dan in alternatieve detentiewijzen, toont aan dat bewust wordt gekozen voor een repressieve oplossing, in plaats van de gezinnen daadwerkelijk bij hun terugkeer te begeleiden. De *Jesuit Refugee Service Belgium* beklemtoont terecht het volgende: *“les maisons familiales au centre 127bis bénéficient d’une infrastructure de qualité, d’un encadrement spécialisé pour les enfants et d’une offre d’accompagnement diversifiée pour leurs loisirs. Il est paradoxal que les efforts de l’administration pour adapter des lieux d’accueil à des familles avec enfants mineurs soient réservés au bout*

Un État soucieux du bien-être des enfants doit, en effet, investir suffisamment dans les alternatives disponibles pour que des familles avec enfants qui n’ont pas de titre de séjour valables quittent la Belgique, sans qu’il soit nécessaire de les enfermer.

La Belgique fut pionnière dans la mise en place des modes alternatifs à la détention des familles de migrants avec enfants mineurs. Saluant l’attitude de la Belgique, l’ancien Commissaire européen aux droits de l’homme, M. Nils Muiznieks, a, toutefois, exhorté dans un courrier du 12 décembre 2016⁹, le Secrétaire d’État à l’asile et la migration à ne pas renouer avec la pratique consistant à détenir les familles avec enfants. Il souligne que la détention est une mesure disproportionnée, car *“the harm inflicted on children in the context of migration cannot be justified by immigration control requirements”*.

2. Un retour en arrière dans le domaine du droit des enfants

En août 2018, le gouvernement a décidé de permettre à nouveau l’enfermement des familles avec enfants mineurs dans des maisons fermées sans avoir préalablement examiné si les alternatives à la détention peuvent être renforcées pour les rendre plus efficaces. Des maisons fermées adaptées aux besoins des familles ont été inaugurées au centre 127bis à Steenhokkerzeel. Les maisons fermées sont planifiées depuis le gouvernement Leterme II.

La manière dont le gouvernement gère l’éloignement des familles constitue un véritable retour en arrière dans les droits des enfants. En effet, la fixation du délai de détention à 2X15 jours au maximum, combinée au surinvestissement dans les centres fermés en lieu et place des modes alternatifs de détention, démontrent le choix délibéré d’une solution répressive au détriment d’un accompagnement effectif des familles au retour. Comme le souligne à juste titre, le *Jesuit Refugee Service Belgium*, *“les maisons familiales au centre 127bis bénéficient d’une infrastructure de qualité, d’un encadrement spécialisé pour les enfants et d’une offre d’accompagnement diversifiée pour leurs loisirs. Il est paradoxal que les efforts de l’administration pour adapter des lieux d’accueil à des familles avec enfant mineurs soient réservés au bout de la chaîne, à savoir*

⁹ Brief van de Europees commissaris voor de mensenrechten: <https://www.coe.int>.

⁹ Courrier du Commissaire européen au droits de l’homme: <https://www.coe.int>

*de la chaîne, à savoir à des lieux d'enfermement dont les maisons de retour sont censées prévenir l'usage*¹⁰.

Dat beleid wordt verantwoord met de vaststelling dat de alternatieven voor opsluiting (huisvesting in privéwoningen of in open huizen) te vaak op een mislukking uitdraaien: tussen 2010 en oktober 2016 zou volgens de staatssecretaris 33 % van de gezinnen (dus een derde ervan) de benen hebben genomen en zou slechts 39 % van de aangehouden gezinnen naar hun land zijn teruggekeerd¹¹. Een dergelijke redenering doet vragen rijzen. Tot dusver werd geen enkele analyse betreffende de werking van de open terugkeerhuizen uitgevoerd, net zomin als een algemene evaluatie van het terugkeertraject van de gezinnen met kinderen vanaf de kennisgeving van het bevel om het grondgebied te verlaten. Er bestaan geen duidelijke statistieken over de gezinnen die in de terugkeerhuizen verblijven. Al evenmin bestaat er een analyse die de factoren voor het welslagen of de mislukking van die procedure aangeeft, rekening houdend met de profiel- en trajectverschillen tussen de gezinnen die in de open terugkeerhuizen hebben verbleven. De prestaties van de coaches werden ook niet tegen het licht gehouden.

