

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

3 december 2024

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 voor wat betreft
het vasthouden van gezinnen
met minderjarige kinderen
in gesloten centra met het oog op terugkeer**

(ingediend door
mevrouw Maaïke De Vreese c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

3 décembre 2024

PROPOSITION DE LOI

**modifiant
la loi du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire,
le séjour, l'établissement et l'éloignement
des étrangers, en ce qui concerne
le maintien de familles
avec enfants mineurs
en centre fermé en vue de leur retour**

(déposée par
Mme Maaïke De Vreese et consorts)

SAMENVATTING

*De wetswijziging van 2 mei 2024, waarmee een wet-
telijk verbod werd ingevoerd op het vasthouden van
gezinnen met minderjarige kinderen in illegaal verblijf
met het oog op terugkeer naar het land van herkomst,
wordt met dit wetsvoorstel ongedaan gemaakt.*

RÉSUMÉ

*Cette proposition de loi annule la modification légis-
lative du 2 mai 2024 qui a inscrit dans la loi l'interdiction
de maintenir des familles avec enfants mineurs en
séjour irrégulier dans des centres fermés en vue de
leur retour dans leur pays d'origine.*

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

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het regeerakkoord van de regering De Croo I van 30 september 2020 bepaalde dat minderjarigen niet kunnen worden vastgehouden in gesloten centra. Voor niet-begeleide minderjarigen gold reeds zo'n verbod (de artikelen 44^{octies} en 74/19 van de Vreemdelingenwet¹ bepalen dat niet-begeleide minderjarige vreemdelingen niet kunnen worden vastgehouden "op plaatsen in de zin van artikel 74/8, § 2, van de wet" (in gesloten centra)). De bepaling in het regeerakkoord betrof aldus het uitbreiden van dit verbod naar het vasthouden van begeleide minderjarigen. Op 2 mei 2024 werd zo'n verbod wettelijk verankerd, door de wijziging van de artikelen 74/8, § 2, en 74/9 van de Vreemdelingenwet.

In een dergelijk verbod wordt evenwel niet voorzien in de Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven², ook wel gekend als de "Terugkeerrichtlijn". Zo'n verbod bestaat evenmin in de andere landen van de Schengenzone. Sterker nog: zo'n verbod druist in tegen de geest van de Terugkeerrichtlijn en van de verplichtingen van België als lid van de Schengenzone.

Elke lidstaat van de Schengenzone is ertoe gehouden om derdelanders die onrechtmatig op het grondgebied verblijven te verwijderen, maar ook om zijn deel van de buitenste Schengengrens te beschermen tegen binnenkomsten van derdelanders die daartoe niet over de benodigde binnenkomstdocumenten beschikken (concreet: een geldig Schengenvisum, dan wel een geldig internationaal paspoort van een land dat door de EU vrijgesteld is van visumplicht). Beide verplichtingen worden onmogelijk gemaakt door dit verbod op de opsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen.

Concreet maakt de wetswijziging van 2 mei 2024 het voor de Dienst Vreemdelingenzaken (hierna: DVZ) onmogelijk om gezinnen in illegaal verblijf vast te houden in een gesloten inrichting met het oog op terugkeer. Hierdoor

¹ De Vreemdelingenwet is de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1980.

² Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* op 24 december 2008, L 348/98.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 du gouvernement De Croo I prévoyait que les mineurs ne pouvaient pas être détenus en centre fermé. Cette interdiction s'appliquait déjà dans le cas des mineurs non accompagnés (les articles 44^{octies} et 74/19 de la Loi sur les étrangers¹ disposent que les étrangers mineurs d'âge non accompagnés ne peuvent être maintenus "dans les lieux au sens de l'article 74/8, § 2" (c'est-à-dire dans des centres fermés)). La disposition précitée de l'accord de gouvernement visait donc à étendre l'interdiction aux mineurs accompagnés. Le 2 mai 2024, cette interdiction a été inscrite dans la loi, au travers de la modification des articles 74/8, § 2, et 74/9 de la Loi sur les étrangers.

Une interdiction de ce type n'est toutefois pas prévue par la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier², également appelée "directive sur le retour". Cette interdiction n'existe pas non plus dans les autres pays de la zone Schengen. Qui plus est, elle est contraire à l'esprit de la directive sur le retour et aux obligations de la Belgique en sa qualité de membre de la zone Schengen.

Tout État membre de la zone Schengen est tenu d'éloigner les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur son territoire, mais également de protéger sa partie de la frontière extérieure Schengen contre les entrées de ressortissants de pays tiers qui ne disposent pas des documents d'entrée requis (concrètement: un visa Schengen valable ou un passeport international valable d'un pays exempté de l'obligation de visa par l'Union européenne). L'interdiction de détention des familles avec enfants mineurs ne permet pas de respecter ces deux obligations.

