

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2007-2008

5 MEI 2008

Wetsvoorstel 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

(Ingediend door mevrouw Nahima Lanjri)

TOELICHTING

Opsluiting van kinderen in gesloten centra

De jongste jaren kwam op geregelde tijdstippen de detentie in gesloten centra van minderjarigen aan bod. Er waren allerhande acties, petitie en betogingen; ook het Kinderrechtencommissariaat sprak zich uit over de desastreuze gevolgen voor de minderjarigen. De ophef die er ontstond toen de Ecuadoraanse Angelica opgesloten was in het gesloten centrum 127bis in Steenokkerzeel, zwengelde het debat nogmaals aan. Het geeft de nood weer aan een transparante, menselijke regelgeving op dit gebied, die de noden van onze maatschappij en de individuele situatie van de uitgeprocedeerden of mensen zonder papieren met elkaar probeert te verzoenen.

Organisaties die van ver of dichtbij betrokken zijn bij de begeleiding en de opvang van deze mensen, vestigen steeds meer de aandacht op de noodzaak naar alternatieven. Verschillende politieke fracties, vanuit meerderheid en oppositie, hebben in de vorige legislatuur aangedrongen op alternatieven. In de periode oktober 2006 — februari 2007 werd er een studie uitgevoerd, in opdracht van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken, over de alternatieven voor de opsluiting van kinderen in gesloten centra. De

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2007-2008

5 MAI 2008

Proposition de loi 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

(Déposée par Mme Nahima Lanjri)

DÉVELOPPEMENTS

Détention d'enfants en centres fermés

La détention des mineurs en centres fermés a régulièrement été au centre des discussions ces dernières années. Elle a suscité toutes sortes d'actions, de pétitions et de manifestations, et le Commissariat aux droits de l'enfant s'est également exprimé sur ses conséquences désastreuses pour les mineurs. Le battage suscité par la détention de la petite Équatorienne Angelica au centre fermé 127bis de Steenokkerzeel n'a fait que raviver le débat. Cela illustre la nécessité d'avoir une réglementation transparente et humaine en la matière, qui tente de concilier les besoins de notre société et la situation individuelle des demandeurs d'asile déboutés ou des sans-papiers.

Les organisations concernées de près ou de loin par l'accompagnement et l'accueil de ces personnes n'ont cessé d'attirer l'attention sur la nécessité de trouver des solutions de remplacement. Sous la précédente législature, divers groupes politiques de la majorité comme de l'opposition ont aussi insisté pour que l'on trouve d'autres solutions. Durant la période comprise entre octobre 2006 et février 2007, une étude commanditée par l'Office des étrangers (OE) à la demande du ministre de l'Intérieur s'est penchée sur les alternatives à la détention des enfants en centres

resultaten lokten gemengde reacties uit. Enerzijds was er grote tevredenheid dat in het rapport het algemene principe van het niet-opsluiten van kinderen naar voren wordt geschoven. Anderzijds was er enige teleurstelling over het gebrek aan concrete alternatieven voorgesteld in de aanbevelingen van de studie.

Experts zijn het erover eens dat de gevolgen van een opsluiting voor kinderen op medisch en psychisch gebied rampzalig zijn. Het heeft een nefaste invloed op hun lichamelijke en psychische ontwikkeling. Stilletjes aan vind je meer literatuur over kinderen in precair verblijf. Kinderpsychiater Peter Adriaenssens wees meermaals op de negatieve psychologische gevolgen van opsluiting van kinderen. Verschillende organisaties spraken zich uit tegen een verdere opsluiting: Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Amnesty International, Caritas International, de Liga voor de Mensenrechten.

Ook kinderrechtencommissaris Ankie Vandekerckhove verzet zich principieel en ondubbelzinnig tegen de opsluiting van minderjarigen omdat dit in strijd is met het Kinderrechtenverdrag: «In deze gesloten centra heerst een groeps- en gevangenisregime, waarvan intussen meer dan voldoende aangetoond werd dat dit zware psychische en psychosomatische gevolgen voor de minderjarigen heeft en hun rechten op vele vlakken hypothekeert (onderwijs, spel en ontspanning, medische zorg, psychologische bijstand, privacy ...). Uit onderzoek en uit regelmatige bezoeken aan de centra blijven we verontrustende signalen opvangen over zware traumatiserende levensomstandigheden, en frequent voorkomende vormen van ernstig geestelijk onwelzijn.» Ook de Waalse kinderrechtencommissaris Claude Lelièvre zat hierover op dezelfde lijn. Gezien het belang van de kinderen in deze dermate geschonden wordt, gaat de eis van het Kinderrechtencommissariaat verder dan het louter verbeteren van de omkadering en infrastructuur in de gesloten centra. Samen met vele anderen eist het Kinderrechtencommissariaat een stopzetting van deze vorm van detentie van minderjarigen zonder papieren. De overheid moet wel degelijk een asiel- en migratiebeleid, en dus ook een uitwijzingsbeleid kunnen voeren, maar dit kan niet langer zonder alternatieven voor de opsluiting van minderjarigen.