Zoals de federale ombudsman aangeeft, blijven voorts ook de statistieken aangaande het aantal ontsnappingen vaag¹². Zo zou een niet gemelde afwezigheid van 24 uur gelijkstaan met een ontsnapping, zelfs wanneer de betrokkenen zich vervolgens aanbieden (dat geval wordt in de statistieken als een nieuwe binnenkomst beschouwd). Sommige mensen verlaten de terugkeerhuizen maar melden zich weer bij het open centrum waar ze woonden vóór ze naar een terugkehruis werden gestuurd.

Voorts blijkt uit de statistieken van de Dienst Vreemdelingenzaken over 2017 dat verwijdering vanaf de terugkeerhuizen ook resultaten oplevert¹³. Op een

*à des lieux d'enfermement dont les maisons de retour sont censées prévenir l'usage*¹⁰.

Cette politique est justifiée par le constat que les modes alternatifs à la détention (hébergement dans la résidence privée ou maisons ouvertes) aboutissent trop souvent à un échec: selon le Secrétaire d'État, de 2010 à octobre 2016, il y aurait eu 33 % de familles qui se seraient évadées, soit un tiers des familles et seulement 39 % des familles maintenues qui retournent dans leur pays¹¹. Un tel raisonnement pose question. À ce jour, aucune analyse du fonctionnement des maisons de retour ouvertes n'a été réalisée, pas plus qu'une évaluation générale du trajet de retour des familles avec enfants depuis la notification de l'ordre de quitter le territoire. Il n'existe pas de statistiques claires sur les familles qui séjournent dans les maisons de retour. Il n'existe pas non plus d'analyse différenciée du trajet et du profil des familles ayant séjourné dans les maisons de retour ouvertes, et sur la base de laquelle les facteurs de réussite ou d'échec de cette procédure peuvent être déterminés. De même, il n'existe pas d'analyse de la performance des coaches.

En outre, comme l'écrit le médiateur fédéral¹², les statistiques sur le nombre d'évasions restent, elles aussi, imprécises. Ainsi, une absence non signalée de 24 heures équivaldrait à une évasion même si les personnes se représentent ensuite (ce cas est repris comme une nouvelle entrée dans les statistiques). Certaines personnes quittent les maisons de retour mais se représentent au centre ouvert où elles résidaient avant d'être envoyés en maison de retour.

Par ailleurs, il ressort des statistiques pour l'année 2017 de l'Office des étrangers¹³ que l'éloignement à partir des maisons de retour donne aussi des résultats.

¹⁰ Advies van de JRS *de dato* 13 september 2018 betreffende het 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, en tot invoering van een verbod op opsluiting van al dan niet begeleide minderjarigen (DOC 54 3045/001), blz. 3.

¹¹ Brief van de staatssecretaris aan de Europese commissaris voor de mensenrechten: <https://www.coe.int>.

¹² Advies van de federale ombudsman *de dato* 19 september 2018 betreffende het 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, en tot invoering van een verbod op opsluiting van al dan niet begeleide minderjarigen (DOC 54 3045/001).

¹³ [https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistisch %20jaarverslag %202017 %20NL.pdf](https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistisch%20jaarverslag%202017%20NL.pdf).

¹⁰ Avis du JRS concernant la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et visant à interdire l'enfermement de mineurs, accompagnés ou non (54 3045/001), du 13 septembre 2018, p.3.

¹¹ Courrier du Secrétaire d'État au commissaire européen des droits de l'homme: <https://www.coe.int>

¹² Avis du médiateur fédéral sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et visant à interdire l'enfermement de mineurs, accompagnés ou non (54 3045/001), du 19 septembre 2018.

