

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 mai 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 l'interdiction
de mettre des mineurs en détention**

Auditions**Rapport**

fait au nom de la commission
de l'Intérieur,
de la Sécurité, de la Migration et
des Matières administratives
par

Mme **Vanessa Matz** et
M. **Hervé Rigot**

Sommaire**Pages**

- I. Audition du 16 juin 2020 de M. Freddy Roosemont, directeur-général de l'Office des Étrangers, du professeur dr. Ilse Derluyn (Université de Gand) et de M. David Vogel et Mme Jessy Carton, représentants du Réseau européen des migrations (REM) Belgique...3
- II. Audition du 22 septembre 2020 du professeur Dirk Vanheule (Université d'Anvers) et de M. Jacques Fierens, représentant d'AVOCATS.BE21

*Voir:*Doc 55 **0892/ (2019/2020)**:

- 001: Proposition de loi de MM. Wouter De Vriendt et Moutquin.
002: Modification auteur.
003: Rapport.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 mei 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 wat betreft het verbod op
het opsluiten van minderjarigen**

Hoorzittingen**Verslag**

namens de commissie
voor Binnenlandse Zaken,
Veiligheid, Migratie en
Bestuurszaken
uitgebracht door
mevrouw **Vanessa Matz** en
de heer **Hervé Rigot**

Inhoud**Blz.**

- I. Hoorzitting van 16 juni 2020 met de heer Freddy Roosemont, directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken, professor dr. Ilse Derluyn, Universiteit Gent, en de heer David Vogel en mevrouw Jessy Carton, vertegenwoordigers van het *European Migration Network* (EMN) België.....3
- II. Hoorzitting van 22 september 2020 met professor dr. Dirk Vanheule, Universiteit Antwerpen, en de heer Jacques Fierens, vertegenwoordiger van AVOCATS.BE.....21

*Zie:*Doc 55 **0892/ (2019/2020)**:

- 001: Wetsvoorstel van de heren Wouter De Vriendt en Moutquin.
002: Wijziging indiener.
003: Verslag.

12360

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Ortwin Depoortere

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Sigrid Goethals, Yngvild Ingels, Koen Metsu
Ecolo-Groen	Julie Chanson, Simon Moutquin, Eva Platteau
PS	Hervé Rigot, Daniel Senesael, Eric Thiébaud
VB	Ortwin Depoortere, Barbara Pas
MR	Philippe Pivin, Caroline Taquin
cd&v	Franky Demon
PVDA-PTB	Nabil Boukili
Open Vld	Tim Vandenput
Vooruit	Meryame Kitir

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Christoph D'Haese, Tomas Roggeman, Darya Safai, Valerie Van Peel
Wouter De Vriendt, Claire Hugon, Sarah Schlitz, Stefaan Van Hecke
Khalil Aouasti, Hugues Bayet, André Flahaut, Ahmed Laaouej
Joris De Vriendt, Frank Troosters, Hans Verreyt
Denis Ducarme, Philippe Goffin, Florence Reuter
Jan Briers, Nahima Lanjri
Gaby Colebunders, Greet Daems
Egbert Lachaert, Marianne Verhaert
Ben Segers, Anja Vanrobaeys

C. — Membres sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigde leden:

Les Engagés	Vanessa Matz
INDEP	Emir Kir
ONAFH	Emir Kir

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
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^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 (beigekleurig papier)

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a entamé la discussion de la proposition de loi DOC 0892/001 au cours de sa réunion du 8 juillet 2020.

Lors de la même réunion, la commission a décidé, en application de l'article 28.1 du Règlement, d'organiser des auditions. La liste des personnes et organisations à entendre et à auditionner a été fixée lors de la réunion du 14 juillet 2020. Ces auditions ont eu lieu les 16 et 22 septembre 2020.

Lors de sa réunion du 16 avril 2024, la commission a décidé, compte tenu de l'importance de ces auditions, de publier le rapport sur les auditions.

**I. — AUDITION DU 16 JUIN 2020
DE M. FREDDY ROOSEMONT, DIRECTEUR-
GÉNÉRAL DE L'OFFICE DES ÉTRANGERS,
DU PROFESSEUR DR. ILSE DERLUYN
(UNIVERSITÉ DE GAND) ET DE M. DAVID VOGEL
ET MME JESSY CARTON, REPRÉSENTANTS
DU RÉSEAU EUROPÉEN
DES MIGRATIONS (REM) BELGIQUE**

A. Procédure

M. Ortwin Depoortere, président de la commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, donne lecture de l'article 28, 2bis, du Règlement de la Chambre:

“En cas d'auditions (...), il est demandé aux orateurs de préciser explicitement au début de l'audition:

1° s'ils sont ou ont été associés à quelque autre titre que ce soit à des initiatives relatives à la législation à l'examen, et

2° s'ils sont rémunérés pour leur contribution à l'audition, et le cas échéant, par quelle instance.”

Tous les orateurs invités répondent successivement par la négative aux deux questions posées.

B. Exposés introductifs

1. Exposé introductif de M. Freddy Roosemont, directeur-général de l'Office des Étrangers

M. Freddy Roosemont indique que la présente problématique n'est absolument pas nouvelle. Il propose

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft de bespreking van het wetsvoorstel DOC 55 0892/001 aangevat tijdens haar vergadering van 8 juli 2020.

Tijdens diezelfde vergadering heeft de commissie met toepassing van artikel 28.1. van het Reglement beslist om hoorzittingen te organiseren. De lijst van de te horen en te bevragen personen en organisaties werd tijdens de vergadering van 14 juli 2020 bepaald. Deze hoorzittingen vonden plaats op 16 en 22 september 2020.

Tijdens haar vergadering van 16 april 2024 heeft de commissie, gelet op het belang van de hoorzittingen, beslist de verslagen over de hoorzittingen te publiceren.

**I. — HOORZITTING VAN 16 JUNI 2020
MET DE HEER FREDDY ROOSEMONT,
DIRECTEUR-GENERAAL VAN DE DIENST
VREEMDELINGENZAKEN, PROFESSOR DR. ILSE
DERLUYN, UNIVERSITEIT GENT, EN DE HEER
DAVID VOGEL EN MEVROUW JESSY CARTON,
VERTEGENWOORDIGERS VAN HET EUROPEAN
MIGRATION NETWORK (EMN) BELGIË**

A. Procedure

De heer Ortwin Depoortere, voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken, geeft lezing van artikel 28, 2bis, van het Kamerreglement:

“Bij hoorzittingen (...) wordt sprekers gevraagd om bij het begin van de hoorzitting duidelijk te vermelden of ze:

1° in een andere hoedanigheid betrokken zijn of geweest zijn bij initiatieven betreffende de voorliggende wetgeving, en

2° betaald worden voor de bijdrage aan de hoorzitting en in voorkomend geval door welke instantie.”

Alle genodigde sprekers antwoorden negatief op beide vragen.

B. Inleidende uiteenzettingen

1. Inleidende uiteenzetting van de heer Freddy Roosemont, directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken

De heer Freddy Roosemont geeft aan dat het voorliggende vraagstuk absoluut niet nieuw is. Hij stelt voor

de passer l'historique en revue. Depuis la loi sur les étrangers de 1980, le principe fondamental suivant est d'application, à savoir qu'un individu ou une famille qui s'est vu signifier un ordre de quitter le territoire (OQT) à la suite d'une décision négative concernant une demande de séjour doit y donner suite et également quitter effectivement le territoire (souvent l'espace Schengen). Selon M. Roosemont, en moyenne 2.500 familles avec enfants se retrouvent annuellement dans cette situation. Si les intéressés n'obtempèrent pas dans le délai imparti et ne souhaitent pas non plus recourir au retour volontaire, la loi sur les étrangers prévoit des possibilités d'employer la contrainte, par exemple au moyen d'une arrestation administrative précédant l'éloignement.

M. Roosemont indique en outre qu'il avait été convenu, de 1998 à 2001, avec le ministre de l'époque de placer un membre de la famille, souvent le père, dans un centre fermé. La famille devait ensuite rejoindre l'intéressé pour le départ à l'aéroport. Il a toutefois été constaté que l'homme était souvent abandonné à son sort et que la famille ne se présentait ou n'apparaissait jamais pour le départ, bien que les billets avaient été réservés et que tout avait été préparé pour le départ.

En 2001, il a été décidé de créer des ailes séparées et adaptées dans les centres fermés réguliers. L'utilisation de ces ailes a duré jusqu'en octobre 2008. Après une décision de la CEDH, qui ne condamnait pas la détention en soi mais ses conditions, une alternative a été recherchée. À partir de mai 2009, les familles ont ainsi été hébergées dans des lieux d'hébergement ouverts (les logements FITT ou "*turtelhuisjes*"). Cette méthode revient à procéder à une arrestation administrative "porte ouverte" et elle existe toujours: les enfants et leurs parents peuvent faire leurs courses, aller à l'école, à la bibliothèque, etc... Ils ne sont censés être présents que lorsque quelqu'un vient pour une visite administrative et ils sont également censés passer la nuit dans la maison. 27 maisons de ce type sont actuellement disponibles sur 5 sites distincts.

En ce qui concerne les chiffres, seulement un tiers des familles placées dans des logements FITT sont également éloignées effectivement, un tiers disparaissent et un tiers lancent une nouvelle procédure de manière à souvent empêcher l'éloignement provisoirement.

À la suite de la jurisprudence évoquée, la loi sur les étrangers a été adaptée. La loi du 16 novembre 2011 y a ajouté un nouvel article 74/9 afin de répondre à la jurisprudence de la CEDH. La détention de familles avec enfants mineurs n'a pas été interdite mais il a, par contre, été prévu dans la loi que cette détention

de wordingsgang te overlopen. Sinds de vreemdelingenwet van 1980 geldt het volgende basisprincipe: een individu of een gezin dat als gevolg van een negatieve beslissing over de verblijfsaanvraag een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) betekend heeft gekregen, moet daaraan gevolg geven en het grondgebied (vaak het grondgebied van Schengen) ook effectief verlaten. Volgens de heer Roosemont betreft het per jaar gemiddeld 2.500 gezinnen met kinderen die in deze situatie verkeren. Indien de betrokkenen dat niet doen binnen de gegeven termijn en evenmin vrijwillig willen terugkeren, voorziet de vreemdelingenwet in mogelijkheden om zulks af te dwingen, bijvoorbeeld door middel van een administratieve vasthouding voorafgaand aan de verwijdering.

De heer Roosemont stelt voorts dat er van 1998 tot 2001 met de toenmalige minister was afgesproken één gezinlid, vaak de vader, in een gesloten centrum te plaatsen. De familie moest zich dan bij de betrokkene voegen bij het vertrek op de luchthaven. Men stelde echter vast dat de man er vaak alleen bleef staan en dat de familie zich nooit aanbood of opdaagde voor vertrek, hoewel de tickets waren geboekt en alles was klaargemaakt voor vertrek.

In 2001 werd beslist in de reguliere gesloten centra aparte en aangepaste vleugels in te richten. Die werden gebruikt tot oktober 2008. Na een beslissing van het EHRM, dat niet de vasthouding op zich maar wel de omstandigheden veroordeelde, werd naar een alternatief gezocht. Vanaf mei 2009 werden gezinnen ondergebracht in de open woonunits (de FITT-woningen of "*turtelhuisjes*"). De methode komt neer op een administratieve vasthouding "met open deur" en bestaat nog steeds: de kinderen en de ouders kunnen hun boodschappen doen, naar school gaan, naar de bibliotheek gaan enzovoort. Ze worden alleen verwacht aanwezig te zijn wanneer iemand langskomt voor een administratief bezoek; tevens worden ze geacht de nacht in het huis door te brengen. Men heeft op dit ogenblik 27 dergelijke huizen ter beschikking op vijf aparte sites.

Wat de cijfers betreft: slechts één derde van de in de FITT-huizen geplaatste gezinnen wordt ook effectief verwijderd, één derde verdwijnt en één derde start een nieuwe procedure op, waardoor de verwijdering tijdelijk vaak onmogelijk wordt.

Naar aanleiding van voormelde rechtspraak werd de vreemdelingenwet aangepast. De wet van 16 november 2011 voegde een nieuw artikel 74/9 toe om tegemoet te komen aan de rechtspraak van het EHRM. De vasthouding van gezinnen met minderjarige kinderen werd niet verboden, maar de wet bepaalde wel dat deze vasthouding

ne pouvait avoir lieu que dans un endroit adapté aux besoins d'une famille avec enfants mineurs.

M. Roosemont signale en outre que, malgré le trajet d'accompagnement intensif et individualisé qui est offert aux familles hébergées dans les logements FITT, certaines d'entre elles disparaissent à l'issue de cet accompagnement et ce, juste avant le départ prévu. Il était dès lors nécessaire de trouver une solution afin de pouvoir détenir effectivement les personnes de nouveau interceptées en vue d'un éloignement.

En vertu de l'article 48 de l'arrêté royal du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, une personne peut être transférée dans un centre fermé. Les centres fermés de l'époque ne disposaient toutefois pas de l'infrastructure nécessaire. Le feu vert a ainsi été donné en 2010 – sous le secrétaire d'État de l'époque, M. Melchior Wathelet – pour la construction de 5 logements unifamiliaux à l'intérieur du périmètre de sécurité du centre de rapatriement 127bis à Steenokkerzeel. La construction de ces logements a duré 8 ans en raison de difficultés politiques et administratives. Ils ne sont entrés en service que le 11 août 2018. Quelques familles ont tout de même disparu malgré la période de détention très limitée qui est possible conformément à l'arrêté royal du 22 juillet 2018, à savoir 14 jours, prolongeables de 14 jours.

Toutefois, le Conseil d'État a suspendu, dans un arrêt du 4 avril 2019, une partie de l'arrêté royal, avec pour conséquence que les habitations ne peuvent plus être utilisées temporairement. Ces habitations ne sont dès lors pas utilisées à l'heure actuelle. L'audience sur le recours en annulation a eu lieu le 7 septembre 2020 et l'arrêt est attendu d'ici peu. La discussion porte sur les nuisances sonores qui seraient ressenties à l'emplacement actuel des habitations, lesquelles sont proches de l'aéroport. Grâce à une isolation supplémentaire, les nuisances sonores ressenties dans ces habitations ne sont pas plus élevées que dans l'école et les habitations environnantes selon diverses mesures effectuées par des entreprises spécialisées. M. Roosemont espère dès lors une décision positive du Conseil d'État. Dans le cas contraire, on continuera à utiliser ces habitations pour les adultes et on cherchera un nouvel environnement éloigné de l'aéroport pour la construction de logements similaires.

L'impossibilité de placer en détention des familles en cas d'éloignement forcé revient à autoriser ce groupe à contourner la législation en vigueur et à décider

enkel kan gebeuren op een plaats die aangepast is aan de noden van een gezin met minderjarige kinderen.

De heer Roosemont geeft voorts aan dat ondanks de intensieve, individuele trajectbegeleiding welke die gezinnen in de FITT-huizen wordt geboden, bepaalde gezinnen zich na afloop van die begeleiding en net vóór het geplande vertrek verdwijnen. Het was dus noodzakelijk een oplossing te vinden om de opnieuw geïntercepteerde personen effectief te kunnen vasthouden met het oog op hun verwijdering.