Kinderen die met hun ouders door armoede, ontbering, oorlogsgeweld of vervolging vluchten uit hun land van herkomst vormen een kwetsbare groep voor de ontwikkeling van psychosociale problemen. De traumatiserende impact van detentie blijkt zelfs even sterk als die van de traumatische gebeurtenissen in het land van herkomst.

fermés. Les résultats de cette étude ont suscité des réactions contrastées : les uns se sont dit extrêmement satisfaits que le rapport consacre le principe général d'interdiction de détention des enfants, tandis que les autres exprimaient une certaine déception liée au fait que les recommandations de l'étude ne proposent pas d'alternatives concrètes.

Les experts s'accordent à dire qu'une détention a des conséquences catastrophiques pour les enfants, tant sur le plan médical que psychique. Elle a un effet néfaste sur leur développement physique et mental. On commence à trouver une littérature de plus en plus abondante sur la situation d'enfants en séjour précaire. Le pédopsychiatre Peter Adriaenssens a déjà souligné à plusieurs reprises les conséquences psychologiques néfastes de la détention des enfants. En outre, plusieurs organisations ont condamné cette politique de détention des enfants : *Vluchtelingenwerk Vlaanderen*, Amnesty International, Caritas International et la Ligue des droits de l'homme.

La commissaire flamande aux droits de l'enfant Ankie Vandekerckhove est, elle aussi, fondamentalement et catégoriquement opposée à la détention de mineurs, car celle-ci est contraire à la Convention relative aux droits de l'enfant : «Ces centres fermés fonctionnent selon un régime de groupe et carcéral, dont il a déjà été prouvé de manière plus que suffisante que cette expérience avait des répercussions graves sur la santé psychique et psychosomatique des mineurs, sans parler de l'atteinte portée à leurs droits dans de nombreux domaines (enseignement, jeu et détente, soins médicaux, assistance psychologique, vie privée, ...). Dans le cadre des études menées et de nos visites régulières dans des centres, nous continuons à capter des signaux inquiétants faisant état de conditions de vie très traumatisantes et de formes répandues de mal-être psychique grave.» Le commissaire francophone aux droits de l'enfant, Claude Lelièvre, était du même avis. L'intérêt des enfants étant à ce point bafoué, le commissariat aux droits de l'enfant demande plus qu'une simple amélioration de l'encadrement et de l'infrastructure dans les centres fermés. Relayant en cela la demande de bien d'autres personnes et organisations, il exige que soit mis fin à cette forme de détention des mineurs sans-papiers. Il est vrai que les pouvoirs publics doivent mener une politique d'asile et d'immigration, et donc aussi d'expulsion, mais il est inadmissible de poursuivre sur cette voie sans alternative à la détention des mineurs.

Les enfants qui quittent leur pays d'origine accompagnés de leurs parents pour fuir la pauvreté, les privations, les violences de la guerre ou les persécutions, forment un groupe vulnérable exposé aux problèmes psychosociaux. La détention a même un effet aussi traumatisant que les événements qu'ils ont vécus dans leur pays d'origine.

De gesloten centra in ons land zijn totaal onaangepast aan het verblijf van minderjarigen. De begeleiding en de materiële opvang zijn niet aangepast aan de noden van kinderen.

Een gebrek aan statistieken maakt het moeilijk te zeggen hoeveel minderjarigen de afgelopen jaren voor welke periode werden vastgehouden. Sommige studies hebben het over 152 kinderen in 2004, 660 kinderen in 2005 en 746 kinderen in 2006.

Het gaat overigens niet meer alleen om gezinnen met kinderen die hier allang verblijven, illegaal geworden zijn en in afwachting van hun verwijdering in detentie gehouden worden. Het gaat steeds meer om asielzoekers met kinderen, en ook niet-begeleide minderjarigen die aan de grens de toegang tot het grondgebied geweigerd wordt en opgesloten worden om ze te kunnen terugleiden, de zogenaamde Dublingevallen (terugleiding naar EU-land van eerste aanmelding).

Het Dublin-onderzoek: welk land is verantwoordelijk voor de asielaanvraag

De DVZ onderzoekt bij een asielaanvraag steeds eerst welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag op basis van de Dublinconventie, verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003.

Indien België niet verantwoordelijk is voor het onderzoek van de asielaanvraag, maar wel een ander land van de EU of Noorwegen of IJsland, zal er een beslissing van weigering van verblijf met bevel om het grondgebied te verlaten worden afgeleverd (26^{quater}). De asielzoeker krijgt een laissez passer (bijlage 10^{ter}) en dient zich te begeven naar het land dat verantwoordelijk is voor de behandeling. Als de asielzoeker een niet-begeleide minderjarige is, is de staat waar de ouder of de voogd wettig verblijft verantwoordelijk.

In afwachting van een antwoord van de staat aan wie de overname wordt gevraagd, kan de kandidaatvluchteling worden opgesloten. Dit kan in welbepaalde gevallen en voor een welbepaalde periode. Er wordt dan een bijlage 39^{ter} (beslissing tot vasthouding) afgeleverd. De DVZ kan de asielzoeker gedurende maximum 2 maanden vasthouden in een gesloten centrum, teneinde zelf de overdracht uit te voeren en op die manier vermijden dat de asielzoeker zich naar een andere staat begeeft of illegaal in België verblijft.

Wanneer een kandidaat-asielzoeker aan de grens een aanvraag indient, wordt hij in afwachting van de verdere behandeling van het asielverzoek, vastgehouden.