¹³ FR: [https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Rapport %20statistiques %202017 %20FR.pdf](https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Rapport%20statistiques%202017%20FR.pdf).
NL: [https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistisch %20jaarverslag %202017 %20NL.p](https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistisch%20jaarverslag%202017%20NL.p)

totaal van 171 in een terugkeerhuis geplaatste gezinnen (240 volwassenen en 327 kinderen = 567 mensen) waren er:

- 40 vrijgelaten gezinnen, meer bepaald op grond van het verkrijgen van internationale bescherming (23 %);
- 31 teruggedreven gezinnen (18 %);
- 11 gerepatrieerde dan wel bilateraal teruggenomen gezinnen (d.w.z. 6 %);
- 9 vrijwillig teruggekeerde gezinnen (5 %);
- 47 ontsnapte gezinnen (27 %).

Die statistieken tonen aan dat ongeveer een derde van de gezinnen daadwerkelijk wordt uitgezet, maar dat voor een ander, wezenlijk deel ervan detentie in een gesloten centrum – met alle gevolgen van dien voor het welzijn van de kinderen – niet gerechtvaardigd is gebleken, omdat ze uiteindelijk zouden zijn vrijgelaten.

Doordat de regering onvoldoende investeert in de effectieve begeleiding van de gezinnen wanneer ze in hun huis of in een terugkeerhuis wonen, is het voorts aannemelijk dat dit het isolement van die gezinnen vergroot. Dat is niet bevorderlijk voor een serene terugkeer. Door het gebrek aan middelen en personeel gebeurt de follow-up van de gezinnen immers in het gemeentehuis en niet thuis door een beambte van Sefor¹⁴; bovendien wordt voorrang gegeven aan gezinnen die problemen van openbare orde genereren¹⁵. Afgezien van één enkel interview met Sefor moet het betrokken gezin dus zelf zijn “vrijwillige” terugkeer zien te regelen. Sefor is dus allesbehalve een dienst die de gezinnen logistieke, administratieve, medische en sociale ondersteuning biedt.

In dezelfde gedachtegang zijn er voor 27 terugkeerhuizen en 169 bedden slechts negen coaches. De coaches zijn verantwoordelijk voor de concrete opvolging van de gezinnen, inclusief de voorbereiding op de terugkeer naar het land van herkomst en het praktische beheer van de terugkeerhuizen. De missie van de coaches is heel uitgebreid en gevarieerd en vereist veel inspanning. Doordat het aantal coaches al erg beperkt is, wordt de begeleiding tot het strikte minimum herleid wanneer er ook maar iemand afwezig is: administratie, onthaal, praktische informatie. Voor begeleiding in verband met de inhoud van de verblijfsprocedures of voor begeleiding bij de terugkeer is er dan geen tijd meer.

¹⁴ *Sensibilize, Follow up and Return.*

¹⁵ Federaal Migratiecentrum, Myriadocs 5, november 2017.

Sur un total de 171 familles (240 adultes et 327 enfants = 567 personnes) placées en maison de retour, il y a eu:

- 40 familles libérées en raison notamment de l'obtention d'une protection internationale, (soit 23 %);
- 31 familles refoulées (soit 18 %);
- 11 familles rapatriées/ou qui ont fait l'objet d'une reprise bilatérale (soit 6 %);
- 9 retours volontaires (soit 5 %);
- 47 familles évadées (soit 27 %).

Ces statistiques démontrent qu'environ un tiers des familles sont effectivement éloignées mais que, pour une autre partie substantielle de ces familles, un enfermement en centre fermé, avec toutes les conséquences sur le bien-être des enfants, n'aurait pas été justifiable puisqu'elles ont été finalement libérées.