Op grond van artikel 48 van het koninklijk besluit van 14 mei 2009 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de woonunits, als bedoeld 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 kan een persoon worden overgebracht naar een gesloten centrum. De toenmalige gesloten centra beschikten echter niet over de nodige infrastructuur. Daarom werd in 2010 – onder staatssecretaris Melchior Wathelet – het licht op groen gezet voor de bouw van vijf eengezinswoningen binnen de veiligheidsperimeter van het repatriëringscentrum 127bis te Steenokkerzeel. Door politieke en administratieve moeilijkheden heeft de bouw van die woningen acht jaar geduurd. Pas op 11 augustus 2018 werden zij in gebruik genomen. Ondanks de zeer beperkte opsluitingsduur die op grond van het koninklijk besluit van 22 juli 2018 mogelijk is – 14 dagen, verlengbaar met 14 dagen – werden toch enkele gezinnen verwijderd.

De Raad van State schorste bij arrest van 4 april 2019 echter een deel van het koninklijk besluit, waardoor de woningen tijdelijk niet langer konden worden gebruikt. Momenteel zijn zij dus niet in gebruik. De zitting over het annulatieberoep heeft plaatsgehad op 7 september 2020. Het arrest wordt binnenkort verwacht. De discussie gaat over de mogelijke geluidsoverlast op de huidige plaats van de woningen, zijnde dicht bij de luchthaven. Bijkomende isolatie en diverse metingen door gespecialiseerde firma's geven aan dat die geluidsoverlast in de woningen niet hoger is dan in de omliggende school en woonhuizen. De heer Roosemont hoopt bijgevolg op een positieve beslissing van de Raad van State. Zo niet, zal men de woningen blijven gebruiken voor volwassenen en een nieuwe omgeving, weg van de luchthaven, zoeken voor de bouw van gelijkaardige woonunits.

Het beletten van de vasthouding van families bij een gedwongen verwijdering geeft deze groep een vrijgeleide om de betrokken regelgeving te omzeilen en zelf te

d'eux-mêmes où s'installer. Cependant, la recherche d'une vie meilleure ne figure pas parmi les motifs de migration de la Convention de Genève ni de la législation européenne. Toutefois, cela rend les procédures inutiles. Le professeur Bossuyt l'a également souligné lors de la réunion de la commission du 15 septembre 2020, lors de la discussion qui a suivi la présentation du rapport final de sa commission. Malheureusement, l'accompagnement assuré par l'Office des Étrangers et par Fedasil ne donne pas les résultats escomptés. En effet, les personnes concernées n'étant tout simplement pas préparées mentalement à l'idée de quitter le pays, elles refusent de le faire. À cet égard, l'orateur renvoie pour le surplus aux notes que l'Office des Étrangers a mises à la disposition des membres de la commission.

Jusqu'à présent, les législations et jurisprudences tant nationales qu'internationales n'interdisent pas la détention des familles. Il convient seulement que les conditions de détention soient adaptées aux besoins des mineurs d'âge. L'orateur souhaite attirer l'attention sur le fait qu'il existe toujours une procédure en cascade claire avant la détention, ce qui est une nécessité absolue. D'autres mesures doivent en effet d'abord être prises. Le retour volontaire doit d'abord être proposé, un séjour dans l'habitation propre de la famille ou un *coaching* doit ensuite être prévu, après quoi une détention en logement FITT peut être envisagée, etc. En conséquence, les familles ne sont détenues en centre fermé qu'en dernier recours et pour une durée limitée.

M. Roosemont indique qu'il ne peut pas souscrire au contenu de la proposition de loi à l'examen. Cette dernière vise en effet à empêcher l'éloignement des familles, avec pour conséquence que les familles feront à l'avenir encore plus d'efforts et paieront des sommes encore plus élevées aux passeurs pour atteindre la Belgique. Après quoi il leur suffira de rester suffisamment longtemps sur le territoire – bien que ce soit en toute illégalité – pour obtenir un permis de séjour à l'aide d'une régularisation. Il faudra donc s'attendre à ce que la moyenne annuelle de 2.500 familles augmente. Ce ne sont évidemment pas les enfants qui prennent de telles décisions, mais leurs parents. Or, un parent responsable se doit notamment de prendre de bonnes décisions pour l'ensemble de la famille, y compris pour les enfants. Cela implique notamment de ne pas émigrer illégalement ou d'accepter rapidement l'offre de retour volontaire après avoir reçu une décision négative. Et c'est parce que tout le monde ne le comprend pas qu'il importe de disposer d'un moyen de pression, d'une possibilité qui ne peut et ne doit être utilisée que dans une mesure limitée. Les autres solutions alternatives ne fonctionnent tout simplement pas.

bepalen waar men zich vestigt. De zoektocht naar een beter leven als migratiereden is evenwel niet opgenomen in de Conventie van Genève, noch in Europese regelgeving. Procedures worden op die manier evenwel nutteloos. Professor Bossuyt heeft dit eveneens aangegeven tijdens de commissievergadering van 15 september 2020, bij de bespreking naar de aanleiding van de voorstelling van het eindrapport van zijn commissie. De begeleiding door de dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil levert jammer genoeg niet de verwachte resultaten op. Mensen zijn nu eenmaal mentaal niet bereid het land te verlaten en doen dat dan ook niet. De spreker verwijst op dat vlak voor het overige naar de nota's die DVZ ter beschikking heeft gesteld van de commissieleden.

Zowel de nationale als de internationale wetgeving en rechtspraak verbieden tot dusver de vasthouding van gezinnen niet, maar bepalen louter dat de detentieomstandigheden aangepast moeten zijn aan de noden van de minderjarigen. De spreker wil er de aandacht op vestigen dat er steeds en – dat is een absolute noodzaak – voorafgaand aan de vasthouding, een duidelijk cascadesysteem speelt. Er moeten eerst andere stappen worden gezet. De vrijwillige terugkeer moet worden aangeboden, er moet een verblijf in de eigen woning of coaching gebeuren, een vasthouding in een FITT-woning enzovoort. Gezinnen worden dus slechts in laatste instantie voor beperkte tijd vastgehouden in de gesloten centra.

De heer Roosemont geeft aan zich niet te kunnen scharen achter de inhoud van het wetsvoorstel. De verwijdering van gezinnen wordt immers onmogelijk, waardoor gezinnen in de toekomst nog meer inspanningen zullen leveren en nog hogere sommen gaan betalen aan smokkelaars om België te bereiken. Daarna zal het gewoon zaak zijn te wachten tot men lang genoeg blijft – illegaal weliswaar – zodanig dat men op basis van regularisatie een verblijf krijgt. Het valt dus te verwachten dat het jaarlijkse gemiddelde van 2.500 gezinnen zal toenemen. Het zijn uiteraard niet de kinderen die dergelijke beslissingen nemen, maar de ouders. Een aspect van verantwoord ouderschap is het nemen van correcte beslissingen voor het volledige gezin, de kinderen inclusief. Dat houdt onder meer in dat men niet illegaal migreert of dat men na een negatieve beslissing snel ingaat op het aanbod van vrijwillige terugkeer. Omdat niet iedereen dit inziet, is het belangrijk een stok achter de deur te hebben, een mogelijkheid die slechts beperkt kan en moet gebruikt worden. Andere alternatieven werken eenvoudigweg niet.

Le deuxième élément de la proposition de loi à l'examen concerne le cas de figure dans lequel des individus présents à la frontière prétendent être mineurs (article 3 de la proposition de loi). Cette disposition risque de donner lieu à de nombreuses fraudes et à une hausse substantielle du nombre de personnes présentes à la frontière qui prétendront être mineurs. Il y a l'exemple bien connu de l'homme à la barbe et à la voix d'adulte qui prétendait avoir 16 ans et qui, en réalité, avait au moins 25 ans. Ainsi, en vertu de cette disposition, une personne de 40 ans pourra prétendre être un mineur, aucun test de détermination de l'âge ne pourra être effectué et cette personne entrera sur le territoire pour ensuite disparaître.

La proposition de loi à l'examen, même si elle part de bonnes intentions, sera malheureusement source de nombreux problèmes et fausses idées. Il ne s'agit pas seulement de la position de l'Office des Étrangers. En effet, la ministre de l'Asile et de la Migration, Mme De Block, partage aussi cette opinion, comme le montrent ses avis.

2. Exposé introductif de la professeure dr. Ilse Derluyn (Université de Gand)

La professeure Ilse Derluyn indique que toutes les études – tant au Royaume-Uni qu'en Europe, au Canada, au Japon, aux États-Unis et en Australie – démontrent de manière concluante qu'il est fort probable que la détention provoque des problèmes psychologiques chez les enfants et entraîne donc aussi des problèmes dans leur développement et leurs résultats scolaires ultérieurs. Les enfants détenus dans le cadre d'un trajet de migration – aussi bien lorsqu'ils sont en transit, comme en Libye, en Turquie ou en Grèce, que lorsqu'ils arrivent dans le pays où ils souhaitent ou vont s'installer, comme en Australie ou en Belgique, ou dans le cadre d'un éloignement forcé, comme cela se fait dans de nombreux pays dont la Belgique – sont dès lors exposés à un risque accru de graves symptômes de dépression, d'anxiété et de stress post-traumatique, ainsi que des troubles du sommeil et de l'alimentation, de désespoir, de pensées suicidaires et de troubles physiques. Ces symptômes entraînent à leur tour une détérioration générale de leur fonctionnement et de leur santé physique. Une étude australienne récemment publiée par Karen Zwi et ses collègues montre que des enfants réfugiés – âgés entre 4 et 15 ans – qui ont été enfermés durant toute la procédure souffrent beaucoup plus de problèmes émotionnels qu'un groupe comparable de jeunes réfugiés qui n'ont pas été enfermés.

Ces études montrent sans exception que la détention d'enfants, aussi "bonnes" que puissent être les conditions d'accueil, a en soi une incidence émotionnelle négative majeure. Plus l'enfermement est long, plus

Het tweede element van het wetsvoorstel gaat over de hypothese waarbij personen aan de grens beweren minderjarig te zijn (artikel 3 van het wetsvoorstel). De bepaling is heel fraudegevoelig en zal leiden tot een aanzienlijke stijging van het aantal mensen die aan de grens zullen beweren minderjarig te zijn. Er is het gekende voorbeeld van de man die met een volwassen baard en een voldragen stem beweerde 16 jaar te zijn en in werkelijkheid zeker 25 jaar was. Ook iemand van 40 jaar zal op grond van de bepaling kunnen beweren minderjarig te zijn; er zal geen leeftijdtest kunnen worden uitgevoerd, waarna hij het grondgebied betreedt en er vervolgens verdwijnt.

Het wetsvoorstel, hoe goedbedoeld ook, zal spijtig genoeg aanleiding geven tot veel problemen en misvattingen. Dat is niet enkel het standpunt van de Dienst Vreemdelingenzaken; ook minister van Asiel en Migratie De Block denkt er blijkens haar advies net zo over.

2. Inleidende uiteenzetting van professor dr. Ilse Derluyn (Universiteit Gent)

Professor Ilse Derluyn geeft aan dat alle studies – zowel studies in het Verenigd Koninkrijk als in Europa, Canada, Japan, de Verenigde Staten en Australië – onomstotelijk aantonen dat de kans zeer reëel is dat detentie bij kinderen psychologische problemen veroorzaakt en daarmee ook kan leiden tot problemen in hun ontwikkeling en in hun latere schoolprestaties. Kinderen die in het kader van een migratietraject worden opgesloten – zowel wanneer zij op doortocht zijn, zoals in Libië, Turkije of Griekenland, als bij aankomst in het land waar zij zich willen of zullen vestigen, zoals in Australië of in België, hetzij bij gedwongen repatriëring zoals in vele landen, waaronder België – lopen dus een groot risico ernstige symptomen van depressie, angst en posttraumatische stress te ontwikkelen, alsook slaap- en eetproblemen, hopeloosheid, suïcidegedachten en fysieke klachten. Deze symptomen zorgen op hun beurt voor een algemeen slechter functioneren en een algemene slechtere fysieke gezondheid. Een recent gepubliceerde Australische studie van Karen Zwi en collega's toont aan dat vluchtelingenkinderen – in de leeftijdsgroep van 4 tot 15 jaar – die werden opgesloten, over de hele lijn veel meer emotionele problemen hebben dan een vergelijkbare groep van jonge vluchtelingen die niet werd opgesloten.

Deze studies tonen zonder uitzondering aan dat de opsluiting van kinderen *an sich* – hoe "goed" de opvangcondities ook zijn – een grote negatieve emotionele impact heeft. Hoe langer de duur van de opsluiting, hoe

les conséquences sont graves. Toutefois, on constate également une série de problèmes émotionnels considérables lors d'une courte période de détention. Par ailleurs, ces problèmes ne s'estompent pas toujours une fois que les enfants concernés sont libérés et l'incidence sur ceux-ci peut perdurer. Des études révèlent à cet égard que même longtemps après avoir quitté le centre fermé, les enfants autorisés à rester dans le pays d'accueil souffrent d'hypervigilance permanente, de symptômes d'anxiété et de cauchemars. Ces troubles psychologiques peuvent entraver le fonctionnement dans d'autres domaines de la vie, tels que la scolarité et l'apprentissage. De plus, une étude suédoise a également montré que de meilleures conditions de vie dans un centre de détention ne peuvent pas neutraliser cette incidence négative. Cela signifie que même en apportant le soutien psychologique (absolument nécessaire) dans ces unités familiales fermées ou en donnant aux enfants la possibilité (absolument nécessaire) de jouer, de remplir leur journée de manière quelque peu significative et de recevoir une certaine forme d'enseignement, il est plus que probable que cette détention, aussi courte soit-elle, aura une incidence négative sur le bien-être et le développement des enfants concernés.

En outre, nombre de ces enfants ont traversé des épreuves difficiles dans leur pays d'origine, en chemin vers la Belgique ou en Belgique même. Par conséquent, ils sont déjà plus vulnérables d'un point de vue émotionnel. Le fait d'être une nouvelle fois éloignés de leur environnement familial, et généralement de manière totalement inattendue, sans dire au revoir à leurs camarades de classe ni à leurs amis, constitue une répétition douloureuse de pertes antérieures, qui se traduit à nouveau par l'inconnu et la peur des événements à venir. Souvent, ce n'est pas la première détention. En effet, nombre d'entre eux ont déjà été enfermés dans des centres de détention en Libye ou en Grèce, dans des circonstances – comme le montre l'étude personnelle du professeur Derluyn dans le cadre du projet *ChildMove* du CER – dont on ne sait que trop qu'elles sont très problématiques. L'ajout de nouveaux traumatismes aux chocs émotionnels antérieurs entraîne une souffrance psychique encore plus importante.

Parallèlement, d'autres enfants sont nés en Belgique ou vivent en Belgique depuis leur plus jeune âge et ignorent souvent qu'eux ainsi que toute leur famille ne disposent pas de permis de séjour, principalement car de nombreux parents veulent les laisser grandir aussi normalement que possible et les préserver de cette tension et de ce stress. Lorsqu'ils sont détenus dans un centre de détention, ces enfants sont confrontés à cette réalité de manière particulièrement brutale, ce qui peut avoir une influence négative sur leur image

ernstiger de gevolgen, maar ook bij een korte detentieperiode worden er reeds belangrijke emotionele problemen genoteerd. Bovendien verdwijnen deze problemen niet altijd zodra de betrokken kinderen worden vrijgelaten en kan de impact op het kind dus langdurig zijn. Zo ziet men in onderzoek dat kinderen ook lange tijd nadat ze het gesloten centrum hebben verlaten en die toch in het gastland kunnen blijven, last blijven hebben van voortdurende hyperalertheid, van symptomen van angst en van nachtmerries. Het zijn psychologische problemen die het functioneren op andere levensdomeinen, zoals het schoolgaan en het leren, negatief kunnen beïnvloeden. Bovendien kunnen ook betere leefomstandigheden in een detentiecentrum die negatieve impact niet neutraliseren, zoals uit een Zweedse studie bleek. Dat betekent dat, zelfs als men in deze gesloten familie-units de (absoluut noodzakelijke) psychologische ondersteuning aanbiedt of voor de kinderen de (absoluut noodzakelijke) mogelijkheid creëert om te spelen, de dagen enigszins zinvol te vullen en een zekere vorm van onderwijs te krijgen, er nog steeds een meer dan reële kans is dat deze opsluiting, hoe kort ook, een negatieve impact zal hebben op het welzijn en de ontwikkeling van de betrokken kinderen.