Les centres fermés de notre pays sont totalement inadaptés au séjour de mineurs. L'accompagnement et la prise en charge matérielle ne sont pas adaptés aux besoins des enfants.

En l'absence de statistiques, il est difficile de dire combien de mineurs ont été enfermés ces dernières années et pendant combien de temps. Certaines études avancent les chiffres de 152 enfants en 2004, 660 en 2005 et 746 en 2006.

Au demeurant, il ne s'agit plus uniquement de familles avec enfants qui séjournent en Belgique depuis longtemps, qui sont devenus illégaux et qui sont maintenus en détention dans l'attente de leur expulsion. Il s'agit de plus en plus souvent de demandeurs d'asile avec enfants et de mineurs non accompagnés qui se sont vus refuser l'accès au territoire à la frontière et qui sont détenus avant d'être refoulés, ce que l'on appelle les « cas Dublin » (renvoi vers le pays de l'UE où a eu lieu la première inscription comme demandeur d'asile).

L'examen Dublin: quel est le pays responsable de la demande d'asile ?

Lorsque l'intéressé est un demandeur d'asile, l'Office des étrangers commence toujours par vérifier quel est le pays responsable de l'examen de la demande d'asile conformément à la Convention de Dublin (Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003).

Si ce n'est pas la Belgique qui est responsable de l'examen de la demande d'asile, mais que cette responsabilité incombe à un autre État membre de l'UE, à la Norvège ou à l'Islande, l'Office des étrangers délivre un refus de séjour avec ordre de quitter le territoire (annexe 26^{quater}). Le demandeur d'asile reçoit alors un laissez-passer (annexe 10^{ter}) et doit se rendre dans le pays responsable du traitement de sa demande d'asile. Si le demandeur d'asile est un mineur non accompagné, le pays responsable est celui où le parent ou tuteur a sa résidence légale.

Dans l'attente d'une réponse de l'État auquel est adressée la demande de prise en charge, le candidat réfugié peut être maintenu en détention dans certains cas précis et pendant une durée déterminée. On délivre alors une annexe 39^{ter} (décision de maintien dans un lieu déterminé). L'Office des étrangers peut maintenir le demandeur d'asile en détention dans un centre fermé pendant une durée ne pouvant excéder deux mois, en vue de procéder lui-même au transfert et d'éviter ainsi que le demandeur d'asile ne se rende dans un autre État ou ne séjourne illégalement en Belgique.

Lorsqu'un candidat demandeur d'asile introduit une demande d'asile à la frontière, il est maintenu à la frontière en attendant la suite réservée à sa demande.

den aan de grens. Zij worden vastgehouden in transitcentrum 127 te Zaventem, het repatriëringscentrum 127bis te Steenokkerzeel of in een gesloten centrum voor illegalen.

Het wettelijk kader voor de vasthouding van gezinnen met kinderen in gesloten centra

De doelstelling van gesloten centra is de vasthouding van vreemdelingen met het oog op hun verwijdering van het grondgebied. Deze opvang moet gebeuren op een respectvolle en humane manier.

De wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en andere categorieën van vreemdelingen zette de richtlijn 2003/9/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten gedeeltelijk om.

Een recent rapport van de Europese Commissie over de implementatie van deze EU-Opvangrichtlijn wijst erop dat zeven lidstaten de Opvangrichtlijn niet toepassen op gesloten centra, hetgeen nochtans wel verplicht is. Onder deze lidstaten ook België.

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich al uitgesproken over detentie van minderjarigen, in zijn arrest van 12 oktober 2006 (mevrouw Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België), dat België veroordeeld heeft op grond van de schending van artikel 3; 5, § 1; 5, § 4 en 8 EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens).

Er is ook het koninklijk besluit van 2 augustus 2002. Dit koninklijk besluit reglementeert de werking van de gesloten centra in België:

— artikel 83: indien minderjarigen in het centrum verblijven, dient de nodige aangepaste infrastructuur ter beschikking gesteld te worden, opdat deze zich kunnen ontspannen;

— artikel 84: onder andere in het geval van de opvang van families kan een uitzondering worden gemaakt op het groepsregime;

— artikelen 122-123: met betrekking tot de aangifte van geboorten in het gesloten centrum.

Het Internationaal Verdrag betreffende de Rechten van het Kind omvat ook enkele algemene bepalingen over het opsluiten van kinderen. Alle overheden in België hebben dit verdrag geratificeerd.

Artikel 37, punt c, van dat verdrag gaat specifiek over de vasthouding van kinderen: «Ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, wordt behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid

Les demandeurs d'asile qui se trouvent dans ce cas sont enfermés soit au centre de transit 127 à Zaventem, soit au centre de rapatriement 127bis à Steenokkerzeel, soit dans un centre fermé pour illégaux.

Le cadre légal de la détention de familles avec enfants en centres fermés

Les centres fermés servent à maintenir certains étrangers en détention en vue de leur éloignement du territoire. Les personnes ainsi prises en charge doivent être traitées avec respect et humanité.

La loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers a transposé en partie la directive 2003/9/CE du Conseil de l'Union européenne du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

Il est souligné, dans un rapport publié récemment par la Commission européenne sur la mise en œuvre de la directive précitée, que sept États membres, parmi lesquels la Belgique, n'appliquent pas cette directive dans le cas de centres fermés, alors qu'ils sont obligés de le faire.