Par ailleurs, on peut raisonnablement penser que le fait que le gouvernement n'investisse pas suffisamment dans un accompagnement effectif des familles lorsqu'elles résident à domicile ou dans les maisons de retours, accentue leur isolement; ce qui n'est pas propice à envisager le retour de manière sereine. En effet, en raison du manque de moyens et de personnel, le suivi des familles se fait à la commune et non à domicile par un agent du Sefor¹⁴ et la priorité est donnée aux familles avec des problèmes d'ordre public¹⁵. Au-delà d'un seul entretien avec le service Sefor, la famille concernée doit donc se débrouiller pour mettre en œuvre son retour “volontaire”. On est loin d'un service qui assure aux familles un encadrement logistique, administratif, médical et social.

Dans le même ordre d'idées il y a, pour 27 maisons de retour et 169 lits, seulement 9 coaches. Les coaches sont responsables du suivi concret des familles, y compris la préparation au retour au pays d'origine et de la gestion pratique des maisons de retour. La mission des coaches est vaste et variée et leur demande beaucoup d'effort. Vu le nombre de coaches déjà très réduit, toute absence se traduit par un accompagnement réduit alors à son strict minimum: administration, admission, information pratique. L'accompagnement sur le contenu des procédures de séjour ou leur accompagnement au retour est mis entre parenthèses.

¹⁴ *Sensibilize, Follow up and Return.*

¹⁵ Centre fédéral Migration, Myriadocs 5, Novembre 2017.

Men kan dus geen genoegen nemen met de vaststelling dat de opgesloten gezinnen formeel de hele waaier alternatieven voor detentie aangeboden hebben gekregen. Men moet zich er ook van vergewissen dat in elke fase alles adequaat in het werk is gesteld om het nagestreefde doel te bereiken. Zo nodig moeten eveneens de oorzaken van een mogelijke mislukking worden geanalyseerd.

Paradoxaal genoeg heeft een opmerkelijk initiatief, speciaal ontworpen om het lot van voorheen vastgehouden kinderen te verbeteren – wat tien jaar geleden de trots van ons land was –, nooit de nodige middelen gekregen, noch qua personeel noch qua infrastructuur, om rekening te houden met het specifieke belang van de kinderen. In werkelijkheid hebben de alternatieve detentievormen nooit de voor hun doel vereiste middelen ontvangen. Deze onderfinanciering doet nog meer vragen rijzen aangezien de dagelijkse kosten voor een gezin in een open terugkeerwoning 68,41 euro bedragen, tegenover 225 euro in een gesloten centrum¹⁶.

De keuze voor een repressieve manier om gezinnen te verwijderen, vormt een echte en amper te rechtvaardigen stap terug wat de rechten voor de migrantenkinderen betreft. Het ontbreken van nauwkeurige statistieken en de schokkende onderinvestering maken een dergelijke keuze nog minder overtuigend.

In dezelfde gedachtegang rijst de vraag hoe doeltreffend een dergelijk beleid is. Onder de gezinnen die worden verwijderd, hebben de meeste banden op ons grondgebied. Uitgaande van deze vaststelling hebben zij begeleiding nodig om in hun land van herkomst een herintegratieproject uit te werken waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van het gezin (huisvesting, onderwijs, medische behandeling enzovoort). Een en ander kan maar succesvol verlopen als deze afgewezen gezinnen zelf willen meewerken. Het ontbreken van een toekomstperspectief in het buitenland kan de gezinnen ertoe brengen zo snel mogelijk en koste wat het kost terug naar België te willen komen, ondanks de inzet van veel middelen om hun vertrek af te dwingen.

Om al de redenen die hierboven werden uiteengezet, roepen de indieners van dit voorstel van resolutie de regering op de alternatieven voor het opsluiten van gezinnen met minderjarigen te evalueren en uit te bouwen. De nadruk moet liggen op een omvattende begeleiding van de migranten, met sociale, administratieve, logistieke en medische ondersteuning, waarbij een oplossing voor hun migratiesituatie wordt nagestreefd en de mensenrechten in acht worden genomen.

