DOC 55 **1669/001**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 novembre 2020

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin d'interdire la détention de familles avec enfants mineurs

(déposée par Mme Vanessa Matz et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 november 2020

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 de opsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen te verbieden

(ingediend door mevrouw Vanessa Matz c.s.)

RÉSUMÉ

La proposition de loi concerne la situation des familles avec enfants mineurs qui ne sont pas, ou plus, en ordre au niveau de leur droit de séjour en Belgique et qui doivent faire l'objet d'un éloignement du territoire.

Bien que la loi prévoie, en principe, que la détention de telles familles avec enfants mineurs ne puisse se produire que de manière exceptionnelle, seulement si toute une série d'autres mesures alternatives n'ont pas pu apporter de solution, l'auteur constate cependant que cela ne se passe pas comme cela sur le terrain.

À cause d'un désinvestissement manifeste de la part des autorités dans lesdites solutions alternatives, la détention de familles avec enfants mineurs se produit de manière beaucoup trop fréquente.

Pour faire face à cette situation, il est proposé d'interdire purement et simplement la détention des familles avec enfants mineurs et de faire ainsi des solutions alternatives à la détention les seules solutions autorisées.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel gaat over de situatie van de gezinnen met minderjarige kinderen wier verblijfsrecht in België niet of niet langer in orde is en die van het grondgebied moeten worden verwijderd.

Hoewel de wet de opsluiting van dergelijke gezinnen met minderjarige kinderen in principe alleen toestaat in uitzonderlijke omstandigheden, dat wil zeggen slechts indien meerdere alternatieve maatregelen geen oplossing hebben kunnen bieden, stelt de indienster vast dat dit in de praktijk anders verloopt.

Doordat de overheid duidelijk steeds minder voor die alternatieve oplossingen kiest, worden gezinnen met minderjarige kinderen al te vaak opgesloten.

Om die situatie tegen te gaan, wordt voorgesteld om de opsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen totaal te verbieden en aldus alleen de alternatieven voor die opsluiting toe te staan.

N-VA	:	*Nieuw-Vlaamse Alliantie*
Ecolo-Groen	:	*Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen*
PS	:	*Parti Socialiste*
VB	:	*Vlaams Belang*
MR	:	*Mouvement Réformateur*
CD&V	:	*Christen-Democratisch en Vlaams*
PVDA-PTB	:	*Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique*
Open Vld	:	*Open Vlaamse liberalen en democraten*
sp.a	:	*socialistische partij anders*
cdH	:	*centre démocrate Humaniste*
DéFI	:	*Démocrate Fédéraliste Indépendant*
INDEP-ONAFH	:	*Indépendant - Onafhankelijk*

Abréviations dans la numérotation des publications:		*Afkorting bij de numering van de publicaties:*	
DOC 55 0000/000	*Document de la 55e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi*	*DOC 55 0000/000*	*Parlementair document van de 55e 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 defi nitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*
PLEN	*Séance plénaire*	*PLEN*	*Plenum*
COM	*Réunion de commission*	*COM*	*Commissievergadering*
MOT	*Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*	*MOT*	*Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La détention d'enfants dans le contexte des mouvements migratoires peut, comme l'indique la section de législation du Conseil d'État[1] dans son avis n° 63.513/4, soulever de graves questions au regard de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme[2], qui prohibe de manière absolue la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants.

De plus, la détention d'enfants est, éthiquement parlant, inacceptable.

Par ailleurs, l'éloignement des personnes qui se sont vu refuser le droit de s'établir en Belgique et ont épuisé les voies de recours à leur disposition constitue la pierre angulaire de toute politique d'immigration.

Afin de concilier ces deux impératifs, le législateur[3] a imaginé un système en cascade pour les familles avec enfants mineurs qui se sont vu refuser le droit de s'établir en Belgique et ont épuisé les voies de recours à leur disposition et qui doivent, par conséquent, faire l'objet d'un éloignement du territoire. Dans un premier temps, un coaching est mis en place au domicile où réside cette famille[4]; si cela ne fonctionne pas, cette famille est transférée vers une unité familiale ouverte[5] (appelée maison ouverte ou maison FITT[6]); enfin, si cette famille n'obtempère pas dans le délai imparti, il y a, en dernier recours et pour une période la plus brève

1 Avis n° 63.513/4 donné le 13 juin 2018 sur un projet d'arrêté royal "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 Étrangers, 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.