La Cour européenne des droits de l'homme a déjà rendu des arrêts concernant la détention des mineurs, notamment l'arrêt du 12 octobre 2006 (Mmes Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique), qui a condamné la Belgique pour violation des articles 3; 5, § 1^{er}; 5, § 4, et 8 de la CEDH.

Quant à l'arrêté royal du 2 août 2002, il fixe les règles de fonctionnement des centres fermés en Belgique:

— article 83: si des mineurs séjournent dans le centre, l'infrastructure adaptée doit être mise à leur disposition de manière à ce qu'ils puissent se détendre;

— article 84: une exception peut être faite au régime de la vie en groupe, notamment dans le cadre de l'accueil des familles;

— articles 122-123: ces articles précisent les modalités de déclaration de naissance en centre fermé.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant contient également quelques dispositions générales relatives à la détention d'enfants. Tous les niveaux de pouvoir belges ont ratifié cette convention.

L'article 37, point c, de cette convention traite spécifiquement de la détention d'enfants: «Les États parties veillent à ce que] tout enfant privé de liberté soit traité avec humanité et avec le respect dû à la

inherent aan de menselijke persoon, en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd. Met name wordt ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, gescheiden van volwassenen tenzij het in het belang van het kind wordt geacht dit niet te doen, en heeft ieder kind het recht contact met zijn of haar familie te onderhouden door middel van correspondentie en bezoeken, behalve in uitzonderlijke omstandigheden »

De Universele verklaring van de Rechten van de Mens is uiteraard ook van toepassing op kinderen. Het verdrag bepaalt onder meer dat niemand onderworpen mag worden aan willekeurige detentie, en dat het gezin recht heeft op bescherming door de maatschappij en de staat.

Alternatieven in het buitenland

Er is in de loop der jaren een breed maatschappelijk draagvlak ontstaan dat het opsluiten van kinderen in gesloten centra niet langer kan.

De indieners van dit wetsvoorstel zijn er ook van overtuigd dat er moet gezocht worden naar volwaardige alternatieven voor het opsluiten van kinderen. Het verbeteren van de leefomstandigheden in de gesloten of halfgesloten centra is nodig, maar is géén volwaardig alternatief voor de opsluiting van minderjarigen.

In verschillende landen (onder andere het Verenigd Koninkrijk en Canada) bestaat de mogelijkheid om uitgeprocedeerden en mensen zonder papieren in gesloten centra onder borg vrij te laten. Wie deze regeling gegund wordt, moet op een met de rechtbank afgesproken adres verblijven. Vaak is dit onder toezicht van vrienden of kennissen die garant staan om contact te houden en die een borgsom betalen die gevorderd kan worden door de rechtbank wanneer de persoon voortvluchtig zou zijn. Onderzoek in het VK heeft uitgewezen dat 80 % van de uitgeprocedeerden en mensen zonder papieren de borgvoorwaarden opvolgt, en dus beschikbaar blijft voor repatriëring.

Vaak in combinatie met een borgstelling kan asielzoekers gevraagd worden zich op regelmatige tijdstippen te melden bij de bevoegde autoriteiten. Onder meer in Nederland kunnen afgewezen asielzoekers onderworpen worden aan een meldingsplicht, waarbij ze zich na een negatieve beslissing op vaste tijdstippen moeten melden.

Volgens de studie van Sum Research bestaan er in Duitsland en Nederland open terugkeercentra, waar niet-legale verblijvers en afgewezen asielzoekers verplicht moeten verblijven. Er wordt voorzien in

dignité de la personne humaine, et d'une manière tenant compte des besoins d'une personne de son âge. En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant, et il a le droit de rester en contact avec sa famille par la correspondance et par des visites, sauf circonstances exceptionnelles ».

La Déclaration universelle des droits de l'homme s'applique bien sûr aussi aux enfants. Elle prévoit notamment que nul ne peut être arbitrairement détenu, et que la famille a droit à la protection de la société et de l'État.

Alternatives existantes à l'étranger

Un large consensus social a vu le jour au fil des ans autour de l'idée que la détention d'enfants en centre fermé n'est plus admissible.

L'auteur de la présente proposition de loi est également convaincue qu'il faut rechercher de véritables alternatives à l'enfermement d'enfants. Les conditions de vie dans les centres fermés ou semi-fermés doivent être améliorées, mais cela ne constitue pas une véritable alternative à la détention de mineurs.

La libération sous caution de demandeurs d'asile déboutés et de sans-papiers détenus dans des centres fermés est une solution qui a emporté la préférence dans plusieurs pays (au Royaume-Uni et au Canada entre autres). Les personnes qui bénéficient de ce régime ont l'obligation de résider à une adresse convenue avec le tribunal. Cette remise en liberté a souvent lieu sous la surveillance d'amis ou de connaissances qui garantissent de rester en contact avec l'intéressé et qui paient une caution que le tribunal pourra conserver si la personne en question prend la fuite. Une étude réalisée au Royaume-Uni a prouvé que 80 % des demandeurs d'asile déboutés et des sans-papiers se conforment aux conditions de la libération sous caution et se tiennent donc à disposition pour un rapatriement.