¹⁶ Integraal verslag van de vergadering van de commissie voor de Binnenlandse Zaken van 19 september 2018, blz. 7.

Il ne suffit donc pas de constater que les familles enfermées ont formellement parcouru la cascade des alternatives à la détention sans s'assurer qu'à chaque étape de celle-ci tout a été adéquatement mis en œuvre pour atteindre le but recherché et sans analyser plus en avant les causes d'un échec éventuel.

On assiste à ce paradoxe qu'une initiative remarquable, conçue spécialement pour améliorer le sort des enfants anciennement détenus, et qui faisait il y a 10 ans la fierté de notre pays, n'a jamais reçu les moyens suffisants, ni en personnel ni en infrastructure, pour prendre en compte l'intérêt spécifique des enfants. En réalité, les modes alternatifs de détention n'ont jamais reçu les moyens de leur ambition. Ce sous-financement pose d'autant plus de questions alors que le coût journalier pour une famille dans une maison ouverte est de l'ordre de 68, 41 euros contre 225 euros en centre fermé¹⁶.

Le choix d'un mode répressif pour éloigner des familles constitue un véritable retour en arrière dans les droits des enfants migrants qui peine à se justifier. L'absence de statistiques précises et le sous-investissement criant déforcent un tel choix.

Dans le même ordre d'idées se pose la question de l'efficacité d'une telle politique. Parmi les familles qui sont éloignées, la majorité d'entre elles ont des attaches sur le territoire. Partant de ce constat; elles ont besoin d'un encadrement pour élaborer un projet de réinsertion qui prend en compte les besoins spécifiques de la famille (logement, scolarisation, traitements médicaux, etc.). Le meilleur départ est sans aucun doute celui qui résulte de la propre volonté de ces familles déboutées. L'absence d'une perspective d'avenir à l'étranger peut pousser les familles à vouloir revenir en Belgique au plus tôt et à n'importe quel prix malgré le déploiement des moyens important pour forcer le départ.

Pour toutes les raisons expliquées ci-avant, les auteurs de la présente proposition de résolution, exhortent le gouvernement à évaluer les modes alternatifs à la détention des familles avec mineurs d'âge et à les développer. L'accent doit être mis sur l'accompagnement global des migrants avec un encadrement social, administratif, logistique et médical et leur encouragement à s'impliquer dans la résolution de leur situation migratoire et le respect de droits humains.

¹⁶ Compte tenu intégral de la Commission de l'Intérieur du 19 septembre 2018, p.7.

Opsluiting kan verwoestende gevolgen hebben voor kinderen. Zelfs als die opsluiting maar heel kort is en onder relatief menselijke omstandigheden plaatsvindt, kan ze op minder lange of langere termijn zware en traumatiserende gevolgen hebben voor de fysieke en mentale gezondheid van de kinderen. Om die reden is individuele monitoring van de kwetsbaarheid van de gezinnen vereist.

Het is van belang dat andere maatregelen die minder dwingend zijn dan opsluiting, ook in aanmerking worden genomen.

La détention peut avoir des effets dévastateurs sur les enfants et, même de très courte durée et dans les conditions relativement humaines, elle peut avoir des conséquences graves et traumatisantes à plus ou moins long terme sur la santé physique et mentale des enfants. Pour cette raison, un monitoring individuel sur la vulnérabilité des familles est nécessaire.

Considérant que d'autres mesures moins contraignantes que la détention doivent être également prises en compte.