Verder is het zo dat veel van deze kinderen in hun land van herkomst, onderweg naar of in België zelf al heel wat moeilijke ervaringen hebben doorstaan. Ze zijn dus al extra kwetsbaar op emotioneel vlak. Opnieuw – en meestal compleet onverwacht – uit hun vertrouwde omgeving worden weggehaald, zonder afscheid van klasgenoten en vriendjes, is een pijnlijke herhaling van eerdere verlieservaringen. Het zorgt alweer voor onwetendheid en angst over wat komen zal. Vaak is het niet de eerste opsluiting, want velen werden reeds vastgehouden in detentiecentra in Libië of Griekenland, en dat in omstandigheden waarvan men – zoals ook blijkt uit eigen onderzoek van professor Derluyn in het kader van het ERC-project *ChildMove* – maar al te goed weet dat die erg problematisch zijn. Nieuwe trauma's die toegevoegd worden aan eerder emotioneel geweld resulteert zo in nog veel meer psychisch lijden.

Andere kinderen zijn dan weer in België geboren of wonen hier sinds heel jonge leeftijd, en weten vaak zelfs niet eens dat zij – en hun ganse familie – geen verblijfsdocumenten hebben, mede omdat veel ouders hen zo normaal mogelijk willen laten opgroeien en hen vanuit de ouderlijke beschermingsreflex willen behoeden voor die spanning en stress. Bij de opsluiting in een detentiecentrum worden die kinderen op bijzonder brutale wijze met deze realiteit geconfronteerd, wat hun zelfbeeld negatief kan beïnvloeden, alsook een negatieve impact

d'eux-mêmes ainsi que sur leur motivation (à construire une vie en Belgique ou à se rendre à l'école).

La détention a bien entendu également des effets négatifs pour les adultes incarcérés. Les parents développent souvent, eux aussi, de graves problèmes physiques et psychologiques. La détention compromet par ailleurs la capacité des parents à assumer leur rôle parental, ce qui, comme l'ont montré de nombreuses études, a un impact négatif sur le bien-être des enfants concernés.

Les études mentionnées ont été menées dans des pays très variés (notamment au Royaume-Uni, en Australie et au Canada) et certaines d'entre elles mettaient spécifiquement l'accent sur des "unités familiales" comparables à celles que la Belgique a rouvertes en août 2018 et qu'elle a dû refermer temporairement en avril 2019. Cela signifie qu'il est très probable que l'on constate des effets similaires chez les enfants qui sont actuellement enfermés dans notre pays. Eu égard à l'absence de chiffres concernant la situation belge, il s'impose en tout cas d'assurer un suivi et une surveillance approfondis et à long terme de ces enfants.

Les recherches réalisées par le professeur ont montré à diverses reprises que les enfants et les jeunes qui émigrent sans leurs parents sont encore davantage exposés à des expériences traumatisantes que les enfants qui traversent le processus de migration en compagnie de leurs parents. Ces expériences traumatisantes ont un impact direct sur le bien-être émotionnel. Le manque de soutien et de soins parentaux complique encore fortement le travail de résilience et la gestion du processus de migration, ce qui entraîne une très forte prévalence de problèmes psychologiques. Ainsi, pas moins de la moitié des mineurs non accompagnés indiquent présenter des symptômes graves à très graves de stress post-traumatique. Il s'agit d'un groupe qui est déjà très lourdement affecté d'un point de vue psychologique par le processus de migration en tant que tel. La détention aggrave encore considérablement cette situation. L'oratrice souligne qu'en Belgique également, lorsqu'un enfant est séparé d'un ou de ses deux parents (par exemple dans le cadre d'une détention), cela peut avoir un impact psychique considérable.

La professeure Derluyn conclut son exposé en soulignant que la détention d'enfants avec ou sans leurs parents, tant à l'arrivée (par exemple dans le cadre de l'évaluation de l'âge ou lors de l'introduction d'une demande de protection internationale à la frontière) qu'au retour (forcé), n'est jamais un bon choix. Elle fait valoir qu'à l'arrivée, il faudrait organiser un séjour dans un centre ouvert (soit un centre d'accueil ouvert pour mineurs non accompagnés, soit un centre d'enregistrement/

kan hebben op hun motivatie (om een leven in België uit te bouwen of op de schoolse motivatie).

Detentie heeft uiteraard ook negatieve gevolgen voor de opgesloten volwassenen. Ook de betrokken ouders ontwikkelen vaak ernstige lichamelijke en psychologische problemen. Detentie ondermijnt bovendien de mogelijkheden van ouders om hun ouderrol op te nemen, wat opnieuw, zoals overvloedig aangetoond in onderzoek, een negatieve impact heeft het welzijn van de betrokken kinderen.

De studies waarvan sprake werden uitgevoerd in heel diverse landen (onder meer het Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada) en bij een aantal lag de focus specifiek op gelijkaardige "familie-units" zoals diegene die België terug in gebruik genomen heeft in augustus 2018, doch tijdelijk heeft moeten sluiten in april 2019. Dit zorgt ervoor dat men met een zeer grote aannemelijkheid gelijkaardige gevolgen mag verwachten voor de kinderen die nu in ons land worden opgesloten. Het gebrek aan cijfers voor de Belgische situatie noodzaakt in elk geval een diepgaande en langdurige opvolging en monitoring van deze kinderen.

Eigen onderzoek van de professor heeft veelvuldig aangetoond dat kinderen en jongeren die zonder hun ouders migreren, een nog veel hogere kans lopen op traumatische ervaringen dan kinderen die samen met hun ouders het migratietraject doorlopen. Traumatische ervaringen hebben een rechtstreekse invloed op het emotioneel welzijn, en het ontbreken van de ouderlijke steun en zorg verzwakt dit verwerkingsproces en het omgaan met het migratieproces nog in belangrijke mate, wat leidt tot een erg hoge prevalentie van psychische problemen. Zo blijkt tot zelfs de helft van de groep niet-begeleide minderjarigen ernstige tot heel ernstige symptomen van posttraumatische stress te rapporteren. Dit is een groep die psychisch al bijzonder zwaar belast is door het migratietraject *an sich* en bij wie de detentie die belasting nog in belangrijke mate verzwakt. Ook wanneer kinderen in België worden gescheiden van één of beide ouders (bijvoorbeeld in het kader van detentie) kan dat op hen een erg zware psychische impact hebben.

Professor Derluyn besluit dat de detentie van kinderen, met als zonder ouders, zowel bij binnenkomst (bijvoorbeeld in het kader van het leeftijdsonderzoek of bij het indienen van een verzoek tot internationale bescherming aan de grens) als bij (gedwongen) terugkeer, nooit een goede keuze is. Zij geeft dan ook aan dat bij binnenkomst een verblijf in een open centrum (hetzij een open opvangcentrum voor niet-begeleide minderjarigen, hetzij het aanmeldcentrum/open asielcentrum

centre d'accueil ouvert pour demandeurs d'asile dédié aux familles) en tant qu'alternative à la détention. Pour les situations de retour (forcé) faisant suite à un ordre de quitter le territoire, il conviendra de rechercher, de créer et de développer des alternatives à la détention qui garantissent au maximum la possibilité pour l'enfant et sa famille de rester dans leur propre environnement dans l'attente du retour forcé ou – de préférence – volontaire. Par conséquent, les maisons de retour ouvertes ne constituent pas non plus une alternative adéquate, car ici aussi, on crée une rupture avec la vie quotidienne de l'enfant, ce qui peut avoir des conséquences très néfastes pour son bien-être et son développement.

De plus, il est extrêmement important que pendant cette période, on travaille intensément avec la famille – y compris avec les enfants – sur le caractère inévitable du retour. Cela signifie qu'une attention suffisante doit être accordée aux aspects suivants:

1. prendre congé de son cadre actuel, y compris à l'école;
2. emporter des objets qui peuvent donner un sentiment de continuité et de connexion tout au long de la vie, tels que des photos de camarades de classe, des bulletins, des vêtements ou des jouets achetés en Belgique;
3. préparer, tant sur le plan administratif que sur le plan du contenu, le nouveau contexte de vie (logement, école, prise de connaissance du nouveau cadre, documents, revenus, contacts familiaux, etc.).

Même si le choix est fait de ne pas permettre aux enfants et à leurs familles de séjourner dans leur propre cadre pendant la période d'attente du retour (forcé), la détention doit être évitée et ne devrait être utilisée que si elle permet de faire exister au minimum la perspective de réaliser la finalité – c'est-à-dire le retour forcé.

En outre, dans le cas de telles formules d'hébergement (ouvert ou fermé), il est absolument nécessaire de garantir, dans ces structures, les critères minimums suivants:

- une durée de séjour la plus courte possible;
- un logement sûr et calme, adapté aux enfants, avec une attention particulière pour l'intimité des parents et des enfants, et des possibilités de jouer, de prendre l'air et d'accéder à des espaces verts;
- un soutien médical et psychologique adéquat et indépendant pour tous les membres de la famille;

pour gezinnen) de aangewezen verblijfstructuur is als alternatief voor detentie. Indien het gaat om situaties van (gedwongen) terugkeer na het verkrijgen van een bevel om het grondgebied te verlaten, betekent dit uitgangspunt dat er alternatieven voor detentie moeten worden gezocht, gecreëerd en uitgebouwd die zoveel mogelijk bewerkstelligen dat het kind met zijn gezin in de eigen context kan blijven in afwachting van de gedwongen of – bij voorkeur – vrijwillige terugkeer. De open terugkeerwoningen vormen bijgevolg een weinig adequaat alternatief, aangezien ook hier een zodanige breuk met het dagelijks leven van het kind wordt gecreëerd dat erg nefaste gevolgen voor het welzijn en de ontwikkeling van het kind kunnen worden verwacht.

Bovendien is het van uitermate groot belang dat in deze periode actief gewerkt wordt met het hele gezin – dus ook met de kinderen – rond het gegeven dat een terugkeer onvermijdelijk is. Dat houdt in dat er passende aandacht is voor:

1. het afscheid nemen van de huidige context, ook op school;
2. het meenemen van voorwerpen die een gevoel van continuïteit en verbinding kunnen laten bestaan doorheen het levenstraject, zoals foto's van schoolgenoten, rapporten, kledij of speelgoed gekocht in België;
3. het voorbereiden, zowel administratief als inhoudelijk, van de nieuwe leefcontext (huisvesting, school, kennismaken met de nieuwe context, documenten, inkomen, familiale contacten enzovoort).

Ook indien ervoor geopteerd zou worden kinderen en hun gezinnen niet in de eigen context te laten verblijven gedurende de wachtperiode tot (gedwongen) terugkeer, dient een detentie te worden vermeden, en zou die enkel mogen worden ingezet als er op die manier minstens het perspectief bestaat om het doel – namelijk de gedwongen terugkeer – te bereiken.

Daarenboven is het bij een dergelijke (open of gesloten) huisvesting absoluut noodzakelijk in deze structuren minimaal te zorgen voor:

- een zo kort mogelijke verblijfsperiode;
- een veilige en rustige huisvesting die aangepast is aan kinderen, met aandacht voor de privacy van de ouders en de kinderen en de aanwezigheid van spelmogelijkheden, buitenlucht en groenruimte;
- een adequate en onafhankelijke medische en psychologische begeleiding van alle gezinsleden;

— des possibilités suffisantes pour les parents de continuer à assumer leur rôle parental (par exemple en cuisinant pour la famille ou en fixant le programme de la journée);

— un enseignement pour les enfants;

— un accompagnement approprié dans le cadre du retour: prendre congé du contexte belge (dire au revoir aux camarades de classe, aux amis, aux clubs de loisirs, etc.), créer une continuité dans les différents contextes de vie et préparer le nouveau contexte.

Pendant tout ce temps, il est nécessaire que des experts indépendants procèdent pour chaque enfant à une évaluation, en déterminant ce qui est dans l'intérêt de l'enfant, compte tenu de son contexte spécifique.

Enfin, il est nécessaire d'assurer un suivi spécialisé et indépendant de tous les dossiers concernés et de disposer d'une base d'informations plus large, fondée sur la recherche universitaire. Cette recherche devrait viser à évaluer l'impact des différentes mesures d'expulsion sur le bien-être des enfants concernés et sur leur trajectoire ultérieure, tant en Belgique qu'après leur éventuel retour dans leur pays d'origine.

3. Exposé introductif de M. David Vogel, représentant du Réseau européen des migrations (REM), Belgique

M. David Vogel indique que plusieurs États membres de l'UE imposent des restrictions à la détention de mineurs accompagnés. En Irlande, il existe une interdiction totale de la détention des mineurs en vue de leur retour. Dans d'autres États membres, dont l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne (Brême, Hambourg et Basse-Saxe), Chypre et Malte, la détention des familles est juridiquement possible, mais dans la pratique, cette possibilité n'est que rarement mise en œuvre, voire jamais. Dans la majorité des États membres de l'UE, la détention de familles avec enfants mineurs est bel et bien possible, mais dans des conditions spécifiques. Par exemple, les structures pour les familles avec enfants doivent être adaptées à leurs besoins (espace séparé pour les adultes, accès à certaines activités, etc.), ou la détention n'est permise que pour une durée déterminée (par exemple 72 heures en Suède ou 7 jours au Luxembourg).

À ce jour, les informations comparatives disponibles au sein de l'UE sont encore insuffisantes pour évaluer correctement l'efficacité de la détention de familles avec enfants. Les différences de définitions et de classifications d'un pays à l'autre rendent les données nationales sur la détention et le retour de familles difficiles à comparer.

— voldoende mogelijkheden om de ouderrol te blijven opnemen (bijvoorbeeld zelf koken of bepalen van de dagindeling);

— onderwijs voor de kinderen;

— een aangepaste begeleiding in het kader van de terugkeer: het afscheid nemen van de Belgische context (afscheid van klasgenoten, vrienden, hobbyclubs enzovoort), het creëren van continuïteit in de verschillende leefcontexten en het voorbereiden van de nieuwe leefcontext.

Doorheen dit alles is het noodzakelijk dat er door onafhankelijke deskundigen voor elk kind een assessment wordt uitgevoerd, waarbij wordt bepaald wat in het belang van het kind is in zijn specifieke context.

Tot slot dient werk te worden gemaakt van een deskundige en onafhankelijke opvolging van alle betrokken cases en is er nood aan een bredere informatiebasis, gebaseerd op academisch onderzoek. Dat onderzoek moet de impact nagaan van de verschillende uitwijzingsmaatregelen op het welzijn van de betrokken kinderen en op hun verdere traject, zowel in België als na hun eventuele terugkeer naar het land van oorsprong.