En plus de la caution, les demandeurs d'asile sont souvent priés de se présenter à intervalles réguliers devant les autorités compétentes. Aux Pays-Bas notamment, les demandeurs d'asile déboutés peuvent être soumis à une obligation de présentation, ce qui signifie qu'après avoir reçu une décision négative, ils sont tenus de se présenter à intervalles réguliers.

Selon l'étude effectuée par Sum Research, il y a, en Allemagne et aux Pays-Bas, des centres ouverts de retour dans lesquels les illégaux et les demandeurs d'asile déboutés sont tenus de séjourner. Un encadre-

professionele begeleiding om de terugkeer naar het land van herkomst tot een succes te maken.

In Zweden bestaat een specifieke regeling voor gezinnen met kinderen. Wanneer deze gezinnen moeten worden gerepatriëerd, worden ze ondergebracht in een specifieke, open gezinsaccommodatie, onder toezicht en met een tweewekelijkse meldingsplicht.

Slechts wanneer alle alternatieven voor detentie onderzocht zijn, kunnen in Zweden kinderen samen met hun ouders vastgehouden worden. In de gevallen waar nog geen asielbeslissing werd genomen, wordt een versnelde asielbeslissing genomen. Begeleide kinderen kunnen tevens worden vastgehouden wanneer ze eerder niet voldeden aan de meldingsplicht en een serieus verdwijningsrisico vormen voor de repatriëring. In beide gevallen bedraagt de maximale detentieperiode van minderjarigen — volgens de Zweedse wet — 3 dagen, met een mogelijke verlenging tot 6 dagen onder extreme omstandigheden.

Een volwaardig en humaan alternatief

De indieners van dit wetsvoorstel vinden dat de opsluiting van kinderen in de huidige gesloten centra niet kan. Daarmee stellen ze niet in vraag dat er een terugkeer- en verwijderingsbeleid moet worden gevoerd. Integendeel. Dit is immers de logische consequentie van een effectief migratiebeleid en het sluitstuk van een rechtvaardige asielprocedure. Gedwongen uitwijzingen zijn echter het ultimatum remedium.

De voorkeur gaat eerst en vooral naar vrijwillige en zelfstandige terugkeer. Vandaag bedraagt het budget voor gedwongen uitwijzingen ongeveer 25 miljoen euro, terwijl dat van de zelfstandige terugkeer nog maar 5 miljoen euro omvat. Omwille van het voorrangsbepaalde ten aanzien van zelfstandige terugkeer moet dit budget worden opgetrokken. Elke vreemdeling die het grondgebied moet verlaten, moet worden uitgenodigd zich in te schrijven in een vrijwillig terugkeerprogramma dat maximaal gericht is op de re-integratie in het land van herkomst. Voor de begeleiding bij terugkeer en re-integratie dient de regering samen te werken met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en andere partners. Ook wordt de situatie van de betrokkenen in het land van herkomst best nog een tijdlang opgevolgd.

Wie deze vorm van terugkeer weigert, wordt gedwongen, doch humaan uitgewezen. De regering sluit met zogenaamde emigratielanden overeenkomsten af met betrekking tot de terugname van hun uitgeprocedeerden of illegaal verblijvende onderdanen.

ment professionnel est prévu pour s'assurer que le retour dans le pays d'origine soit une réussite.

En Suède, les ménages avec enfants sont soumis à un régime spécifique. Lorsque des familles de ce type doivent être rapatriées, elles sont hébergées dans un complexe familial ouvert spécifique, placé sous surveillance, et elles ont l'obligation de se présenter deux fois par semaine.

En Suède, des enfants ne peuvent être placés en détention avec leurs parents qu'après épuisement de toutes les autres formules envisageables. Dans les cas où on n'a pas encore pris de décision concernant l'asile, la demande d'asile est traitée selon une procédure accélérée. Les enfants accompagnés peuvent également être détenus lorsqu'ils n'ont pas satisfait précédemment à l'obligation de présentation et que le risque est grand qu'ils disparaissent dans la nature avant le rapatriement. Dans ces deux cas, la durée de détention prévue par la loi suédoise pour les mineurs ne peut pas dépasser trois jours, avec une possibilité de prolongation à six jours dans des circonstances extrêmes.

Une alternative humaine et à part entière

L'auteur de la présente proposition de loi estime qu'il est inadmissible que des enfants soient détenus dans les centres fermés actuels. Elle ne remet pour autant pas en question la nécessité de mettre en œuvre une politique de retour et d'éloignement. Bien au contraire, car c'est la conséquence logique d'une politique d'immigration effective et la clé de voûte d'une procédure d'asile équitable. Les expulsions forcées sont cependant le remède ultime.

La préférence va avant tout au retour volontaire. Aujourd'hui, le budget des expulsions forcées s'élève à quelque 25 millions d'euros, contre seulement 5 millions d'euros pour les retours volontaires. Étant donné que l'on accorde la priorité à la politique de retour volontaire, il convient de revoir à la hausse le budget affecté à cette politique. Chaque étranger obligé de quitter le territoire doit être invité à s'inscrire à un programme de retour volontaire axé le plus possible sur la réintégration dans le pays d'origine. Pour ce qui est de l'accompagnement dans le cadre du retour et de la réintégration, le gouvernement doit collaborer avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et avec d'autres partenaires. Il est aussi indiqué de continuer à suivre pendant un certain temps la situation des intéressés dans le pays d'origine.