Catherine FONCK (cdH)

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat van het hoogste belang van het kind een primordiale overweging maakt;

B. gelet op artikel 17 van Europese Richtlijn nr. 2008/115/EG (terugkeerrichtlijn) 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, dat bepaalt dat gezinnen met minderjarigen slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring mogen worden gesteld;

C. gelet op artikel 11 van Europese Richtlijn nr. 2013/33/EU (opvangrichtlijn) van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, op grond waarvan minderjarigen slechts in laatste instantie in bewaring mogen worden gehouden en nadat is gebleken dat andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Die bewaring moet van een zo kort mogelijke duur zijn en alles moet in het werk worden gesteld om de in bewaring gehouden minderjarigen vrij te laten en hen in voor minderjarigen geschikte accommodatie te huisvesten;

D. gelet op de wet van 16 november 2011¹⁷, die het beginsel van het verbod op het opsluiten van gezinnen een wettelijk grondslag verleent en alternatieven voor de opsluiting instelt;

E. gelet op resolutie nr. 2020 van de Raad van Europa betreffende de alternatieven voor het in bewaring houden van migrerende kinderen, aangenomen op 3 oktober 2014, die de Staten verzoekt te erkennen *“qu’il n’est jamais dans l’intérêt supérieur d’un enfant d’être placé en rétention en raison de son statut ou de celui de ses parents, au regard de la législation sur l’immigration et à introduire dans la législation l’interdiction du placement en rétention d’enfants pour des raisons relatives à l’immigration”*¹⁸;

¹⁷ Wet van 16 november 2011 tot invoeging van een artikel 74/9 in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, inzake het verbod op het opsluiten van kinderen in gesloten centra, *Belgisch Staatsblad* van 17 februari 2012.

¹⁸ assembly.coe.int.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu la Convention internationale des droits de l'enfant qui fait de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale;

B. vu l'article 17 de la directive européenne n°2008/15/CE (directive retour), 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* qui prévoit que les familles comportant des mineurs ne sont placées en rétention qu'en dernier ressort et pour la période appropriée la plus brève possible;

C. vu l'article 11 de la directive européenne n°2013/33/UE (directive accueil), du 26 juin 2013, *établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale*, selon lequel les mineurs ne peuvent être placés en rétention qu'à titre de mesure de dernier ressort et après qu'il a été établi que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement. Ce placement en rétention doit être d'une durée la plus brève possible et tout doit être mis en œuvre pour libérer les mineurs placés en rétention et les placer dans des lieux d'hébergement appropriés pour mineurs;

D. vu la loi du 16 novembre 2011¹⁷ qui donne une assise légale au principe de l'interdiction de l'enferment des familles et qui instaure des modes alternatifs à la détention;

E. vu la résolution n° 2020 du Conseil de l'Europe concernant les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants, adoptée le 3 octobre 2014, qui invite les États *“à reconnaître qu’il n’est jamais dans l’intérêt supérieur d’un enfant d’être placé en rétention en raison de son statut ou de celui de ses parents, au regard de la législation sur l’immigration et à introduire dans la législation l’interdiction du placement en rétention d’enfants pour des raisons relatives à l’immigration”*¹⁸;

¹⁷ Loi du 16 novembre 2011 insérant un article 74/9 dans 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 détention d'enfants en centres fermés, M.B. 17.02 2012.

¹⁸ assembly.coe.int.

F. gelet op de algemene gezamenlijke opmerking¹⁹ van het Comité voor de bescherming van de rechten van alle werkende migranten en van de leden van hun families en van het Comité voor de rechten van het kind: *“la possibilité de placer des enfants en détention en tant que mesure de dernier ressort, qui peut s’appliquer dans des contextes tels que la justice pénale des mineurs, n’est pas applicable dans les procédures relatives à l’immigration parce qu’elle entrerait en conflit avec le principe de l’intérêt supérieur de l’enfant et avec le droit au développement”*;

G. gelet op de resolutie over de bescherming van migrerende kinderen, aangenomen door het Europees Parlement op 3 mei 2018, waarin wordt bepaald dat “kinderen niet om immigratieredenen mogen worden vastgehouden” en die de lidstaten verzoekt “om alle kinderen en gezinnen met kinderen tijdens de evaluatie van hun immigratiestatus onder te brengen in niet-vrijheidsberovende en gemeenschapsgerichte woonruimten”.