3. Inleidende uiteenzetting van de heer David Vogel, vertegenwoordiger van het "European Migration Network" (EMN) België

De heer David Vogel stelt dat verschillende EU-lidstaten beperkingen stellen aan het opsluiten van begeleide minderjarigen. In Ierland bestaat een algeheel verbod op het opsluiten van minderjarigen met het oog op hun terugkeer. In andere lidstaten, waaronder Spanje, Italië, Duitsland (Bremen, Hamburg en Niedersachsen), Cyprus en Malta is de detentie van gezinnen juridisch gezien mogelijk, maar wordt het in de praktijk zelden of nooit toegepast. In de meeste EU-lidstaten is een detentie van gezinnen met minderjarige kinderen mogelijk, zij het onder welbepaalde voorwaarden. Zo moeten structuren voor gezinnen met kinderen worden aangepast aan hun noden (bijvoorbeeld met een afscheiding van de volwassenen of met een toegang tot bepaalde activiteiten) of moeten bepaalde maximumtermijnen (bijvoorbeeld 72 uur in Zweden of 7 dagen in Luxemburg) worden gerespecteerd.

Om de effectiviteit van de detentie van gezinnen met kinderen correct in te schatten is er tot op heden onvoldoende vergelijkende informatie binnen de EU beschikbaar. Door verschillen in definities en classificaties zijn de nationale gegevens over detentie en terugkeer van gezinnen moeilijk vergelijkbaar.

La détention d'un ou des deux parents est possible dans certaines circonstances dans la majorité des États membres de l'UE. Un certain nombre de *Länder* allemands (Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein et Rhénanie-Palatinat) évitent la détention de familles avec enfants et se limitent à la détention d'un des parents, si nécessaire. En Irlande, les enfants dont l'un des parents ou les deux sont en détention sont temporairement placés sous la garde de la *Children and Family Agency*, puis réunis à l'aéroport. Dans d'autres États membres, tels que les Pays-Bas et le Luxembourg, un parent peut en principe être détenu, mais cela se passe rarement dans la pratique.

L'orateur explique ensuite que la plupart des États membres de l'UE disent proposer des alternatives à la détention pour les familles avec enfants en vue de leur retour. Ces mesures moins coercitives sont en principe préférées à la détention, qui est considérée comme un dernier recours. En France, par exemple, les familles peuvent uniquement être enfermées en cas de non-respect d'une mesure d'assignation à résidence, en cas d'obstruction à une mesure d'éloignement préalable, ou pendant une très courte période précédant le retour.

Les alternatives à la détention de familles avec enfants peuvent prendre différentes formes. Les principales méthodes mentionnées par les États membres de l'UE sont les suivantes:

- l'obligation de se présenter à un centre d'accueil, aux services de migration ou à la police (dans 17 États membres, dont l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède);
- des restrictions géographiques, souvent sous la forme d'une obligation de séjourner dans un lieu de résidence désigné (dans 15 États membres, dont l'Allemagne, les Pays-Bas et la France);
- la remise des passeports ou des documents de voyage (dans 9 États membres, dont la France);
- la délivrance d'une garantie financière (dans 7 États membres, dont l'Allemagne);
- la désignation d'un garant (en Lituanie).

M. Vogel indique également que la législation et les politiques des États membres de l'UE en matière de détention, ainsi que les alternatives à la détention seront examinées plus en détail en 2021 dans le cadre de l'étude du REM intitulée "Détention et alternatives à la détention".

En ce qui concerne la détention de personnes dont on ne sait pas encore s'il s'agit de mineurs, il existe

De detentie van één of beide ouders is in de meerderheid van de EU-lidstaten onder bepaalde omstandigheden mogelijk. Een aantal Duitse deelstaten (Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein en Rheinland-Pfalz) vermijden de detentie van gezinnen met kinderen en beperken zich indien nodig tot de vasthouding van één van de ouders. In Ierland worden kinderen met één of beide ouders in detentie tijdelijk onder de hoede van het kinder- en gezinsagentschap geplaatst om zich vervolgens te herenigen op de luchthaven. In andere lidstaten, zoals Nederland en Luxemburg, kan een ouder in principe worden vastgehouden, maar gebeurt dit in de praktijk slechts zelden.

De spreker licht voorts toe dat de meeste EU-lidstaten aangeven te voorzien in alternatieven voor detentie voor gezinnen met kinderen met het oog op terugkeer. Deze minder dwingende maatregelen worden in principe verkozen boven een detentie, die geldt als een laatste redmiddel. In Frankrijk bijvoorbeeld kunnen gezinnen slechts worden opgesloten in geval van niet-naleving van een eerder bevel tot huisarrest, na belemmering van een vorige verwijderingsmaatregel of voor een zeer korte termijn voorafgaand aan de terugkeer.

Alternatieven voor detentie van gezinnen met kinderen kunnen verschillende vormen aannemen. De voornaamste methodes die door de EU-lidstaten worden vermeld zijn:

- de verplichte aanmelding bij een opvangcentrum, de migratiediensten of de politie (in 17 lidstaten, waaronder Duitsland, Nederland en Zweden);
- geografische beperkingen, vaak in de vorm van een verplichting om op een toegewezen woonplaats te verblijven (in 15 lidstaten, waaronder Duitsland, Nederland en Frankrijk);
- de overhandiging van paspoorten of reisdocumenten (in 9 lidstaten, waaronder Frankrijk);
- de afgifte van een financiële waarborg (in 7 lidstaten, waaronder Duitsland);
- de aanduiding van een garant (in Litouwen).

De heer Vogel geeft ook aan dat de wetgeving en het beleid van de EU-lidstaten inzake detentie en alternatieven voor detentie in 2021 nader onderzocht worden in de EMN-studie "*Detention and alternatives to detention*".

Ook wat betreft het opsluiten van personen van wie de minderjarigheid nog niet is vastgesteld, zijn er sterke

également des différences significatives entre les législations nationales des différents États membres de l'UE. Dans au moins 9 pays de l'UE, les étrangers qui se déclarent mineurs ne peuvent pas être détenus pendant la procédure de détermination de l'âge. En Allemagne, par exemple, il n'existe aucune base juridique pour la détention dans pareil cas. La détention de ressortissants étrangers qui se déclarent mineurs n'est pas possible non plus en France, en Suède, en Italie, en Espagne, en Lettonie, à Chypre, en Croatie et en Bulgarie.

D'autres pays européens appliquent une présomption de minorité avant et pendant cette procédure. D'autres pays encore optent pour une interdiction d'enfermement assortie d'exceptions. À Malte, la détention pendant la procédure de détermination de l'âge n'est pas possible, sauf si la majorité de la personne apparaît de manière manifeste. Les autorités irlandaises ne peuvent enfermer une personne qui se déclare mineure que s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle n'a pas moins de 18 ans. Dans un troisième groupe de pays, les personnes qui déclarent être mineures peuvent être détenues pendant la procédure de vérification de l'âge. Il s'agit des Pays-Bas, du Luxembourg, de la Norvège, de la Lituanie, de la Pologne et de la Slovaquie. Pour cette forme spécifique de détention, connue aux Pays-Bas sous le nom de "*ophouding*", des périodes maximales strictes comportant un nombre déterminé d'heures ou de jours sont souvent appliquées.

C. Questions et observations des membres

Mme Yoleen Van Camp (N-VA) revient sur la déclaration du groupe Ecolo-Groen selon laquelle le Conseil d'État se serait prononcé contre la détention de mineurs. Si l'on se base sur l'exposé de M. Rosemont, on peut conclure qu'il n'en est rien, puisque le Conseil d'État s'est prononcé contre le lieu et les conditions de vie, mais pas contre la détention elle-même. M. Rosemont peut-il une nouvelle fois le confirmer? L'OE est-il déjà à la recherche d'un nouvel emplacement pour les unités d'habitation?

La détention des mineurs est un élément nécessaire d'une politique de retour efficace. Le professeur Bossuyt l'a également précisé lors de la présentation du rapport final de sa commission. Le rapport intérimaire lui consacre même un chapitre entier, dans lequel il est clairement indiqué que cette détention ne viole ni la Convention relative aux droits de l'enfant ni la CEDH.

L'intervenant souligne qu'il n'a pas encore été question, lors de cette audition, du rôle joué par les choix des parents dans la situation de détention. Cet élément est pourtant abordé dans le rapport de la commission

verschillen in de nationale wetgeving van de verschillende EU-lidstaten. In minstens 9 EU-landen kunnen vreemdelingen die zich minderjarig hebben verklaard niet worden opgesloten tijdens het leeftijdsonderzoek. In Duitsland is er bijvoorbeeld geen wettelijke basis voor een vasthouding in een dergelijke situatie. De opsluiting van vreemdelingen die zich minderjarig hebben verklaard is in het kader van het leeftijdsonderzoek evenmin mogelijk in Frankrijk, Zweden, Italië, Spanje, Letland, Cyprus, Kroatië en Bulgarije.

Andere Europese landen passen voor en tijdens dit onderzoek een vermoeden van minderjarigheid toe. Nog andere EU-landen opteren voor een verbod op opsluiting, met uitzonderingen. In Malta is een detentie tijdens het leeftijdsonderzoek niet mogelijk, tenzij in geval van een manifeste meerderjarigheid. De Ierse overheid kan slechts overgaan tot opsluiting van een persoon die zich minderjarig verklaart indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat hij of zij niet jonger dan 18 jaar is. In een derde groep landen kunnen personen die zich minderjarig verklaren wel worden opgesloten tijdens het leeftijdsonderzoek. Het gaat om onder meer Nederland, Luxemburg, Noorwegen, Litouwen, Polen en Slovaakse. Voor deze specifieke vorm van vasthouding, in Nederland bekend als "*ophouding*", gelden vaak strikte maximumtermijnen van een aantal uren of dagen.

C. Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Yoleen Van Camp (N-VA) verwijst naar de eerdere bewering van de Ecolo-Groen-fractie dat de Raad van State zich heeft uitgesproken tegen de opsluiting van minderjarigen. Op basis van de uiteenzetting van de heer Rosemont kan men besluiten dat die niet klopt, aangezien de Raad van State zich heeft uitgesproken tegen de locatie en de leefomstandigheden, maar niet tegen de detentie op zich. Kan de heer Rosemont dit nogmaals bevestigen? Is DVZ inmiddels reeds op zoek naar een nieuwe locatie voor de woonunits?

De detentie van minderjarigen is een noodzakelijk onderdeel van een efficiënt terugkeerbeleid. Ook professor Bossuyt heeft dit bij de voorstelling van het eindverslag van zijn commissie duidelijk gesteld. In het interim-rapport wordt er zelfs een volledig hoofdstuk aan gewijd, waarbij duidelijk wordt aangestipt dat die detentie niet strijdig is met het verdrag voor de rechten van het kind of met het EVRM.

Tijdens de hoorzitting werd tot nu toe niet gesproken over het aandeel van de keuzes van de ouders in de situatie van een detentie. Dat element wordt wel besproken in het rapport van de commissie-Bossuyt.

Bossuyt. En outre, la Belgique est liée par les obligations contenues dans la directive Retour.

Les chances de retour volontaire n'augmenteront que si les retours forcés s'effectuent de manière cohérente. Voici ce que dit, à propos d'une éventuelle interdiction de détention, le rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers: "[Une telle] interdiction diffuserait le message selon lequel quiconque séjourne illégalement en Belgique ne peut être éloigné du territoire contre son gré s'il est accompagné d'un enfant. Ce genre de message semble difficilement compatible avec une politique migratoire réfléchie." (p. 80). La même conclusion peut être tirée de l'exposé du professeur Derluyn. L'intervenante souligne en outre que la détention est la seule manière de faire en sorte que tous les membres d'une famille restent ensemble. Le professeur Mark Elchardus souligne à cet égard le fait que la sauvegarde des intérêts de la famille et de l'enfant est davantage assurée dans un contexte familial et risque en revanche d'être compromise par une situation d'incertitude. Le fait de séjourner en Belgique dans un climat d'incertitude a en effet un impact énorme sur les enfants, et c'est donc une situation qu'il faut éviter au maximum.

L'intervenante demande en outre si l'on peut déduire de l'exposé de la professeure Derluyn que la détention peut précisément prévenir beaucoup de souffrances. Dans le cas contraire, plus de familles avec enfants voudront en effet venir en Belgique et il sera possible dans une moindre mesure de miser sur le retour volontaire. La professeure peut-elle étayer davantage son exposé au moyen de chiffres (et de rapports) concrets. Dans l'affirmative, peuvent-ils être mis à la disposition des membres de la commission?

Plus précisément, Mme Van Camp souhaite savoir si certaines études comparatives ont été réalisées sur l'impact de la détention. Dans quelle mesure les conséquences d'un déplacement sont-elles comparables à celles d'une situation sans déplacement? Dans quelle mesure les conséquences d'un retour volontaire sont-elles comparables avec celles d'un retour à partir d'un logement FITT ou d'un retour forcé après une courte période de détention? Il faut en effet également tenir compte de l'impact du déplacement (par exemple, le séjour dans des camps en Grèce et en Libye, par exemple), de l'incertitude induite par un séjour dans l'illégalité ou d'un retour volontaire ou du retour depuis un logement FITT. Quelles alternatives la professeure Derluyn voit-elle à la détention de courte durée des mineurs?

Bovendien is België gehouden aan de verplichtingen die zijn neergelegd in de terugkeerrichtlijn.

De kansen op vrijwillige terugkeer zullen enkel toenemen wanneer de gedwongen terugkeer consequent wordt uitgevoerd. Het interim-verslag van de commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen stelt over een detentieverbod: "Een dergelijk verbod zou de boodschap geven dat eenieder die illegaal in België verblijft, niet tegen zijn of haar wil zou kunnen worden verwijderd van het grondgebied indien hij of zij zijn vergezeld door een kind. Een dergelijk boodschap lijkt moeilijk te verenigen zijn met een verantwoord migratiebeleid." (blz. 83). Dit kan eveneens worden besloten op basis van de uiteenzetting van professor Derluyn. Verder stelt ze dat dit ook is uiteengezet door prof. dr. Derluyn en dat dit dus de enige manier is om een gezin samen te houden. Professor Mark Elchardus wijst in dat verband op het feit dat de belangen van het gezin en het kind het best worden uitgeoefend in gezinsverband en niet gebaat zijn bij een situatie van onzekerheid. Het verblijf van een gezin in België in onzekerheid heeft immers een enorme impact op de kinderen en dient bijgevolg te allen tijde vermeden worden.

De sprekerster vraagt voorts of uit de uiteenzetting van professor Derluyn kan worden afgeleid dat de detentie net veel leed kan voorkomen. Zo niet, zullen immers meer gezinnen met kinderen naar België willen komen, en zal minder kunnen worden ingezet op de vrijwillige terugkeer. Kan de professor haar betoog verder staven met concrete cijfers (en rapporten). Zo ja, kunnen deze ter beschikking worden gesteld van de commissieleden?

Meer concreet wenst mevrouw Van Camp te vernemen of bepaalde vergelijkend studiewerk werd verricht over de impact van detentie. Hoe verhouden de gevolgen van een ontheemding zich tot die van een situatie zonder ontheemding? Hoe verhouden de gevolgen van een vrijwillige terugkeer zich tot die van een terugkeer uit een FITT-woning of een gedwongen terugkeer na een korte detentieperiode? Er moet immers ook oog zijn voor de impact van de ontheemding (bijvoorbeeld het verblijf in kampen in bijvoorbeeld Griekenland en Libië), van de onzekerheid door een verblijf in de illegaliteit of van een vrijwillige terugkeer of de terugkeer vanuit een FITT-woning. Welke alternatieven ziet professor Derluyn voor de korte detentie van minderjarigen?