Les étrangers qui refusent cette forme de retour font l'objet d'une expulsion forcée, qui doit toutefois rester humaine. Le gouvernement conclut avec ceux que l'on appelle les pays d'émigration des accords de reprise de leurs ressortissants déboutés ou en séjour illégal.

In de toekomst zouden gezinnen met kinderen niet meer mogen terechtkomen in de bestaande gesloten centra. Ze zouden eerst een volwaardig en humaan alternatief voor de opsluiting moeten krijgen. De indianers willen dat alvast minstens één alternatief wordt opgestart. Zij stellen voor dat uitgewezen gezinnen met minderjarige kinderen de kans krijgen om een overeenkomst te sluiten met DVZ met daarin de voorwaarden voor terugkeer. In deze overeenkomst wordt de termijn vastgelegd waarbinnen het gezin het land moet verlaten, wordt het adres van verblijf vastgelegd (dit kan de eigen woning zijn, bij familie of vrienden, of indien het gezin ervoor kiest opvang in een open centrum) en worden afspraken gemaakt omtrent de meldingsplicht, de toewijzing van een coach, enz. Dit zou toelaten dat de minderjarigen in menswaardige omstandigheden de repatriëring kunnen voorbereiden. Dit zou het trauma — zeker bij kinderen — van het verblijf in een gesloten centrum kunnen beperken en de psychosociale ontwikkeling niet onnodig in de weg staan. Het gaat immers om minderjarigen die vaak zelf niet kunnen kiezen en hun situatie moeten ondergaan.

Wanneer er niettemin manifeste onwil bestaat van de persoon met het ouderlijk gezag of van de voogd om de voorwaarden van het alternatief na te leven, moet een verblijf op zeer korte termijn mogelijk blijven in een gezinsopvangcentrum. Dit is slechts mogelijk als allerlaatste redmiddel en na herhaalde lijke of manifeste onwil. De opvangplaats moet zoveel mogelijk worden aangepast aan de gezinssituatie en de persoonlijke behoeften van uitgeprocedeerden of mensen zonder papieren, en van kinderen in het bijzonder.

Indien bepaalde gezinnen met kinderen dus toch moeten worden opgesloten kan dit voor de indianers slechts als uiterste maatregel en voor een zo kort mogelijke periode. Zelfs voor deze korte periode moet de infrastructuur aangepast worden aan kinderen én aan gezinnen, door bijvoorbeeld in gezinsopvangcentra te voorzien.

De regering dient daarom te investeren in specifieke opvangmogelijkheden met een zekere beperking van de bewegingsvrijheid voor gezinnen met kinderen die wachten op hun uitwijzing. In de mate van het mogelijke kunnen deze kinderen dan onderwijs genieten op een school. De ouders blijven onderhevig aan de vrijheidsbeperkende maatregelen. Gezinnen en alleenstaanden die niet verwijderbaar zijn, worden niet opgesloten.

De indianers willen dat de vasthouding van gezinnen in een gezinsopvangcentrum — als uiterste maatregel — pas kan gebeuren wanneer er een garantie is dat de repatriëring feitelijk mogelijk is en dat de noodzakelijke documenten snel bekomen kunnen worden. Dit impliceert dat er zo snel mogelijk

À l'avenir, les familles avec enfants ne devraient plus pouvoir être placées dans les centres fermés existants. Elles devraient d'abord pouvoir bénéficier d'une véritable alternative humaine à l'enfermement. L'auteur souhaite que l'on mette d'ores et déjà sur pied une alternative au moins. Elle propose que les familles expulsées avec enfants mineurs puissent avoir l'occasion de conclure avec l'Office des étrangers une convention prévoyant les conditions de retour. Dans cette convention seraient fixés le délai dans lequel la famille devrait quitter le pays, l'adresse de résidence (il peut s'agir de l'habitation personnelle, d'un hébergement dans la famille ou chez des amis ou, si la famille choisit cette option, d'un accueil en centre ouvert) et des accords concernant l'obligation de signalement, l'attribution d'un coach, etc. Cela permettrait de préparer le rapatriement des mineurs dans des conditions conformes à la dignité humaine, de limiter le traumatisme que représente — en particulier pour les enfants — le séjour en centre fermé, et de ne pas entraver inutilement leur développement psychologique. En effet, il s'agit bien souvent de mineurs qui ne sont pas en mesure de choisir eux-mêmes et qui doivent subir leur situation.

Néanmoins, en cas de mauvaise volonté manifeste de la personne qui exerce l'autorité parentale ou du tuteur à respecter les conditions de l'alternative, un séjour de très courte durée dans un centre d'accueil familial doit toujours être possible, mais uniquement en tout dernier recours et en cas de mauvaise volonté répétée ou manifeste. Le lieu d'accueil doit être adapté autant que possible à la situation familiale et aux besoins personnels des personnes déboutées ou sans papiers, et en particulier des enfants.

Si certaines familles avec enfants doivent donc être enfermées malgré tout, elles ne doivent l'être, selon l'auteur, qu'en dernier recours et pour une durée aussi brève que possible. Et même en cas d'enfermement de courte durée, les infrastructures doivent être adaptées aux enfants et aux familles; à cet effet, on prévoira par exemple des centres d'accueil familiaux.