Concrètement, la modification législative du 2 mai 2024 empêche l'Office des Étrangers (OE, ci-après) de maintenir des familles en séjour irrégulier dans un établissement fermé en vue de leur retour. Dès lors, l'OE n'est

¹ La Loi sur les étrangers est la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 1980.

² Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 24 décembre 2008, L 348/98.

wordt het voor DVZ *de facto* onmogelijk om voor deze groep een gedwongen terugkeer te organiseren, indien het betrokken gezinshoofd elke medewerking daaraan weigert. Daarenboven geldt dit verbod ook voor gezinnen die onderschept werden tijdens een poging om België binnen te komen via onze buitenste Schengengrens in havens en luchthavens, zonder daartoe over de noodzakelijke binnenkomstdocumenten te beschikken. Aldus zet deze wetswijziging onze buitenste Schengengrens helemaal open voor zulke gezinnen, indien het gezinshoofd elke medewerking bij vrijwillige terugkeer weigert. De DVZ heeft in dat geval geen enkele mogelijkheid meer om aan hen de toegang tot het grondgebied te weigeren, of een gedwongen terugkeer te organiseren.

Ten slotte dient benadrukt dat evenmin de nationale en internationale rechtspraak zo'n verbod zou ondersteunen, laat staan aan België zou opdragen. Het tegendeel is eerder het geval. De detentie van gezinnen met minderjarige kinderen is volgens de Raad van State niet onwettig, mits enkele aanpassingen aan de praktische regeling (het regime) van de detentie. Dat blijkt uit het arrest van de Raad van State dd. 24 juni 2021, nr. 251.051.

Ook het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna: EHRM) bevestigt deze visie. In het arrest *A.B. e.a. tegen Frankrijk* oordeelde het EHRM dat een detentiemaatregel artikel 5, § 1, EVRM³ niet schendt op voorwaarde dat (i) er een verwijderingsprocedure loopt en (ii) de detentie in functie van de verwijderingsmaatregel staat. Detentie van een kind kan volgens het Hof enkel indien de vrijheidsberoving (i) noodzakelijk is om de verwijdering van het gezin te verzekeren en (ii) het laatste redmiddel is na onderzoek van minder dwingende alternatieven. In de nationale en internationale rechtspraak is er aldus evenmin een grond terug te vinden om een categoriek verbod hierop in de wet in te schrijven.

Om al deze redenen dient de wetswijziging van 2 mei 2024 opnieuw ongedaan gemaakt te worden, wat het voorwerp vormt van dit wetsvoorstel.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 2

Hiermee wordt de wetswijziging van 2 mei 2024 ongedaan gemaakt en wordt artikel 74/9 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied,

³ EVRM is het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

de facto pas en mesure d'organiser un retour forcé pour ces personnes si le chef de famille concerné refuse de coopérer au retour. Cette interdiction vaut également pour les familles interceptées dans les ports ou les aéroports alors qu'elles tentaient d'entrer en Belgique en passant par notre frontière extérieure Schengen sans disposer des documents d'entrée requis à cet effet. Cette modification législative abolit dès lors notre frontière extérieure Schengen pour ces familles si le chef de famille refuse de coopérer à un retour volontaire. Dans ce cas, l'OE n'a plus la moindre possibilité de leur refuser l'accès au territoire ou d'organiser un retour forcé.

Il convient enfin de souligner que la jurisprudence nationale et la jurisprudence internationale ne soutiennent pas non plus une interdiction de ce type et, *a fortiori*, ne l'imposent nullement à la Belgique, bien au contraire. Selon le Conseil d'État, la détention de familles avec enfants mineurs n'est pas illégale, à condition que certains aménagements soient apportés aux modalités pratiques (régime) de la détention. C'est ce qui ressort de l'arrêt n° 251.051 du 24 juin 2021.

La Cour européenne des droits de l'homme confirme également ce point de vue. Dans l'arrêt *A.B. et autres contre France*, la Cour a estimé qu'une mesure de détention ne violait pas l'article 5, § 1^{er}, de la CEDH³ à condition (i) qu'une procédure d'éloignement soit en cours et (ii) que la détention soit effectuée aux fins de la mesure d'éloignement. La détention d'un enfant n'est possible, selon la Cour, que si la privation de liberté (i) est nécessaire pour assurer l'éloignement de la famille et (ii) est le dernier recours après avoir envisagé des alternatives moins contraignantes. On ne peut donc pas non plus s'appuyer sur la jurisprudence nationale et internationale pour justifier l'inscription dans la loi d'une interdiction catégorique de ce type de détention.