Il ne fait en tout cas aucun doute qu'une interdiction de détention, qui entraînera un afflux plus important de familles qui n'ont aucune chance d'obtenir un droit de séjour, causera plus de souffrances que la détention d'un nombre limité de familles avec enfants.

Enfin, l'intervenante demande aux représentants de l'EMN si le nombre (ou le pourcentage) de personnes qui retournent volontairement est plus élevé dans les pays qui procèdent à la détention. Il n'importe en effet pas seulement d'examiner l'existence de différentes pratiques, mais également leurs résultats.

M. Simon Moutquin (Ecolo-Groen) précise que le point de vue du Conseil d'État sur les lieux d'hébergement a été repris littéralement dans le document de la proposition de loi, en incluant toutes les nuances. Le travail effectué par la Commission Bossuyt mérite d'être valorisé. En même temps, il convient de préciser que les rapports sont le fruit du travail d'experts. Il revient aux politiques de définir et de mettre en œuvre la politique de retour.

La déclaration de M. Roosemont sur l'échec des alternatives à la détention est étonnante. La question qui se pose est de savoir si des moyens humains et financiers suffisants ont véritablement été prévus afin d'enregistrer réellement des résultats? En outre, il n'est en effet pas non plus possible d'affirmer sur la base des chiffres que la pratique de la détention des mineurs a donné des résultats.

En outre, les conclusions de la professeure Derluyn confirment ce que nombre d'ONG ont déjà signalé. Il est frappant que l'on ne dispose pas jusqu'à présent d'études belges sur la politique de retour. Elles sont toutefois réellement nécessaires. Quoi qu'il en soit, il est inconcevable que les conclusions d'éventuelles études nationales diffèrent de celles des études existantes. Existe-t-il des études sur les conséquences de périodes successives de détention et de l'impact des expulsions forcées?

Enfin, M. Moutquin demande au Réseau européen des migrations (EMN) si l'on connaît des études ou certains mécanismes qui suivent les jeunes après leur placement en détention et les possibilités dont ils disposent de reconstruire leur vie.

M. Hervé Rigot (PS) pointe le point de vue de M. Roosemont selon lequel la détention est un élément nécessaire. M. Roosemont a-t-il cherché à déterminer les raisons de l'échec des alternatives et en a-t-il examiné d'autres? Des études ont-elles réalisées en la matière et, dans l'affirmative, sur quelle période portaient-elles et quels en ont été les résultats? Les bonnes

Het lijkt alvast geen twijfel dat een detentieverbod, dat zal leiden tot een hogere instroom van gezinnen die geen kans maken op een verblijfsrecht, voor meer leed zal zorgen dan de detentie van een beperkt aantal gezinnen met kinderen.

Tot slot informeert de spreekster bij de vertegenwoordigers van het EMN of de landen die wel overgaan tot detentie een hoger aantal (of percentage van) personen kennen die vrijwillig terugkeren. Het is immers niet enkel van belang om te kijken naar het bestaan van verschillende praktijken, maar ook naar de resultaten ervan.

De heer Simon Moutquin (Ecolo-Groen) verduidelijkt dat het standpunt van de Raad van State over de woonunits letterlijk is overgenomen in het document van het wetsvoorstel, met inbegrip van alle nuances. Het door de commissie-Bossuyt geleverde werk verdient waardering. Tegelijk past het te stellen dat de rapporten het werk zijn van deskundigen. Het komt aan de politici toe om het terugkeerbeleid te bepalen en uit te rollen.

De uitspraak van de heer Roosemont over het mislukken van de alternatieven voor detentie wekt verbazing. De vraag is: werd voor die alternatieven eigenlijk in voldoende menselijke en financiële middelen voorzien om echt resultaten te boeken? Op basis van de cijfers kan men bovendien immers evenmin stellen dat de praktijk van de opsluiting van minderjarigen wel resultaten heeft opgeleverd.

Voorts bevestigen de conclusies van professor Derluyn wat heel wat ngo's reeds hebben gemeld. Opmerkelijk is wel dat er tot op vandaag geen Belgisch onderzoekswerk voorhanden is omtrent het terugkeerbeleid. Daar is echt wel nood aan. Hoe dan ook kan men zich niet inbeelden dat de conclusies van eventuele nationale studies anders zouden zijn dan die van het bestaand onderzoek. Bestaan er onderzoeken naar de gevolgen van opeenvolgende detentiemomenten en de impact van gedwongen uitwijzingen?

Aan het *European Migration Network* (EMN) vraagt de heer Moutquin ten slotte of er weet is van onderzoek of bepaalde mechanismen die jongeren opvolgen nadat zij in detentie zijn geplaatst en de mogelijkheden waarover zij beschikken om hun leven herop te bouwen.

De heer Hervé Rigot (PS) wijst op de stelling van de heer Roosemont dat detentie een noodzakelijk element is. Heeft de heer Roosemont getracht de redenen achter de mislukking van de alternatieven te achterhalen en heeft hij andere alternatieven onderzocht? Werde daar studiewerk naar verricht en zo ja, op welke periode had het betrekking en wat waren de resultaten ervan?

pratiques d'autres pays européens ont-elles également été examinées?

Il va de soi que les nuisances sonores provoquées par les avions ne sont pas l'élément le plus important dans le débat sur les lieux d'hébergement, mais bien la détention des enfants. La professeuse Derluyn indique à juste titre que les enfants ne peuvent pas être placés en détention quelles que soient les circonstances. L'OE tient-il compte de l'intérêt supérieur de l'enfant avant de le priver de sa liberté et de procéder à un retour forcé? Dans l'affirmative, comment cet intérêt est-il évalué par les services?

Le REM dispose-t-il d'une étude comparative sur l'efficacité de la politique de retour des pays voisins en fonction du trajet suivi (pays avec et sans politique de détention) et d'études sur les raisons de l'efficacité ou de l'inefficacité de certaines mesures?

M. Rigot renvoie à un exemple concret de politique de retour réussie, à savoir le projet pilote mis en œuvre à Utrecht. Un accueil y est prévu 24 heures sur 24. Lorsqu'un demandeur d'asile reçoit une décision négative, un système de soutien et d'orientation est enclenché au sujet du retour. Le projet pilote fournit de bons résultats, si bien que d'autres villes aux Pays-Bas ont appliqué cette méthode de travail. Des projets de ce genre doivent être étudiés de plus près.

L'intervenant précise que le groupe PS avait déjà déposé une proposition de loi dont l'objet était identique au cours de la législature précédente (DOC 54 3045/001). Aucun argument ne peut justifier la détention de mineurs, celui de la responsabilité parentale non plus. Les parents font souvent le choix de séjourner en Belgique pour protéger leurs enfants, de peur de l'avenir dans le pays d'origine. En tout état de cause, une détention est toujours contraire à l'intérêt de l'enfant. La directive sur le retour stipule que la détention ne peut être appliquée qu'en tout dernier recours. Cela signifie qu'il faut d'abord examiner tous les instruments pouvant servir d'alternative.

Dans le rapport final de la commission Bossuyt, l'importance des moyens nécessaires permettant de prévoir un coaching intensif, axé sur le retour des personnes (p. 60), est soulignée. Le projet pilote d'Utrecht peut être une source d'inspiration à cet égard également. En ce qui concerne la politique de retour, il ne s'agit pas seulement d'efficacité mais aussi du souci de ne pas porter préjudice et de respecter les règles de l'État de droit.

Mme Vanessa Matz (cdH) indique que les alternatives à la détention ne sont pas encore suffisamment

Werden ook goede praktijken in andere Europese landen onderzocht?

Uiteraard is de geluidsoverlast van de vliegtuigen natuurlijk niet het belangrijkste element in het debat over de woonunits, wel het opsluiten van kinderen. Professor Derluyn heeft een punt wanneer zij stelt dat kinderen niet mogen worden opgesloten, ongeacht de omstandigheden. Houdt DVZ rekening met het hoger belang van het kind alvorens het van zijn vrijheid te beroven en een gedwongen terugkeer uit te voeren? Indien ja, hoe wordt dat belang geëvalueerd door de diensten?

Beschikt het EMN over vergelijkend onderzoek naar de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de buurlanden naargelang het gevolgde traject (landen met en zonder detentiebeleid) en over onderzoek waarom bepaalde maatregelen werken en andere niet?

De heer Rigot verwijst naar een concreet voorbeeld van een succesvol terugkeerbeleid, namelijk het proefproject in Utrecht. Daar wordt gewerkt met een onthaal dat 24/24 geopend is. Wanneer een asielzoeker een negatieve beslissing krijgt, vangt een systeem aan van steun en begeleiding rond de terugkeer. Het proefproject levert goede resultaten op, waardoor ook andere steden in Nederland deze manier van werken hebben gevolgd. Projecten als dit moeten van naderbij worden bestudeerd.

De spreker licht toe dat de PS-fractie tijdens de vorige zittingsperiode reeds een wetsvoorstel had ingediend met dezelfde doelstelling (DOC 54 3045/001). Geen enkel argument kan de opsluiting van minderjarigen rechtvaardigen, ook niet dat van de ouderlijke verantwoordelijkheid. Vaak kiezen de ouders voor een verblijf in België ter bescherming van hun kinderen, uit angst voor de toekomst in het land van herkomst. Een opsluiting is hoe dan ook steeds strijdig met het belang van het kind. De terugkeerrichtlijn stelt dat detentie slechts mag worden toegepast als allerlaatste middel. Dat houdt in dat eerst alle instrumenten moeten worden onderzocht die als alternatief kunnen dienen.

In het eindrapport van de commissie-Bossuyt wordt gewezen op het belang van de nodige middelen zodat in intensieve coaching kan worden voorzien, gericht op de terugkeer van de mensen (blz. 60). Ook wat dat betreft kan het proefproject in Utrecht als inspiratie dienen. Inzake een terugkeerbeleid gaat het niet enkel om de doeltreffendheid maar ook om de zorg om geen schade toe te brengen en om de regels van de rechtsstaat te eerbiedigen.

Mevrouw Vanessa Matz (cdH) stelt dat tot op heden de alternatieven voor detentie onvoldoende zijn onderzocht.

examinées jusqu'à présent. Son groupe a déjà déposé une proposition de résolution en la matière au cours de la législature précédente (proposition de résolution visant à évaluer et à développer les modes alternatifs à l'enfermement des familles avec mineurs d'âge, DOC 54 3306/001). Cette proposition de résolution avait déjà insisté sur une évaluation des mesures alternatives, et avait pointé leur sous-financement. Il est trop simpliste d'affirmer que ces alternatives sont inefficaces, car les moyens qui leur sont alloués sont insuffisants pour qu'elles puissent fonctionner.

Il est regrettable que certains imputent la faute de la détention des enfants aux parents. De telles caricatures ne sont pas bénéfiques pour ce débat. La situation de ces familles est due au fait que les parents ne peuvent pas se représenter que leurs enfants auront un avenir sûr dans leur pays d'origine. Il n'est dès lors pas opportun de culpabiliser les parents dans un débat qui requiert d'être nuancé.

Sur quelle évaluation repose le point de vue selon lequel la détention est la seule option réaliste dans le cadre d'une politique de retour? L'Office des Étrangers a-t-il réalisé des études comparatives sur les solutions qui existent dans d'autres pays européens en matière de détention? La détention ne doit pas être exclue *a priori*, mais son choix doit être très bien motivé.

D. Réponses et répliques

M. Freddy Roosemont indique que le Conseil d'État a estimé que les conditions de vie dans les unités familiales ne sont pas adaptées. L'un des motifs principaux de la décision de suspension était le risque de nuisances sonores. L'auditeur l'a répété dans son rapport dans le cadre du recours en annulation, mais lors de l'audience du 7 septembre 2020, celui-ci a reconnu oralement que, sur la base des tests supplémentaires effectués par des entreprises externes et des preuves de la mise en place d'une isolation supplémentaire, cet argument n'était plus valable. Dans ce contexte, l'orateur espère que le Conseil d'État n'accédera pas à la demande d'annulation et que les unités de logement au sein du centre 127bis pourront continuer à être utilisées à cette fin. On est toujours à la recherche de nouveaux terrains dès lors qu'une décision positive est attendue prochainement.

La conclusion relative à l'échec des solutions alternatives à la détention se fonde sur le fait que certains demandeurs d'asile refusent tout simplement de partir. Ceux-ci ont souvent dépensé beaucoup d'argent pour venir en Belgique et souhaitent toujours s'y installer. De nombreuses personnes (des avocats, des externes, des travailleurs sociaux, etc.) leur conseillent d'y rester en arguant qu'ils obtiendront tôt ou tard un droit de séjour.

Haar fractie heeft hieromtrent tijdens de vorige zittingsperiode reeds een voorstel van resolutie ingediend (voorstel van resolutie over de evaluatie en de uitbouw van alternatieven voor de opsluiting van migrantengezinnen met minderjarige kinderen, DOC 54 3306/001). Daarin werd reeds aangedrongen op een evaluatie van de alternatieve maatregelen, en werd gewezen op de onderfinanciering ervan. Het is al te simplistisch al om te stellen dat die alternatieven niet werken, aangezien zij onvoldoende middelen krijgen om te kunnen werken.

Het valt te betreuren dat sommigen de schuld voor de detentie van kinderen bij de ouders leggen. Deze discussie is niet gebaat met dergelijke karikaturen. De situatie van deze gezinnen valt te verklaren door het feit dat de ouders het zich niet kunnen voorstellen dat hun kinderen een veilige toekomst wacht in hun land van herkomst. Het is dan ook niet gepast om de ouders met schuld te overladen in een debat dat nuances vereist.

Op welke evaluatie steunt de stelling dat bij een terugkeerbeleid de opsluiting de enige haalbare optie is? Heeft de Dienst Vreemdelingenzaken vergelijkende studies uitgevoerd rond oplossingen die bestaan in andere Europese landen in verband met de opsluiting? Detentie hoeft niet *a priori* te worden uitgesloten, maar de keuze ervoor dient wel zeer goed te zijn onderbouwd.

D. Antwoorden en replieken

De heer Freddy Roosemont geeft aan dat de Raad van State heeft gesteld dat de omstandigheden in de familie-units niet aangepast zijn. Voornamelijk het gevaar op geluidsoverlast was een reden voor de beslissing tot schorsing. De auditeur heeft dit in zijn verslag in het kader van het annulatieberoep herhaald, maar op de zitting op 7 september 2020 heeft de auditeur mondeling toegegeven dat op basis van bijkomende testen door externe firma's en op grond van bewijsstukken van bijkomende isolatie dat argument niet meer geldig was. In het licht hiervan hoopt de spreker dat de Raad van State niet ingaat op de vraag tot annulatie, en dat de woonunits binnen het centrum 127bis verder zullen kunnen worden gebruikt tot dat doel. Er wordt nog niet uitgekeken naar nieuwe terreinen omdat op korte termijn dus een positieve beslissing wordt verwacht.

De conclusie over het niet werken van de alternatieven voor detentie steunt op het gegeven dat asielzoekers simpelweg niet willen vertrekken. Men heeft vaak veel geld betaald om naar België te komen en men koestert nog steeds de wens om zich in België te vestigen. Zeer veel mensen – advocaten, externen, sociaal werkers enzovoort – raden hen aan te blijven met het argument dat zij vroeg of laat toch verblijfsrecht zullen krijgen.

On tente effectivement d'entrer en contact avec les familles qui ont reçu une décision négative. Mais seules 99 des 2.637 familles ayant reçu une telle décision ont pu être contactées en 2018. Cela s'explique par le fait que certaines d'entre elles ne résident plus à leur adresse et que d'autres se cachent, ne souhaitent pas rencontrer le service, etc. Ce sont au final les membres de soixante familles qui se sont présentés à l'entretien. Parmi ces soixante familles, aucune ne souhaitait partir, et ce, même s'il était clair, à la lumière de la décision finale négative, qu'elles n'avaient aucun avenir en Belgique.