C'est pourquoi le gouvernement doit investir dans des capacités d'accueil spécifiques prévoyant une certaine limitation de la liberté de mouvement pour les familles avec enfants en attente d'expulsion. Dans la mesure du possible, ces enfants peuvent alors bénéficier d'un enseignement dans une école. Quant aux parents, ils restent soumis aux mesures restrictives de liberté. Enfin, les familles et les isolés qui ne sont pas expulsables ne sont pas enfermés.

L'auteur souhaite que les familles ne puissent être détenues dans un centre d'accueil familial — en tant que mesure de dernier ressort — que si l'on a la garantie que le rapatriement est matériellement possible et que les documents requis peuvent être obtenus rapidement. Cela implique que l'on commence dès que

gestart moet worden met het verzamelen van de noodzakelijke terugreisdocumenten, zodat de detentie-duur tot een minimum kan beperkt worden.

Volgens de indieners bestaan er gevallen waarin niet kan voorzien worden in een werkbaar alternatief voor de opsluiting. Het vasthouden van een gezin met minderjarige kinderen aan de grens met het oog op de registratie, het verkrijgen van informatie en andere administratieve verrichtingen, wordt dan ook behouden, zij het beperkt tot een zeer korte duur van zeven dagen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op vreemdelingen die deel uitmaken van een gezin met minderjarige kinderen. Voor deze groep vreemdelingen worden bijzondere bepalingen opgenomen in de regelgeving. Het is dan ook vanzelfsprekend dat deze bepalingen worden opgenomen in de basiswetgeving, met name de Vreemdelingenwet.

Dit wetsvoorstel handelt over de opvangmodaliteiten in afwachting van de uitwijzing van gezinnen met minderjarige kinderen die in België aankomen of uitgeprocedeerd zijn en gezinnen die het land illegaal binnenkomen of er illegaal verblijven. Het uitgangspunt is dat zowel de gezinnen die in België aankomen, als de gezinnen die hier reeds woonachtig zijn, niet mogen geplaatst worden in een gesloten centrum. Zij moeten de gelegenheid krijgen om onder voorwaarden in de omgeving waarin zij zich ingewerkt hebben, dan wel om bij familie, vrienden of in een aangepaste open structuur, te verblijven. De nadruk ligt op het feit dat het uitgangspunt moet zijn dat gezinnen met minderjarige kinderen slechts in het uiterste geval worden opgesloten in een gezinsopvangcentrum, zo onder meer wanneer er een ernstig verdwijningsrisico bestaat.

Dit verhindert evenwel niet dat de praktijk vergt dat ook gezinnen met minderjarige kinderen bij aankomst in België een controle moeten ondergaan en zich hiervoor beschikbaar moeten houden. Het vasthouden van een gezin met minderjarige kinderen aan de grens met het oog op de registratie, het verkrijgen van informatie en andere administratieve verrichtingen, wordt dan ook behouden, zij het beperkt tot een zo kort mogelijke periode met een duur van maximaal één week, verlengbaar met maximaal nogmaals één week.

Elk gezin krijgt een coach toegewezen. Het is van belang dat de coach als onafhankelijke partij het gezin kan begeleiden, informeren en adviseren. Door het gezin duidelijkheid te verschaffen over de procedure, de mogelijkheden en de eventuele gevolgen, kan het

possible à rassembler les documents nécessaires au voyage de retour, afin que la durée de détention soit la plus courte possible.

Selon l'auteur, il est parfois impossible de prévoir une alternative fonctionnelle à l'enfermement. C'est pourquoi on maintient — fût-ce en la limitant à une très courte durée de sept jours — la possibilité de détention d'une famille avec enfants mineurs à la frontière en vue de l'enregistrement, de l'obtention d'informations et d'autres formalités administratives.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

La présente proposition de loi concerne les étrangers dont le ménage compte des enfants mineurs. La réglementation prévoit des dispositions particulières pour cette catégorie d'étrangers. Il est dès lors évident que les dispositions en question sont inscrites dans la législation de base, à savoir la loi sur les étrangers.

La présente proposition traite des modalités d'accueil dans l'attente de l'expulsion des familles avec enfants mineurs qui arrivent en Belgique ou qui y ont été déboutées, ainsi que des familles qui pénètrent ou résident illégalement en Belgique. Le point de départ est le suivant : ni les familles qui arrivent en Belgique, ni celles qui y résident déjà ne peuvent être placées dans un centre fermé. Elles doivent avoir l'occasion de résider, moyennant certaines conditions, dans l'environnement où elles se sont intégrées, chez des membres de leur famille, chez des amis ou dans une structure ouverte adaptée. L'accent est mis sur l'idée de base selon laquelle les familles avec enfants mineurs ne peuvent être enfermées dans un centre d'accueil familial qu'en tout dernier recours, notamment s'il existe un sérieux risque de disparition.

Cela n'empêche toutefois pas, dans la pratique, que des familles avec enfants mineurs doivent elles aussi se soumettre à un contrôle à leur arrivée en Belgique et se tenir disponibles à cet effet. C'est pourquoi on maintient — fût-ce en la limitant à une période aussi courte que possible d'une durée maximale d'une semaine, renouvelable pour une nouvelle période d'une semaine au maximum — la possibilité de maintenir une famille avec enfants mineurs à la frontière en vue de l'enregistrement, de l'obtention d'informations et d'autres formalités administratives.