2 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

3 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.

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 Familie Identificatie- en Terugkeerteam – Equipe d'identification et de retour des familles.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De opsluiting van kinderen in de context van het migratievraagstuk doet, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State in zijn advies nr. 63.513/4 aangeeft[1], ernstige vragen rijzen in het licht van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen volkomen verbiedt[2].

Ethisch gezien is de opsluiting van kinderen trouwens onaanvaardbaar.

Tegelijk vormt de verwijdering van de personen aan wie het recht om zich in België te vestigen werd geweigerd en die alle rechtsmiddelen hebben uitgeput, de hoeksteen van elk immigratiebeleid.

Om die twee aspecten met elkaar te verzoenen, heeft de wetgever[3] een getrapt systeem uitgewerkt voor de gezinnen met minderjarige kinderen aan wie het recht om zich in België te vestigen werd geweigerd en die alle rechtsmiddelen hebben uitgeput, wat meebrengt dat zij van het grondgebied moeten worden verwijderd. In eerste instantie wordt thuis bij het gezin een coaching opgezet[4]; als dat niet werkt, wordt het gezin overgeplaatst naar een open gezinsunit[5] (een open huis of zogenaamde FITT-woning[6]); geeft het gezin binnen de gestelde termijn geen gevolg aan het bevel om het grondgebied te verlaten, dan wordt als laatste redmiddel

1 Advies nr. 63.513/4 van 13 juni 2018 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen".

2 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950.

3 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.

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 terugkeerwoningen werden vanaf 2009 in gebruik genomen.

6 Familie Identificatie- en Terugkeerteam.

possible, la possibilité de détenir cette famille dans une unité familiale fermée.

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

La correcte application de la loi requiert que des moyens suffisants soient déployés pour que les alternatives à la détention soient efficaces et qu'il ne soit dès lors pas nécessaire d'avoir recours à la détention d'enfants.

Or, les auditions en commission de l'intérieur, lors de la précédente législature 54, ont démontré un sous-investissement manifeste des autorités dans les modes alternatifs à la détention. À titre d'exemple, le *Jesuit Refugee Service Belgium* a signalé ceci*:* "les maisons familiales au centre 127*bis* (NDLR: les centres fermés pour les familles avec enfants mineurs) 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 de la chaîne, à savoir à des lieux d'enfermement dont les maisons de retour sont censées prévenir l'usage[7]".

Par conséquent, faute de mettre en œuvre les moyens nécessaires, les alternatives n'ont pas été suffisamment et correctement mises en œuvre et il a été recouru abusivement à la détention de mineurs pour des durées excessives et dans des conditions inacceptables, ainsi que l'a indiqué le Conseil d'État dans son récent arrêt du 4 avril 2019[8] suspendant l'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 Étrangers, 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

voorzien in een – zo kort mogelijk te houden – opsluiting in een gesloten gezinsunit.

De wetgever wil dus van dat alternatief voor de opsluiting de regel maken. De plaatsing in een gesloten gezinsunit moet de uitzondering zijn, te weten wanneer de optie van de terugkeerwoningen geen soelaas biedt omdat de gezinnen met minderjarige kinderen weigeren mee te werken; in dat geval moet de maatregel zo kort mogelijk worden gehouden, namelijk de tijd die nodig is om een vlucht te plannen.

De correcte toepassing van de wet vereist voldoende middelen opdat de alternatieven voor opsluiting doeltreffend zijn en kinderen derhalve niet moeten worden opgesloten.