M. Roosemont comprend que ces personnes ont peut-être effectivement vécu un traumatisme mais, dès lors qu'elles n'obtiennent pas le statut de protection, elles doivent quitter la Belgique et l'espace Schengen. À la question de savoir pourquoi toutes les familles n'avaient pas quitté les unités de logement, l'orateur répond que la période prévue actuellement (de 14 jours, prolongeable de 14 jours) est trop courte. Néanmoins, sept des neuf familles sont parties, puis une autre famille est partie plus tard sur une base volontaire.

L'intérêt de l'enfant prime toujours dans le cadre de la procédure. Il convient toutefois de se demander si le fait de séjourner illégalement dans le pays (sans permis de séjour, parfois sans aucune aide et dans l'angoisse permanente d'un contrôle de police) constitue la meilleure option pour un enfant.

M. Roosemont cite encore quelques chiffres de Fedasil concernant le retour volontaire. En 2019, quelque 2.500 familles ont reçu un ordre de quitter le territoire. Lorsque les demandeurs d'asile sont définitivement déboutés, Fedasil les place dans un centre de retour ouvert spécialisé. Sur les 539 familles qui ont dû y être placées, seules 78 ont effectivement rejoint un centre. En effet, les autres ont disparu dans la nature car on sait que le retour est central dans ces centres. Parmi les 78 familles qui ont rejoint ce centre, personne n'a accepté le retour volontaire. Cependant, par la suite, 16 familles sont retournées dans leur pays dans le cadre du programme de retour volontaire normal lorsqu'elles ont dû quitter le centre de retour. Pour 2020, le constat est identique: 167 familles ont été envoyées dans un centre de retour ouvert, 35 d'entre elles y sont effectivement arrivées, 3 familles ont accepté un retour volontaire et 4 familles ont été ultérieurement éloignées par le biais d'autres canaux. Ici aussi, l'essentiel est de faire comprendre à ces personnes que rester en Belgique n'est pas une option.

La professeuse Ilse Derluyn indique que Mme Van Camp a interprété son intervention de manière large. Elle indique qu'elle a très clairement souligné que la détention n'est jamais un bon choix du point de vue du bien-être

Er wordt wel degelijk getracht contact op te nemen met de gezinnen die een negatieve beslissing hebben ontvangen. In 2018 konden evenwel slechts 99 van de 2.637 gezinnen worden bereikt. Waarom? Sommigen wonen niet meer op hun adres, anderen verstoppert zich, willen de dienst niet ontmoeten enzovoort. Uiteindelijk zijn er leden van 60 gezinnen naar het interview gekomen. Van die 60 gezinnen was er geen enkel gezin dat wenste te vertrekken, ondanks het feit dat het op grond van de negatieve eindbeslissing duidelijk was dat er voor hen geen toekomst in België was weggelegd.

De heer Roosemont neemt aan deze mensen inderdaad mogelijks getraumatiseerd zijn, maar aangezien zij geen beschermingsstatuut krijgen, dienen zij België en de Schengenzone te verlaten. Op de vraag waarom niet alle gezinnen vertrokken zijn uit de woonunits, antwoordt de spreker dat de bestaande termijn (van 14 dagen, verlengbaar met 14 dagen) te kort is. Niettemin zijn er van de 9 gezinnen 7 vertrokken, en later nog een op vrijwillige wijze.

Het belang van het kind wordt in de procedure steeds voorop gesteld. Men moet zich evenwel de vraag stellen of illegaal in het land verblijven (zonder verblijfsvergunning, soms zonder enige ondersteuning en altijd met de angst op een politiecontrole) dan de betere optie is voor een kind.

De heer Roosemont geeft ook nog enkele cijfers van Fedasil mee inzake de vrijwillige terugkeer. In 2019 kregen ongeveer 2.500 gezinnen een bevel betekend om het grondgebied te verlaten. Wanneer asielzoekers definitief uitgeprocedeerd zijn, plaatst Fedasil hen over naar een gespecialiseerd open terugkeercentrum. Van de 539 gezinnen die naar daar moesten verplaatst worden, zijn er slechts 78 fysiek aangekomen. De anderen verdwenen in de natuur omdat men weet dat in die centra de terugkeer centraal staat. Van de 78 gezinnen die daar zijn aangekomen heeft niemand de vrijwillige terugkeer aangenomen. Wel zijn 16 gezinnen daarna, toen ze ook het terugkeercentrum hebben moeten verlaten, via het gewone, normale programma van vrijwillige terugkeer, teruggekeerd. Voor 2020 gaat dezelfde redenering op: 167 gezinnen zijn naar een open terugkeercentrum gestuurd, 35 van hen zijn daadwerkelijk aangekomen, 3 gezinnen hebben een vrijwillige terugkeer aanvaard en 4 gezinnen zijn later via andere kanalen teruggegaan. Het basisgegeven is ook hier dat men aan de mensen moet duidelijk maken dat blijven geen optie is.

Professor Ilse Derluyn stelt dat mevrouw Van Camp haar tussenkomst ruim geïnterpreteerd heeft. Ze stelt dat ze zeer duidelijk heeft aangegeven dat detentie in geen enkel geval, noch voor kinderen alleen, noch voor

psychologique, que ce soit pour les enfants seuls ou pour les enfants dans un contexte familial. Il s'agit de la seule et de la principale conclusion que l'on peut tirer de son intervention. La détention est-elle meilleure ou pire qu'une vie dans l'illégalité? On ne peut tout simplement pas comparer ces deux situations. Si une vie dans l'illégalité n'est pas tolérée dans le cadre d'une politique migratoire – comme en Belgique – la détention ne constitue en tout cas pas une bonne solution alternative du point de vue du bien-être psychologique des enfants.

C'est pourquoi l'oratrice plaide pour la recherche de solutions alternatives à la détention dans le cadre de l'élaboration d'une politique de retour. Elle souligne que sa volonté n'est pas d'affirmer qu'une vie dans l'illégalité n'a aucune répercussion négative sur les enfants, mais peu de chiffres sont disponibles à ce propos. Cependant, la pratique clinique montre que la vie dans l'illégalité est très pénible pour les enfants qui sont au courant de cette situation. Il ne s'agit donc nullement de défendre les séjours illégaux. Mais on ne peut pas non plus défendre la détention dès lors qu'elle – et toutes les études scientifiques existantes le montrent – entraîne des répercussions négatives sur le bien-être des enfants.

La professeure Derluyn indique en outre qu'aucune étude comparative n'est disponible concernant les répercussions sur le bien-être après retour forcé, après un départ d'un logement FITT, en cas de retour volontaire, etc. La seule étude qui examine quelque peu ce sujet est une étude de la professeure Ine Lietaert sur les adultes qui sont rentrés dans leur pays dans le cadre d'un programme de retour volontaire. Cette étude révèle que les personnes qui avaient décidé elles-mêmes de rentrer dans leur pays connaissaient aussi un parcours d'intégration plus favorable après leur retour. Il importe de savoir qu'il s'agissait d'adultes participant au programme de retour volontaire mais qui n'avaient en fait que peu d'autres solutions à l'époque (pas de documents de séjour légaux). Il ne s'agissait dès lors pas d'un retour volontaire au sens strict du terme. La professeure souligne également avec précaution qu'on pourrait tirer la conclusion indirecte que la détention dans le cadre d'un retour forcé pourrait peut-être conduire à un résultat pire après le retour que lorsque les individus se persuadent qu'ils ont opéré ces choix seuls.

Une interdiction de détention créera-t-elle un appel d'air? Il n'existe pas non plus de données à ce sujet. L'oratrice souligne toutefois que les pays optent de plus en plus pour des solutions alternatives à la détention ou n'utilisent plus la détention comme outil politique. Forte de son expérience académique, elle souligne aussi que la politique de retour est depuis longtemps élaborée sur la base d'idées et non sur la base de données.

kinderen in gezinsverband, een goede keuze is vanuit het psychisch welzijn. Dat is de enige en grootste conclusie die men kan trekken uit haar tussenkomst. Is detentie beter of slechter dan een leven in illegaliteit? Men kan beide situaties eenvoudigweg niet tegen elkaar afzetten. Als een leven in de illegaliteit niet getolereerd wordt binnen een migratiebeleid – zoals in België – vormt een detentie in elk geval geen goed alternatief vanuit het psychisch welzijn van kinderen.

Om die reden pleit de spreekster ervoor om te zoeken naar alternatieven voor detentie bij de uitbouw van een terugkeerbeleid. Zij benadrukt niet te willen beweren dat een leven in de illegaliteit geen negatieve impact heeft op kinderen. Daarover zijn echter weinig cijfergegevens bekend. Vanuit de klinische praktijk blijkt echter wel dat het leven in de illegaliteit zeer belastend is voor de kinderen die van die situatie op de hoogte zijn. Het gaat er dus niet om de illegale verblijven te verdedigen. Evenmin kan de detentie worden verdedigd, gelet op het feit dat detentie – en dat blijkt uit al het bestaand wetenschappelijk onderzoek – een negatieve impact heeft op het welzijn van kinderen.

Professor Derluyn stelt voorts dat er geen vergelijkend onderzoek voorhanden is over de impact op het welzijn na een gedwongen terugkeer, na een vertrek uit een FITT-woning, bij vrijwillige terugkeer enzovoort. Het enige onderzoek dat hier een beetje bij aansluit is een onderzoek van professor Ine Lietaert over volwassenen die teruggekeerd zijn in het kader van een programma voor vrijwillige terugkeer. Daaruit is gebleken dat mensen die aangaven dat ze zelf de keuze hadden gemaakt om terug te keren ook een gunstiger integratietraject lieten optekenen na hun terugkeer. Belangrijk om te weten is dat het ging om volwassenen die wel in het programma van vrijwillige terugkeer zaten maar op dat moment eigenlijk weinig alternatieven hadden (geen wettige verblijfsdocumenten). Het ging dus niet om een vrijwillige terugkeer in de strikte betekenis. De professor stelt ook voorzichtig dat men onrechtstreeks zou kunnen stellen dat de detentie in het kader van een gedwongen terugkeer wellicht zou kunnen leiden tot een slechtere *outcome* na terugkeer dan bij de gevallen waarbij mensen voor zichzelf het perspectief aannemen dat ze zelf die keuze gemaakt hebben.

Zorgt een detentieverbod voor een aanzuigeffect? Ook daar bestaan geen data over. De spreekster merkt wel op dat landen steeds vaker kiezen voor alternatieven voor detentie of de detentie niet meer inzetten als beleidsmiddel. Ze benadrukt ook vanuit haar academische achtergrond dat men al heel lang een terugkeerbeleid vormgeeft op basis van ideeën en niet op basis van data.

La professeure poursuit en indiquant que l'évaluation des répercussions des déplacements a une portée très large. Il est toujours difficile de quitter son pays. On entend aussi des histoires difficiles auprès des personnes qui émigrent dans des conditions très favorables (pour un mariage, la migration de travail, ...). La positivité du bilan final dépend évidemment des situations individuelles concrètes.

La pratique clinique montre que la plupart des parents font le choix de quitter leur pays pour le bien-être de leurs enfants. Ce choix ne porte pas sur le bien-être proprement dit, mais principalement sur l'amélioration des conditions de vie des enfants, même lorsque les parents se rendent compte qu'ils auront, à titre personnel, une situation socio-économique plus difficile qu'avant la migration.

La professeure Derluyn aura sans doute plus d'informations sur les répercussions des détentions successives d'ici un ou deux ans, dès lors que cette question fait actuellement l'objet d'une étude dans le cadre du projet européen *ChildMove*.

La professeure dispose cependant de données sur l'impact de la violence pendant la détention. Le fait d'être soi-même victime de violence et de voir des actes de violence perpétrés sur d'autres personnes a un impact négatif très important. Plus encore que le fait de la vivre soi-même, le fait de voir la violence influe très négativement sur le bien-être émotionnel.

C'est pourquoi l'oratrice préconise sans ambages – si l'on choisit la détention – que les circonstances soient aussi optimales que possible. L'impact de la détention augmente également au fur et à mesure que les circonstances s'aggravent, comme l'ont montré diverses études. On connaît les images de la Libye, et celles des centres de détention en Grèce en sont très proches. On sait que de telles conditions, dans lesquelles les personnes sont détenues dans une seule cellule avec des centaines d'autres, reçoivent un ou deux repas par jour et où beaucoup de violences sont perpétrées sous toutes sortes de formes, ont un impact beaucoup plus important que la détention dans des conditions normales, qui, selon les recherches, a déjà un impact négatif.

L'étude du suivi des personnes après leur retour n'est pas simple. Un des problèmes qui se posent, par exemple, est celui de l'obtention des données de contact. Une tentative a été faite pour faire des recherches à ce sujet dans les centres de détention fermés, mais elle n'a pas abouti car les intéressés ne pouvaient ou ne voulaient pas communiquer leurs coordonnées. La recherche sur le retour volontaire est un peu plus facile, bien que ce ne soit pas non plus une tâche aisée.

Verder stelt de professor dat het nagaan van de impact van ontheemding een zeer scope heeft. Zijn land verlaten is altijd moeilijk. Ook bij mensen die in zeer gunstige omstandigheden emigreren (voor een huwelijk, arbeidsmigratie enzovoort) zal men moeilijke verhalen noteren. Of de uiteindelijke balans positief is, hangt uiteraard af van de concrete en individuele situatie.

Vanuit de klinische praktijk merkt men dat de meeste ouders de keuze om hun land te verlaten maken vanuit het welzijn van hun kinderen. De keuze richt zich niet op het eigen welzijn maar voornamelijk op de verbetering van de leefsituatie van de kinderen, zelfs wanneer de ouders beseffen dat zij zelf een sociaaleconomisch slechtere positie zullen hebben dan voor de migratie.

Over de impact van opeenvolgende detentiemomenten zal professor Derluyn wellicht binnen één of twee jaar meer informatie hebben, aangezien dit momenteel het voorwerp uitmaakt van onderzoek in het Europees project *ChildMove*.

Over de impact van geweld tijdens detentie heeft de professor wel data. Zowel het zelf meemaken van geweld als het zien van geweld dat gepleegd wordt op anderen, heeft een zeer grote negatieve impact. Nog meer dan het zelf meemaken, heeft het zien van geweld een grote negatieve impact op het emotioneel welzijn.

Daarom wil de spreker een duidelijk pleidooi houden om – indien men kiest voor detentie – de omstandigheden zo optimaal mogelijk te maken. De impact van detentie wordt ook groter naarmate de omstandigheden slechter zijn. Dat blijkt uit diverse studies. Men kent de beelden uit Libië, en die van de detentiecentra uit Griekenland sluiten daar heel nauw bij aan. Van dergelijke omstandigheden, waarin mensen met honderden in 1 cel zitten, 1 à 2 maaltijden per dag krijgen en veel geweld in allerlei vormen plaatsvindt, is geweten dat de impact veel groter is dan een detentie in gewone omstandigheden, die blijkens onderzoek, ook al een negatieve impact heeft.

Onderzoek naar de opvolging van mensen na hun terugkeer is niet eenvoudig. Er is bijvoorbeeld het probleem van het verkrijgen van contactgegevens. Er is geprobeerd om hierover onderzoek te doen in gesloten detentiecentra maar dat is niet gelukt omdat mensen hun contactgegevens niet konden of wilden geven. Bij onderzoek naar vrijwillige terugkeer gaat dat iets makkelijker, al is ook dat geen sinecure.