À la lumière de tous ces éléments, il y a lieu d'annuler la modification législative du 2 mai 2024. Tel est l'objectif poursuivi par la présente proposition de loi.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article annule la modification législative du 2 mai 2024 et rétablit la version initiale de l'article 74/9 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le

³ La CEDH est la Convention européenne des droits de l'homme.

het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen in zijn originele staat hersteld (artikel 74/9, zoals ingevoegd in de wet van 16 november 2011).

séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (l'article 74/9 tel qu'inséré par la loi du 16 novembre 2011).

Maike De Vreese (N-VA)
Darya Safai (N-VA)
Theo Francken (N-VA)
Eva Demesmaeker (N-VA)
Dorien Cuylaerts (N-VA)
Kathleen Depoorter (N-VA)
Michael Freilich (N-VA)
Koen Metsu (N-VA)
Peter Buysrogge (N-VA)

WETSVOORSTEL**Art. 1**

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

Art. 2

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

“Art. 74/9.

§ 1. Een gezin met minderjarige kinderen dat het Rijk is binnengekomen zonder te voldoen aan de in artikel 2 of 3 gestelde voorwaarden of wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn of wiens verblijf onregelmatig is, wordt in beginsel niet geplaatst in een plaats zoals bedoeld in artikel 74/8, § 2, tenzij aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen.

§ 2. Het gezin met minderjarige kinderen dat tracht het Rijk binnen te komen zonder aan de voorwaarden, gesteld in artikel 2 of 3 te voldoen, kan, met het oog op het overgaan tot de verwijdering, voor een zo kort mogelijke periode, worden vastgehouden in een welbepaalde plaats aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen, gelegen in het grensgebied.

§ 3. Het gezin bedoeld in paragraaf 1 krijgt de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden in een eigen woning te verblijven, tenzij één van de gezinsleden zich bevindt in één van de gevallen voorzien in artikel 3, eerste lid, 5° tot 7°. Indien het gezin in de onmogelijkheid verkeert om in een eigen woning te verblijven, dan zal het onder dezelfde voorwaarden een verblijfplaats toegewezen worden in een plaats zoals bedoeld in artikel 74/8, § 2, aangepast aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen.

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

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

Slechts indien het gezin zich niet houdt aan de voorwaarden bedoeld in het tweede lid, kan het gezin voor een beperkte tijd worden geplaatst in een plaats zoals

PROPOSITION DE LOI**Art. 1^{er}**

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

Art. 2

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

“Art. 74/9.

§ 1^{er}. Une famille avec enfants mineurs qui a pénétré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées aux articles 2 ou 3, ou dont le séjour a cessé d'être régulier ou est irrégulier, n'est en principe pas placée dans un lieu tel que visé à l'article 74/8, § 2, à moins que celui-ci ne soit adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs.

§ 2. La famille avec enfants mineurs qui tente de pénétrer dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées aux articles 2 ou 3 peut, en vue de procéder à l'éloignement, être maintenue dans un lieu déterminé, adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs et situé aux frontières, pour une durée aussi courte que possible.

§ 3. La famille visée au § 1^{er} a la possibilité de résider, sous certaines conditions, dans une habitation personnelle, à moins qu'un des membres de la famille se trouve dans l'un des cas prévus à l'article 3, alinéa 1^{er}, 5° à 7°. Si la famille est dans l'impossibilité de résider dans une habitation personnelle, elle se verra attribuer, dans les mêmes conditions, un lieu de résidence dans un lieu tel que visé à l'article 74/8, § 2, adapté aux besoins des familles avec enfants.

Les conditions auxquelles la famille doit satisfaire sont formulées dans une convention conclue entre la famille et l'Office des Étrangers.

Le Roi détermine le contenu de cette convention, ainsi que les sanctions applicables en cas de non-respect de la convention.

La famille ne peut être placée dans un lieu tel que visé à l'article 74/8, § 2, pendant une durée limitée que si elle ne respecte pas les conditions visées à l'alinéa 2,

bedoeld in artikel 74/8, § 2, tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast.

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

21 november 2024

Maaïke De Vreese (N-VA)
Darya Safai (N-VA)
Theo Francken (N-VA)
Eva Demesmaeker (N-VA)
Dorien Cuylaerts (N-VA)
Kathleen Depoorter (N-VA)
Michael Freilich (N-VA)
Koen Metsu (N-VA)
Peter Buysrogge (N-VA)

à moins que d'autres mesures radicales mais moins contraignantes puissent efficacement être appliquées.

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

21 novembre 2024