Uit de hoorzittingen in de commissie voor de Binnenlandse Zaken tijdens de 54e zittingsperiode is echter gebleken dat de overheid schromelijk tekort is geschoten als het erom ging de alternatieven voor opsluiting te financieren. Zo heeft de *Jesuit Refugee Service Belgium* op het volgende gewezen: "*les maisons familiales au centre 127bis* [n.v.d.r.: de gesloten units voor gezinnen met minderjarige kinderen] *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 de la chaîne, à savoir à des lieux d'enfermement dont les maisons de retour sont censées prévenir l'usage*[7]".

Daar niet in de nodige middelen werd voorzien, de alternatieven onvoldoende en onjuist werden uitgewerkt en abusievelijk werd overgegaan tot opsluiting van minderjarigen gedurende buitensporige perioden en in onaanvaardbare omstandigheden, schorste de Raad van State bij zijn arrest van 4 april 2019[8] de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 22 juli 2018 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig

7 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.

8 Arrêt du Conseil d'État du 4 avril 2019 n° 244 190.

7 Advies van de JRS 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 (54 3045/001) van 13 september 2018, blz. 3.

8 Arrest nr. 244 190 van de Raad van State van 4 april 2019.

du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Ainsi, depuis août 2018, après un moratoire concernant la détention des familles avec enfants mineurs qui a duré 9 ans, le gouvernement a décidé de permettre à nouveau leur détention sans avoir préalablement examiné si les alternatives à la détention pouvaient être renforcées pour les rendre plus efficaces.

L'exception est ainsi devenue la règle et la politique de détention a ainsi accaparé la plus grosse partie des moyens disponibles, rendant les alternatives toujours moins opérationnelles et la détention toujours plus nécessaire.

Afin de rompre ce cercle vicieux et d'en revenir à l'esprit qui avait présidé à l'élaboration de la loi, il est proposé d'interdire purement et simplement la détention des familles avec enfants mineurs et de faire ainsi des solutions alternatives à la détention les seules solutions autorisées.

Il appartiendra au gouvernement d'examiner la meilleure manière de renforcer les alternatives à la détention afin qu'elles permettent, sans recours à la détention d'enfants, l'éloignement effectif des familles avec enfants mineurs qui se sont vu refuser le droit de s'établir en Belgique et ont épuisé les voies de recours à leur disposition.

À cet égard, l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 prévoit ce qui suit: "Des mineurs ne peuvent pas être détenus en centre fermé. Le gouvernement prendra également des mesures alternatives pour éviter qu'il soit abusé de ce principe pour rendre le retour impossible".

La présente proposition de loi a l'avantage de mettre en œuvre rapidement cet engagement du gouvernement.

Il y a lieu de de rappeler également que la législation actuelle prévoit déjà des mesures préventives pour empêcher que les personnes en séjour irrégulier ne disparaissent dans la nature pour se soustraire au contrôle des autorités, 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'identité[9]. Mais il n'y est pourtant presque jamais recouru.

[9] Article 110*quaterdecies* de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Zo besliste de regering, na een negenjarig moratorium, dat gezinnen met minderjarige kinderen vanaf augustus 2018 opnieuw konden worden opgesloten, zonder te hebben onderzocht of de alternatieven voor opsluiting efficiënter konden worden gemaakt door ze uit te bouwen.

De uitzondering is aldus de regel geworden en het grootste deel van de beschikbare middelen gaat dan ook naar het opsluitingsbeleid, waardoor de alternatieven almaar minder werkzaam worden en opsluiting steeds noodzakelijker.

Teneinde die vicieuze cirkel te doorbreken en terug te keren naar de aan de uitwerking van de wet ten grondslag liggende gedachte, wordt voorgesteld om de opsluiting van de gezinnen met minderjarige kinderen volledig te verbieden en er aldus voor te zorgen dat de alternatieven voor opsluiting de enige toegelaten oplossingen zijn.

Het zal de regering toekomen om te onderzoeken hoe die alternatieven zo goed mogelijk kunnen worden uitgebouwd, opdat de opsluiting van kinderen niet nodig is wanneer de betrokken gezinnen daadwerkelijk van het grondgebied worden verwijderd wanneer hen het recht werd geweigerd zich in België te vestigen en zij alle tot hun beschikking staande beroepsmogelijkheden hebben uitgeput.