M. David Vogel (Réseau Européen des Migrations) a déclaré qu'il est difficile d'examiner l'efficacité potentielle de la détention sur la politique de retour et de la comparer au niveau européen. La définition utilisée par la Commission européenne pour calculer cette efficacité est la suivante: le nombre de cas de retour divisé par le nombre d'ordres de quitter le territoire. Un calcul aussi simpliste peut conduire à des conclusions pour le moins fantaisistes. Les universités ont récemment pu faire l'expérience de ce problème dans le cadre d'une étude sur l'efficacité de la politique de retour de divers pays.

La difficulté de comparer les chiffres des pays repose sur les différences dans la collecte des données: tous les pays ne collectent pas les mêmes données, ils n'utilisent pas la même périodicité dans la collecte des données, les définitions utilisées diffèrent parfois d'un pays à l'autre, il existe des pratiques différentes dans chaque État membre, etc. Bref, toutes ces différences font que l'on compare en fait des pommes à des poires. Une étude comparative de l'efficacité de la politique de retour menée est donc une entreprise risquée.

Sur la question de savoir s'il existe des études comparant l'efficacité des alternatives à la détention, M. Vogel déclare qu'en 2021, l'EMN publiera une étude comparant les pratiques dans les États membres. Le Conseil de l'Europe, en collaboration avec l'EMN, a organisé l'année dernière un événement sur les pratiques alternatives dans les États membres. Le point de contact de l'EMN en Belgique souhaite en outre réaliser une véritable étude en Belgique en 2021 afin de savoir quelles pratiques de l'UE pourraient également être reprises, compte tenu de la situation belge.

Mme Jessy Carton (Réseau Européen des Migrations) ajoute que, dans le cadre de cette audition, l'EMN a envoyé une requête *ad hoc* (questionnaire court) aux autres États membres. Cette requête portait spécifiquement sur la situation de détention de l'un des parents et également sur la détention d'une personne qui se déclare mineure (mais dont la minorité n'est pas encore établie). Mme Carton souhaite donc souligner que l'EMN peut toujours envoyer des requêtes très spécifiques sur des thématiques bien précises aux autres États membres. Ces requêtes sont publiées sur le site de la Commission Européenne et également sur le site d'EMN Belgique (dont la plupart peuvent être consultées par le grand public).

De heer David Vogel (European Migration Network) stelt dat het nagaan van de potentiële effectiviteit van detentie op het terugkeerbeleid en het benchmarken ervan op Europees niveau moeilijk is. De definitie van de Europese Commissie die wordt gehanteerd om die effectiviteit te berekenen is als volgt: het aantal terugkeergevallen gedeeld door het aantal bevelen om het grondgebied te verlaten. Een dergelijke simplistische berekening kan leiden tot conclusies die uit de lucht gegrepen zijn. Onlangs hebben universiteiten nog dat probleem kunnen ervaren in het kader van een onderzoek naar de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van verschillende landen bekeken.

De moeilijkheid om de cijfers van landen te vergelijken berust op verschillen bij de dataverzameling: niet alle landen verzamelen dezelfde gegevens, landen hanteren ook niet dezelfde periodiciteit bij het verzamelen van gegevens, de gebruikte definities verschillen soms van land tot land, er zijn verschillende praktijken per lidstaat enzovoort. Kortom, al die verschillen zorgen ervoor dat men in feite appels met peren vergelijkt. Een vergelijkend onderzoek naar de effectiviteit van het gevoerde terugkeerbeleid is dus een risicovolle onderneming.

Op de vraag of er studies bestaan die de effectiviteit vergelijken tussen de alternatieven voor detentie, stelt de heer Vogel dat het EMN in 2021 een studie zal publiceren die de praktijken in de lidstaten vergelijkt. De Raad van Europa organiseerde vorig jaar samen met het EMN een evenement over alternatieve praktijken in de lidstaten. Het contactpunt van het EMN in België wenst bovendien in 2021 een echte studie te doen in België om na te gaan welke praktijken uit de EU ook hier kunnen worden overgenomen, gelet op de Belgische situatie.

Mevrouw Jessy Carton (European Migration Network) vult aan dat in het kader van deze hoorzitting het EMN een *ad hoc query* (korte vragenlijst) heeft uitgestuurd naar de andere lidstaten. Deze *query* ging specifiek over de situatie van vasthouding van één van de ouders en ook over de vasthouding van een persoon die zich minderjarig verklaart (maar waarvan de minderjarigheid nog niet vaststaat). Mevrouw Carton wenst dan ook te benadrukken dat het EMN ook altijd in andere specifieke thema's heel specifieke info (*query's*) kan versturen naar andere lidstaten om specifieke informatie op te vragen. Deze *query's* verschijnen op de website van de Europese Commissie en ook op de website van EMN België (waarvan de meeste publiek raadpleegbaar zijn).

**II. — AUDITION DU 22 SEPTEMBRE 2020
DU PROFESSEUR DIRK VANHEULE
(UNIVERSITÉ D'ANVERS) ET
DE M. JACQUES FIERENS,
REPRÉSENTANT D'AVOCATS.BE**

A. Procédure

M. Ortwin Depoortere, président de la commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, donne lecture de l'article 28, 2bis, du Règlement de la Chambre:

“En cas d'auditions (...), il est demandé aux orateurs de préciser explicitement au début de l'audition:

1° s'ils sont ou ont été associés à quelque autre titre que ce soit à des initiatives relatives à la législation à l'examen, et

2° s'ils sont rémunérés pour leur contribution à l'audition, et le cas échéant, par quelle instance.”

Les deux orateurs invités répondent successivement par la négative aux deux questions posées.

B. Exposés introductifs

1. Exposé introductif du professeur Dirk Vanheule (Université d'Anvers)

Le professeur Vanheule souhaite aborder la problématique de la détention des familles avec enfants sous un angle juridique. Il développera ensuite certains éléments de la proposition de loi.

Aucune norme juridique contraignante, ni nationale ni internationale, n'interdit littéralement ni explicitement au législateur belge de priver de leur liberté des familles avec enfants mineurs dans le cadre d'une procédure de migration.

Toutefois, certains éléments juridiques du droit *supra-étatique* conduisent à penser que cette privation de liberté est interdite, ou du moins soumise à des conditions si strictes que son application pratique peut et doit être extrêmement exceptionnelle.

Le principal instrument juridique international à cette fin est la Convention de 1980 sur les droits de l'enfant. L'article 3, 1, de cette convention consacre le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant: “Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit

**II. — HOORZITTING VAN 22 SEPTEMBER 2020
MET PROFESSOR DR. DIRK VANHEULE,
UNIVERSITEIT ANTWERPEN, EN
DE HEER JACQUES FIERENS,
VERTEGENWOORDIGER VAN AVOCATS.BE**

A. Procedure

De heer Ortwin Depoortere, voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken, geeft lezing van artikel 28, 2bis, van het Kamerreglement:

“Bij hoorzittingen (...) wordt sprekers gevraagd om bij het begin van de hoorzitting duidelijk te vermelden of ze:

1° in een andere hoedanigheid betrokken zijn of geweest zijn bij initiatieven betreffende de voorliggende wetgeving, en

2° betaald worden voor de bijdrage aan de hoorzitting en in voorkomend geval door welke instantie.”

Beide genodigde sprekers antwoorden negatief op beide vragen.

B. Inleidende uiteenzettingen

1. Inleidende uiteenzetting van prof. dr. Dirk Vanheule, Universiteit Antwerpen

Professor Vanheule wenst de problematiek van de vasthouding van gezinnen met kinderen te duiden vanuit een juridische invalshoek. Daarna gaat hij nader in op enkele elementen uit het wetsvoorstel.

Noch nationaalrechtelijk, noch internationaalrechtelijk bestaat er een verbindende rechtsnorm die de Belgische wetgever letterlijk en uitdrukkelijk verbiedt gezinnen met minderjarige kinderen in het kader van een migratieprocedure van hun vrijheid te beroven.

Toch zijn er in het bovenstatelijke recht juridische elementen aanwezig die leiden tot de stelling dat dergelijke vrijheidsberoving verboden is, of minstens aan zodanig strenge voorwaarden is verbonden dat de praktische toepassing ervan uiterst uitzonderlijk kan en moet zijn.

Het voornaamste internationaalrechtelijke instrument daartoe is het Kinderrechtenverdrag van 1980. Artikel 3, 1, van dat Verdrag huldigt het beginsel van het belang van het kind: “Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het

être une considération primordiale.” Le texte anglais de “*a primary consideration*”. Dans cette traduction, il y a donc une certaine différence. Le Comité des droits de l’enfant des Nations Unies surveille le respect des règles par les États en faisant rapport aux États parties. Il formule des recommandations et des commentaires généraux, qui ne sont pas directement contraignants mais ont une grande valeur interprétative. Le Comité a déclaré à plusieurs reprises que la privation de liberté des enfants sur la base de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents constitue une violation des droits de l’enfant et est en tout cas contraire au principe de l’intérêt supérieur de l’enfant. L’article 37 de la Convention relative aux droits de l’enfant, qui permet la privation de liberté des enfants, ne peut, dans cette optique, être appliqué dans un contexte de migration (mais bien dans le cadre du droit pénal, par exemple). Dans ses observations finales sur les cinquième et sixième rapports périodiques combinés de la Belgique, le Comité a exprimé sa vive préoccupation concernant la modification de l’article 74/9 de la loi sur les étrangers en 2011 et a demandé instamment à la Belgique “*to put an end to the detention of children in closed centres, and to use non-custodial solutions*”. L’attitude des autres acteurs des Nations Unies va dans le même sens.

Au niveau régional, la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH) autorise la privation de liberté à l’article 5, f) “s’il s’agit de l’arrestation ou de la détention régulières d’une personne pour l’empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d’expulsion ou d’extradition est en cours”. Cette disposition a été insérée dans le but d’éviter l’arbitraire. Il doit toujours y avoir un lien entre le motif de la détention et l’un des objectifs de l’article 5 de la CEDH. L’article est néanmoins contraignant pour les États liés par la CEDH. Il peut être invoqué aussi bien devant une juridiction nationale que devant la Cour européenne des droits de l’homme. Lorsque des enfants sont impliqués, la Cour européenne des droits de l’homme exerce un contrôle strict. Les États parties à la Convention, dont la Belgique, ont été condamnés à plusieurs reprises pour des violations de l’article 3 de la CEDH (interdiction de la torture et des peines ou traitements dégradants ou humiliants), de l’article 5 de la CEDH (conditions de privation de liberté) et/ou de l’article 8 de la CEDH (droit à la vie privée et familiale). La Cour a estimé que la privation de liberté n’est possible qu’après examen et vérification de la possibilité d’appliquer d’autres mesures moins urgentes et après avoir vérifié que la détention est une mesure ultime pour laquelle il n’existe pas d’alternative. La réticence d’un parent à coopérer est un des éléments de l’évaluation. En outre, les conditions de détention devraient être adaptées aux besoins particuliers des enfants, compte tenu de leur vulnérabilité. Le caractère particulier des

kind de eerste overweging.” De Engelse en Franse tekst spreken van “*a primary consideration / une considération primordiale*”. In die vertaling bestaat er dus een zeker verschil. Het VN-Kinderrechtencomité houdt toezicht op de naleving door de Staten aan de hand van de rapportering door de verdragsstaten. Het doet aanbevelingen en stelt algemene commentaren op, die niet rechtstreeks verbindend zijn maar wel een grote interpretatieve waarde hebben. Het comité heeft herhaaldelijk gesteld dat vrijheidsberoving van kinderen op basis van hun migratiestatus of die van hun ouders een schending van de kinderrechten uitmaakt en sowieso strijdig is met het beginsel van het belang van de kinderen. Artikel 37 van Kinderrechtenverdrag, dat vrijheidsberoving van kinderen mogelijk maakt, kan in die visie geen toepassing vinden in een migratiecontext (maar wel binnen het strafrecht bijvoorbeeld). In zijn slotbeschouwingen over het gecombineerde vijfde en zesde periodiek rapport van België drukte het Comité zijn ernstige bezorgdheid uit over de wetwijziging van 2011 van artikel 74/9 Vreemdelingenwet en dringt het er bij België op aan “*to put an end to the detention of children in closed centres, and to use non-custodial solutions*”. De houding van andere VN-actoren gaan in dezelfde richting.

Op regionaal niveau laat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vrijheidsberoving toe in artikel 5, f) “in het geval van rechtmatige arrestatie of gevangenhouding van personen ten einde hen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of indien tegen hen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is.”. Die bepaling is ingevoegd met als doelstelling om willekeur te voorkomen. Er moet steeds een verband bestaan tussen de reden van de detentie en één van de doelstellingen van artikel 5 EVRM. Het artikel is verbindend voor de verdragsstaten. Inbreuken op het EVRM kunnen zowel voor de nationale rechters als voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) worden ingeroepen. Het EHRM is, wanneer kinderen betrokken zijn, stringent in zijn controle. Verdragsstaten, waaronder België, zijn herhaaldelijk veroordeeld wegens schending van artikel 3 EVRM (verbod op foltering, mensonterende of vernederende behandeling of bestraffing), artikel 5 EVRM (voorwaarden voor ontnemen van vrijheid) en/of artikel 8 EVRM (recht op privé en gezinsleven). Het Hof is van oordeel dat vrijheidsberoving slechts mogelijk is na onderzoek en verificatie of andere minder dringende maatregelen kunnen worden toegepast en de verificatie dat vasthouding een ultieme maatregel is waarvoor geen alternatief bestaat. De onwil van een ouder om medewerking te verlenen is een element in de beoordeling daarvan. Bovendien moeten de omstandigheden van vasthouding aan de bijzondere noden van kinderen zijn aangepast, gelet op hun kwetsbaarheid. Rekening moet worden

familles doit être pris en compte. Des éléments tels que l'infrastructure, l'hygiène, la séparation d'autres adultes, la mise à disposition d'une alimentation appropriée, la présence d'installations de jeu sont également pris en compte. La durée de la détention, qui doit être fonction de l'objectif, doit également être raisonnable. Il ne devrait pas y avoir d'impact disproportionné sur la poursuite de la vie familiale. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est fortement liée à des cas particuliers, mais elle souligne qu'une enquête approfondie est nécessaire au cas par cas, en tenant dûment compte des facteurs généraux (infrastructure, alternatives, ...), mais aussi des éléments individuels (âge, antécédents, etc.).

Dans la lignée de cette jurisprudence, la Cour constitutionnelle n'a pas considéré non plus que la détention de familles avec des enfants mineurs était, en principe, contraire aux normes juridiques supérieures. La Cour a évoqué le caractère exceptionnel et subsidiaire de la détention, la nécessité que l'on n'applique pas le même régime aux enfants mineurs qu'aux adultes, que l'hébergement soit adapté aux besoins des familles ayant des enfants mineurs (à contrôler par le Conseil d'État et les juridictions ordinaires) et que la détention soit limitée à la durée la plus courte possible en cas de tentative d'entrée.

Le droit de l'Union autorise la privation de liberté, mais, conformément à la jurisprudence de la CEDH, exige que des garanties soient respectées. Selon l'article 17 de la directive "retour", les mineurs non accompagnés et les familles comportant des mineurs ne sont placés en rétention qu'en dernier ressort et pour la période appropriée la plus brève possible, et l'intérêt de l'enfant doit être prioritaire. En ce qui concerne les demandeurs d'asile, l'article 11.2 de la directive sur l'accueil stipule que 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. L'intérêt du mineur doit être prioritaire.