H. gelet op het jaarverslag 2016 van de federale Ombudsman²⁰, waarin aangaande de opsluiting van gezinnen met kinderen het Parlement wordt aanbevolen “een studie uit te voeren naar de oorzaken van het mislukken van uitwijzingsprocedures van gezinnen met kinderen vanuit terugkeerwoningen en naar maatregelen die de doeltreffendheid kunnen verhogen van alternatieven voor opsluiting om de daadwerkelijke verwijdering van gezinnen te garanderen. In afwachting van de resultaten van een dergelijke studie beveelt de federale Ombudsman aan om geen stappen te zetten of middelen aan te wenden om de opsluiting van gezinnen met kinderen in gesloten wooneenheden op het terrein van het centrum 127bis mogelijk te maken”;

I. gelet op het bevel van 26 september 2018 van het VN-Comité voor de rechten van het kind, dat België opdraagt een gezin vrij te laten dat sinds 14 augustus 2018 is opgesloten in de gezinsunits van het centrum 127bis in Steenokkerzeel;

F. vu l’Observation générale conjointe¹⁹ du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ainsi que du Comité des droits de l’enfant qui suit: *“la possibilité de placer des enfants en détention en tant que mesure de dernier ressort, qui peut s’appliquer dans des contextes tels que la justice pénale des mineurs, n’est pas applicable dans les procédures relatives à l’immigration parce qu’elle entrerait en conflit avec le principe de l’intérêt supérieur de l’enfant et avec le droit au développement”*;

G. vu la résolution sur la protection des enfants migrants adoptée, le 3 mai 2018, par le parlement européen dans laquelle il est stipulé *“que les enfants ne peuvent être placés en rétention dans le cadre des procédures d’immigration”* et invite *“les États à héberger tous les enfants et les familles avec enfants dans des logements implantés dans des structures de proximité, où ils ne sont pas privés de liberté, pendant l’examen de leur statut d’immigration”*.

H. vu le rapport annuel 2016 du Médiateur fédéral²⁰ sur l’enfermement de familles avec enfants dans lequel: *“il 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. Il demande aussi d’étudier les mesures susceptibles de renforcer l’efficacité des 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 les unités d’habitation fermées sur le site du centre 127bis”*;

I. vu l’ordonnance du Comité des droits de l’enfant de l’ONU, du 26 septembre 2018, enjoignant la Belgique à libérer une famille enfermée depuis le 14 août 2018 dans les unités familiales du centre 127bis de Steenokkerzeel;

¹⁹ Observation générale conjointe n° 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 23 (2017) du Comité des droits de l’enfant sur les obligations des États en matière de droits de l’homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d’origine, de transit, de destination et de retour, 16 novembre 2017.

²⁰ Federale Ombudsman, jaarverslag 2016, blz. 68-73.

¹⁹ Observation générale conjointe n° 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 23 (2017) du Comité des droits de l’enfant sur les obligations des États en matière de droits de l’homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d’origine, de transit, de destination et de retour, du 16 novembre 2017.

²⁰ Médiateur fédéral, rapport annuel 2016, p. 68-73.

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

1. een alomvattende, externe en onafhankelijke evaluatie te verrichten van de open terugkerwoningen en van de coaching in de eigen woningen; die evaluatie moet voorts de maatregelen behelzen die de alternatieven voor opsluiting doeltreffender kunnen maken, alsook informatie over het terugkeertraject van gezinnen met kinderen na de kennisgeving van het bevel om het grondgebied te verlaten en nauwkeurige statistieken over het profiel van de gezinnen die in de terugkerwoningen verblijven: het aantal gezinnen, het aantal verdwijningen, de duur van die verdwijningen enzovoort;