Ter zake staat in het regeerakkoord van 30 september 2020 het volgende: "Minderjarigen kunnen niet vastgehouden worden in gesloten centra. De regering zal tegelijkertijd alternatieve maatregelen nemen om te vermijden dat dit misbruikt wordt om de terugkeer onmogelijk te maken".

Dit wetsvoorstel biedt het voordeel om die belofte van de regering snel waar te maken.

Overigens bevat de huidige wetgeving al preventieve maatregelen die moeten verhinderen dat de illegaal in ons land verblijvende mensen van de radar verdwijnen om de controle door de overheid te ontlopen, bijvoorbeeld de verplichting om zich op vraag van de overheid te melden, de storting van een financiële waarborg of het verstrekken van een kopie van de identiteitsdocumenten[9]. Van dergelijke maatregelen wordt echter nagenoeg nooit gebruik gemaakt.

[9] 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.

Pour finir, la présente proposition de loi doit être lue en combinaison avec la proposition de résolution visant à évaluer et à développer les modes alternatifs à l'enfermement des familles avec enfants mineurs (DOC 55 0905/001).

Vanessa MATZ (cdH)
Catherine FONCK (cdH)
Maxime PRÉVOT (cdH)
Josy ARENS (cdH)
François DE SMET (DéFI)

Tot slot moet dit wetsvoorstel worden gelezen in samenhang met het voorstel van resolutie over de evaluatie en de uitbouw van alternatieven voor opsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen (DOC 55 0905/001).

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

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, inséré par la loi du 19 janvier 2012, est remplacé par ce qui suit:

"Article 74/9. § 1er. Il est interdit de détenir dans un lieu tel que visé à l'article 74/8, § 2, une famille avec enfants mineurs qui tente de pénétrer ou a pénétré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées aux articles 2 ou 2/1, ou dont le séjour a cessé d'être régulier ou est irrégulier.

§ 2. La famille visée au § 1er a la possibilité de résider, sous certaines conditions, dans une habitation personnelle ou de bénéficier d'une alternative à sa détention selon les conditions déterminées par le Roi.

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 cette convention.

§ 3. La famille visée dans le présent article se voit attribuer un agent de soutien qui l'accompagne, l'informe et la conseille.".

Art. 3

Le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi; celle-ci est fixée au plus tard le 1er janvier 2022.

6 novembre 2020

Vanessa MATZ (cdH)
Catherine FONCK (cdH)
Maxime PRÉVOT (cdH)
Josy ARENS (cdH)
François DE SMET (DéFI)

WETSVOORSTEL

Artikel 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, ingevoegd bij de wet van 19 januari 2012, wordt vervangen door wat volgt:

"Artikel 74/9. § 1. Het is verboden om een gezin met minderjarige kinderen dat het Rijk tracht binnen te komen of is binnengekomen zonder te voldoen aan de in de artikelen 2 of 2/1 bepaalde voorwaarden, of waarvan het verblijf niet of niet langer legaal is, op te sluiten in een plaats zoals bedoeld in artikel 74/8, § 2.

§ 2. Het in paragraaf 1 bedoelde gezin heeft de mogelijkheid om op bepaalde voorwaarden in een persoonlijke woning te verblijven of gebruik te maken van een alternatief voor opsluiting, met inachtneming van de door de Koning bepaalde voorwaarden.

De voorwaarden waaraan het gezin moet voldoen, worden vastgelegd in een overeenkomst tussen het gezin en de Dienst Vreemdelingenzaken.

De Koning bepaalt de inhoud van die overeenkomst, alsook de toepasbare sancties ingeval die overeenkomst niet wordt nageleefd.

§ 3. Aan het in dit artikel bedoelde gezin wordt een ondersteunende ambtenaar toegewezen, die het gezin begeleidt, informeert en adviseert.".

Art. 3

De Koning bepaalt de datum van inwerkingtreding van deze wet; ze treedt uiterlijk op 1 januari 2022 in werking.

6 november 2020

Imprimerie centrale – Centrale drukkerij