Chaque famille se voit attribuer un coach. Il est important que celui-ci puisse accompagner, informer et conseiller la famille en tant que partie indépendante. En fournissant à la famille des éclaircissements sur la procédure, sur les possibilités offertes et sur les

zich situeren in de bestaande context en voorbereiden op wat komt. Bij een eventuele uitwijzing zal de kans groter zijn dat het gezin vrijwillig meewerkt. Aan het statuut van de coach moet de nodige aandacht geschonken worden om de onafhankelijkheid te garanderen en dit naar de vreemdelingen toe uit te stralen.

De voorwaarden waaraan het gezin moet voldoen om van deze specifieke opvangstructuur te kunnen genieten, worden in een overeenkomst geformaliseerd, welke door het gezin en de Dienst Vreemdelingenzaken wordt ondertekend. De uitwerking van die overeenkomst en de gevolgen die gehecht worden aan het niet-respecteren ervan, worden aan de Koning overgelaten. Zo bijvoorbeeld kan een systeem opgezet worden, waarbij de niet-naleving van de voorwaarden door twee-oudergezinnen, niet gesanctioneerd wordt door een opsluiting in een gesloten centrum van het hele gezin, maar wel van één ouder.

Nahima LANJRI.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wordt een artikel 74/9 ingevoegd, luidende :

« Art. 74/9. — § 1. Een gezin met minderjarige kinderen dat het Rijk is binnengekomen zonder te voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden of wiens verblijf heeft opgehouden regelmatig te zijn of wiens verblijf onregelmatig is, wordt in beginsel niet geplaatst in een gesloten centrum.

Slechts indien het gezin zich niet houdt aan de voorwaarden van § 4 van dit artikel en indien geen andere mogelijkheden voorhanden zijn, kan het gezin voor een beperkte tijd worden geplaatst in een gesloten centrum.

§ 2. Het gezin met minderjarige kinderen dat tracht het Rijk binnen te komen zonder aan de voorwaarden,

conséquences éventuelles, il lui permet de se situer dans le contexte existant et de se préparer à la suite des événements. En cas d'expulsion, il y aura alors davantage de chances que la famille collabore librement. Il importe d'accorder au statut du coach l'attention qu'il mérite, afin de garantir son indépendance et de faire passer le message aux étrangers.

Les conditions auxquelles la famille doit satisfaire pour pouvoir bénéficier de cette structure d'accueil spécifique sont fixées formellement dans une convention signée par la famille et par l'Office des étrangers. Les effets de cette convention et les conséquences liées à son non-respect sont laissés à l'appréciation du Roi. L'on pourrait par exemple prévoir un système en vertu duquel le non-respect des conditions par une famille biparentale serait sanctionné par l'enfermement non pas de toute la famille, mais d'un seul parent, en centre fermé.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, est inséré un article 74/9, rédigé comme suit :

« Art. 74/9. — § 1^{er}. Une famille avec enfants mineurs qui a pénétré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2, ou dont le séjour a cessé d'être régulier ou est irrégulier, n'est en principe pas placée dans un centre fermé.

La famille ne peut être placée dans un centre fermé pendant une durée limitée que si elle ne respecte pas les conditions du § 4 du présent article et s'il n'existe aucune autre possibilité.

§ 2. La famille avec enfants mineurs qui tente de pénétrer dans le Royaume sans satisfaire aux condi-

gesteld in artikel 2, te voldoen, kan, met het oog op het vervullen van administratieve verplichtingen, voor een maximumduur van één week, verlengbaar met nogmaals maximum één week, worden vastgehouden in een welbepaalde plaats, gesitueerd in het grensgebied.

§ 3. De hierboven vermelde gezinnen krijgen onmiddellijk een coach toegewezen, die hen op onafhankelijke wijze begeleidt, informeert en adviseert.

De Koning bepaalt het statuut en de taak van deze coach.

§ 4. Het gezin krijgt de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden in een eigen woning, dan wel bij familie of vrienden te verblijven. Indien het gezin in de onmogelijkheid verkeert om in een eigen woning, bij familie of bij vrienden te verblijven, dan zal het onder dezelfde voorwaarden een verblijfplaats toegewezen krijgen in een aangepast open centrum.

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.»

22 februari 2008.

Nahima LANJRI.
Philippe MOUREAUX.
Marc ELSSEN.
Sabine de BETHUNE.
Dirk CLAES.
Els SCHELFHOUT.

tions fixées par l'article 2 peut, en vue d'accomplir des obligations administratives, être maintenue dans un lieu déterminé, situé aux frontières, pour une durée maximum d'une semaine, renouvelable pour une semaine au maximum.

§ 3. Les familles susmentionnées bénéficient immédiatement des services d'un coach, qui les accompagne, les informe et les conseille de manière indépendante.

Le Roi fixe le statut et la mission de ce coach.

§ 4. La famille a la possibilité de résider, sous certaines conditions, dans une habitation personnelle, chez des membres de la famille ou chez des amis. Si elle est dans l'impossibilité de résider dans une habitation personnelle, chez des membres de la famille ou chez des amis, elle se verra attribuer un lieu de résidence dans un centre ouvert adapté.

Les conditions auxquelles la famille doit satisfaire sont formulées dans une convention conclue entre elle 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.»

22 février 2008.