2. een alternatief beleid voor de opsluiting van gezinnen met minderjarigen uit te stippelen dat de begeleiding, het welzijn en de waardigheid van het kind bevordert, teneinde zo goed mogelijk de internationale verbintenissen inzake mensenrechten in acht te nemen; zulks impliceert dat:

a. voor een daadwerkelijke opvang van de gezinnen wordt gezorgd, met logistieke, administratieve, geneeskundige en sociale ondersteuning; doel daarvan is die gezinnen bij hun terugkeer te begeleiden zodra het bevel om het grondgebied te verlaten ter kennis is gebracht, alsmede zich met middelen toe te rusten om de vrijwillige terugkeer te bevorderen;

b. de benodigde en passende middelen worden uitgetrokken ten behoeve van de voorlichting en begeleiding van de gezinnen die vanuit hun eigen woning kunnen worden verwijderd;

c. de benodigde en passende middelen worden uitgetrokken om de werking van de terugkerwoningen te optimaliseren;

d. er een testperiode wordt ingebouwd met betrekking tot de preventieve maatregelen die zijn vastgelegd bij het koninklijk besluit van 1981²¹ (bijvoorbeeld de verplichting een gepaste financiële waarborg te storten en de bezorging van een afschrift van de identiteitsdocumenten);

e. inspanningen worden geleverd om jegens de gezinnen andere alternatieve detentievormen uit te werken;

f. voorafgaand aan elke beslissing tot opsluiting een stelselmatige screening van de kwetsbaarheid van de kinderen en van hun gezin plaatsvindt;

3. ervoor te zorgen dat, indien na afloop van de in verzoek 1 bedoelde alomvattende studie en van de

²¹ Artikel 110^{quaterdecies} van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. de réaliser une évaluation globale, externe et indépendante des maisons de retour ouvertes et du coaching dans les habitations personnelles; ladite évaluation devra comporter outre les mesures susceptibles de renforcer l'efficacité des alternatives à la détention, des informations sur le trajet de retour de familles avec enfants depuis la notification de l'ordre de quitter le territoire, des statistiques précises sur le profil des familles qui séjournent dans les maisons de retour: nombre de familles, nombre de disparitions, durée de celles-ci, etc.

2. de développer une politique alternative à l'enfermement des familles avec mineurs d'âges favorisant la prise en charge, le bien-être et la dignité de l'enfant, afin de respecter au mieux les engagements internationaux en matière de droits de l'homme, ce qui implique:

a. de prévoir un accompagnement effectif des familles avec un encadrement logistique, administratif, médical et social en vue de les accompagner au retour, dès la notification de l'ordre de quitter le territoire, et de se donner les moyens pour favoriser le retour volontaire;

b. de consacrer les moyens nécessaires et adéquats à l'information et à l'accompagnement des familles qui peuvent être éloignées à partir de leur habitation personnelle;

c. de consacrer les moyens nécessaires et adéquats pour rendre le fonctionnement optimal des maisons de retour;

d. de réaliser une période de tests des mesures préventives qui sont prévues par l'arrêté royal de 1981²¹ (par exemple: obligation de verser une garantie financière, remise d'une copie des documents d'identité);

e. de s'efforcer à trouver d'autres modes alternatifs de détention des familles;

f. de mettre en place un screening systématique de la vulnérabilité des enfants et de leur famille, avant toute décision d'enfermement.

3. s'il s'avère, au terme de l'étude globale visée au point 1 et de la mise en œuvre des recommandations

²¹ Article 110^{quaterdecies} de l'arrêté royal 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

tenuitvoerlegging van de in verzoek 2 bedoelde aanbevelingen blijkt dat in sommige uitzonderlijke situaties de opsluiting onontkoombaar is, die opsluiting in laatste instantie en voor de kortst mogelijke tijdspanne plaatsheeft; het betreft hier de benodigde tijd om de vlucht concreet te organiseren, bij voorkeur ten hoogste 72 uur lang.

5 oktober 2018

visées au point 2, que dans certaines situations exceptionnelles, l'enfermement ne peut pas être évité, il devra être réalisé en dernier ressort et pour la durée la plus courte possible, à savoir le temps nécessaire à la concrétisation du vol, de préférence 72 heures maximum.

5 octobre 2018

Catherine FONCK (cdH)