En résumé, la recommandation prédominante qui fait autorité en droit international est que la détention de mineurs dans un contexte de migration est interdite et ne peut jamais être dans l'intérêt du mineur. Des normes juridiques régionales contraignantes l'autorisent cependant, mais dans des conditions très strictes: il doit s'agir d'une mesure de dernier ressort, après un examen individuel démontré et une vérification que des alternatives moins coercitives ne sont pas possibles, dans des

gehouden met het aangepaste karakter voor gezinnen. Er wordt ook gekeken naar elementen zoals infrastructuur, hygiëne, afscheiding van andere volwassenen, beschikbaarheid van aangepaste voeding, de aanwezigheid van speelfaciliteiten. Ook de termijn van vasthouding, die in functie moet staan van de doelstelling, moet redelijk zijn. Er mogen geen disproportionele gevolgen zijn voor de voortzetting van het gezinsleven. De rechtspraak van het EHRM is sterk casuïstisch maar wijst erop dat geval per geval een gedegen onderzoek vereist is waarbij zowel algemene factoren (infrastructuur, alternatieven enzovoort) als individuele elementen (leeftijd, voorgeschiedenis enzovoort) van betekenis zijn.

In de lijn van deze rechtspraak heeft ook het Grondwettelijk Hof de vasthouding van gezinnen met minderjarige kinderen in principe niet in strijd geacht met de hogere rechtsnormen. Het Hof verwees naar het uitzonderlijke en subsidiaire karakter van de vasthouding, de noodzaak dat op minderjarige kinderen niet hetzelfde regime mag van toepassing zijn als op volwassenen, dat de accommodatie aangepast is aan de noden voor gezinnen met minderjarige kinderen (te controleren door de Raad van State en de gewone rechtscolleges) en dat de vasthouding bij een poging tot binnenkomst wordt beperkt tot een zo kort mogelijke periode.

Het Unierecht maakt vrijheidsberoving mogelijk, maar vereist in het verlengde van de rechtspraak van het EHRM, dat aan waarborgen is voldaan. Volgens artikel 17 van de Terugkeerrichtlijn kunnen niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen slechts in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring worden gesteld en dient het belang van het kind voorop te staan. Ten aanzien van asielzoekers luidt artikel 11.2 van de Opvangrichtlijn dat bewaring van minderjarigen een maatregel is die pas in laatste instantie wordt genomen en nadat is gebleken dat andere, minder dwingende maatregelen, niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Deze bewaring moet zo kort mogelijk zijn en alles moet in het werk worden gesteld om de bewaring op te heffen en de minderjarige te plaatsen in een voor minderjarigen geschikte accommodatie. Het belang van de minderjarige moet voorop staan.

Samengevat kan worden gesteld dat de overheersende gezaghebbende aanbeveling in het internationale recht is dat de opsluiting van minderjarigen in een migratiecontext verboden is en nooit in het belang van de minderjarige kan zijn. Afdwingbare regionale rechtsnormen laten dit wel toe, maar onder zeer strikte voorwaarden: het moet een uiterste maatregel zijn, na bewezen individueel onderzoek en een verificatie dat minder dwingende alternatieven niet mogelijk zijn, in

conditions adaptées aux besoins d'un mineur, compte tenu de sa vulnérabilité. Dans des cas individuels, l'État belge devra donc être en mesure de démontrer que ces conditions sont effectivement remplies. La simple existence formelle d'alternatives dans la réglementation, sans une évaluation au cas par cas, n'est pas suffisante.

À la lumière de ce qui précède, la suppression de la possibilité de détenir des familles avec enfants mineurs répond à l'appel des organismes de défense des droits de l'homme au niveau des Nations Unies, et permet d'éviter des violations des obligations positives découlant de la CEDH.

Le professeur Vanheule aborde ensuite le texte de la proposition de loi. Il traite principalement d'un certain nombre d'alternatives à la détention (résidence dans une habitation personnelle ou dans un lieu d'hébergement). Ces alternatives ont un caractère moins coercitif et peuvent empêcher une détention qui ne répond pas aux normes du droit international.

L'orateur formule ensuite quelques observations ponctuelles sur la proposition de loi:

— dans l'article 74/9, § 1^{er}, proposé, des notions telles que la "détention" et le "lieu d'hébergement" sont utilisées. Ces notions ne figurent cependant pas dans la loi sur les étrangers. Par ailleurs, les mots "en principe" figurant dans le texte français n'ont pas d'équivalent dans le texte néerlandais;

— en ce qui concerne l'article 74/9, § 2, proposé, on peut se poser des questions d'interprétation. Par exemple, il n'est pas indiqué clairement s'il est autorisé de résider dans une habitation personnelle, moyennant ou non certaines conditions;

— en ce qui concerne l'article 74/9, § 3, proposé, la question se pose de savoir pourquoi l'alinéa 3 parle d'un placement "pendant une durée limitée" et pas le paragraphe 1^{er};

— dans l'article 74/9, § 4, proposé, il n'est pas indiqué clairement à l'égard de quels membres de la famille des mesures plus contraignantes peuvent être prises;

— l'article 74/19 proposé a des conséquences potentiellement indésirables pour les possibilités générales de détention.

omstandigheden die aangepast zijn aan de noden van een minderjarig kind, gelet op diens kwetsbaarheid. In individuele gevallen zal de Belgische Staat dus moeten kunnen aantonen dat effectief aan die voorwaarden is voldaan. Het louter formele bestaan van alternatieven in de regelgeving, zonder een gevalsmatige beoordeling, volstaat niet.

In het licht van het voorgaande komt de afschaffing van de vasthoudingsmogelijkheid van gezinnen met minderjarige kinderen tegemoet aan de oproep van de mensenrechtenorganen op VN-niveau en kunnen schendingen van de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM worden vermeden.

Professor Vanheule gaat vervolgens in op de tekst van het wetsvoorstel. Die gaat voornamelijk in op een aantal alternatieven voor de detentie (verblijf in de eigen woning, verblijf in een woonunit). Die alternatieven hebben een minder dwingend karakter en kunnen voorkomen dat er sprake is van een vasthouding die niet beantwoordt aan de internationaalrechtelijke normen.

Voorts formuleert de spreker enkele punctuele opmerkingen over het wetsvoorstel:

— in het voorgestelde artikel 74/9, § 1, worden begrippen als "detentie" en "woonunits" gehanteerd. Die zijn echter niet in de Vreemdelingenwet terug te vinden. Daarnaast vinden de woorden "*en principe*" in de Franstalige tekst geen equivalent in de Nederlandse tekst;

— met betrekking tot het voorgestelde artikel 74/9, § 2, kan men zich interpretatievragen stellen. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of een verblijf in de eigen woning is toegelaten, al dan niet onder bepaalde voorwaarden;

— met betrekking tot voorgestelde artikel 74/9, § 3, geldt de vraag waarom het derde lid het heeft over een plaatsing "voor een beperkte tijd", en de eerste paragraaf niet;

— in het voorgestelde artikel 74/9, § 4, is niet duidelijk ten aanzien van welke gezinsleden meer dwingende maatregelen kunnen worden genomen;

— het voorgestelde artikel 74/19 bevat mogelijk ongewenste gevolgen voor de algemene detentie-mogelijkheden.

2. Exposé introductif de M. Jacques Fierens, représentant d'AVOCATS.BE

M. Jacques Fierens souligne que la mission première d'AVOCATS.BE est la préservation des droits fondamentaux qui ne peuvent être sacrifiés au nom d'une prétendue efficacité des décisions d'éloignement de certains étrangers.

Il n'est d'ailleurs nullement démontré que cette efficacité est renforcée par la détention des familles et des enfants en "maisons familiales". Les résultats du passage en "maisons de retour" où les familles ne sont pas détenues et l'accompagnement par des agents de soutien (les "coaches de retour") n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation indépendante et objective. Il est par contre démontré que les conséquences d'une détention même "aussi courte que possible" sur des enfants à qui rien n'est reproché, dont la situation dépend exclusivement des décisions des adultes ou de celles, souvent brutales, de l'autorité publique, peuvent être graves et irréversibles. Toutes les instances internationales ou internes de protection des droits de l'enfant le disent et le redisent.

Il a été soutenu que la détention d'enfants pour des raisons dites migratoires n'est pas contraire au droit international. Cette affirmation n'est pas exacte. Ce qui est vrai, c'est que la Cour de Strasbourg considère que cette privation de liberté est explicitement prévue par l'article 5.1, f, de la Convention européenne des droits de l'homme et qu'en l'absence de loi nationale interdisant le principe même de l'enfermement des enfants, elle ne peut déduire ce principe du texte qu'elle est chargée d'appliquer. C'est ce raisonnement de la Cour européenne qui a justifié également la décision 166/2013 du 19 décembre 2013 de la Cour constitutionnelle, qui n'a pas annulé l'article 74/9 de la loi du 15 décembre 1980, annulation pourtant demandée notamment par l'UNICEF qui était parmi les requérants.

Du point de vue de la Convention européenne, les défenseurs des droits fondamentaux des enfants en sont donc réduits à se battre sur les conditions de l'enfermement. C'est ce qui a donné lieu à la procédure actuelle devant le Conseil d'État au sujet des maisons construites au bord des pistes à Zaventem. Il est vrai qu'après l'arrêt de suspension du 4 avril 2019 et l'audience du 6 septembre 2020, il n'est pas certain que le Conseil d'État annulera l'arrêté royal concerné, mais c'est justement une raison importante pour voter la proposition de loi à l'examen. En effet, annulation ou pas, dans l'état actuel de la législation, d'autres lieux d'enfermement d'enfants

2. Inleidende uiteenzetting door de heer Jacques Fierens, vertegenwoordiger van AVOCATS.BE

De heer Jacques Fierens beklemtoont dat de hoofdtak van AVOCATS.BE erin bestaat te zorgen voor de vrijwaring van de fundamentele rechten, die niet mogen worden opgeofferd in naam van een vermeende doeltreffendheid van de beslissingen tot verwijdering van bepaalde vreemdelingen.

Het is trouwens geenszins bewezen dat die doeltreffendheid wordt verhoogd door gezinnen en kinderen in "familie-units" vast te houden. De resultaten van een verblijf in "terugkeerwoningen" waar de gezinnen niet worden vastgehouden en van de begeleiding door assistenten (de zogenaamde "terugkeercoaches") werden nooit onafhankelijk en objectief geëvalueerd. Er is daarentegen wél aangetoond dat de gevolgen van zelfs een "zo kort mogelijke" detentie voor kinderen wie niets wordt verweten en wier situatie uitsluitend afhangt van de beslissingen van de volwassenen of van de vaak brute beslissingen van de overheid, ernstig en onomkeerbaar kunnen zijn. Alle internationale en binnenlandse instanties ter bescherming van de rechten van het kind geven dit aan en blijven dit herhalen.

Betoogd werd dat de detentie van kinderen om zogenaamde migratieredenen niet in strijd is met het internationaal recht. Die stelling is onjuist. Wel klopt het dat het Hof van Straatsburg oordeelt dat die vrijheidsbeneming uitdrukkelijk is bepaald bij artikel 5, eerste lid, f, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, en dat het Hof dit beginsel, bij ontstentenis van een nationale wet die het beginsel inzake de opsluiting van kinderen verbiedt, niet mag afleiden uit de tekst die het Hof moet toepassen. Die redenering van het Europees Hof verantwoordde tevens de beslissing in arrest nr. 166/2013 van 19 december 2013 van het Grondwettelijk Hof om artikel 74/9 van de wet van 15 december 1980 niet te vernietigen, ofschoon die vernietiging nochtans onder meer was gevraagd door UNICEF, dat een van de verzoekers was.

Uit het oogpunt van het voormelde Europees Verdrag moeten de voorvechters van de fundamentele rechten van het kind zich dus beperken tot het strijden voor betere opsluitingsomstandigheden. In die context past de bij de Raad van State lopende procedure inzake de huizen die langs de landingsbanen in Zaventem zijn gebouwd. Het klopt dat het na het arrest tot schorsing van 4 april 2019 en na de terechtzitting van 6 september 2020 niet zeker is dat de Raad van State het koninklijk besluit in kwestie zal vernietigen, maar dat is net een belangrijke reden om het ter bespreking voorliggende wetsvoorstel aan te nemen. Ongeacht of er al dan niet

innocents peuvent être construits ailleurs qu'au bord des pistes.

L'interdiction de droit international de l'enfermement des enfants pour des raisons migratoires réside dans les articles 16 et 17 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, et dans l'article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant, combiné avec l'article 3. Les articles 16 et 17 du premier traité consacrent le principe de la liberté des travailleurs migrants et des membres de leur famille. L'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant consacre le principe de la prévalence de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui le concernent, y compris administratives, et dans l'élaboration des lois elles-mêmes. L'article 37 autorise certes, en général, la détention de mineurs si elle se fait conformément à la loi et pour autant que cette détention soit décidée en dernier ressort et pour une durée aussi brève que possible, mais l'organe de contrôle de la Convention, le Comité des droits de l'enfant, a précisé que cette disposition ne pouvait, malgré ses termes, jamais justifier la privation de liberté uniquement pour des raisons administratives. C'est la raison pour laquelle, depuis 1995, dans toutes les observations finales qui ont suivi les rapports de la Belgique sur le respect de la Convention relative aux droits de l'enfant, le Comité a enjoint la Belgique d'y mettre fin. Dans l'Observation générale conjointe n° 23 et n° 4, le Comité des droits de l'enfant et le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants précisent que "chaque enfant a, en tout temps, un droit fondamental à la liberté et le droit de ne pas être placé en détention pour des motifs liés à l'immigration. Le Comité des droits de l'enfant a affirmé que la détention d'un enfant au motif du statut migratoire de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant." (CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 novembre 2017, § 11).

Dans l'ordre international, ces dispositions, telles qu'interprétées par les organes de contrôle, sont obligatoires, c'est-à-dire que vis-à-vis des autres États et des institutions internationales, la Belgique a le devoir, en application du droit des traités, de les respecter. On confond trop souvent la question de cette force obligatoire des conventions internationales, qui ne fait aucun doute, avec celle du caractère directement applicable ou non des traités en droit interne, ce qui est une tout autre question, sans pertinence ici, visant leur efficacité

een vernietiging komt, kunnen er in de huidige stand van de wetgeving immers elders dan naast de luchthaven centra worden opgetrokken om onschuldige kinderen op te sluiten.

Het internationaalrechtelijk verbod om kinderen om migratieredenen op te sluiten, is vervat in de artikelen 16 en 17 van het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden, alsook in artikel 37 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, in samenhang met artikel 3. De artikelen 16 en 17 van het eerste Verdrag bekrachtigen het beginsel van de vrijheid van migrerende werknemers en hun gezinsleden. Artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind bekrachtigt het beginsel dat het hoger belang van het kind primeert bij alle hem of haar aanbelangende (administratieve) beslissingen en bij het uitwerken van de wetgeving. Hoewel artikel 37 doorgaans de detentie van minderjarigen toestaat indien zulks conform de wet gebeurt en op voorwaarde dat tot die detentie als uiterste noodoplossing wordt beslist voor een zo kort mogelijke periode, heeft het Comité voor de Rechten van het Kind (de instantie die op het Verdrag toeziet) gepreciseerd dat die bepaling, ondanks de bewoordingen waarin ze is gesteld, nooit vrijheidsbeneming om louter administratieve redenen kan verantwoorden. Dat is ook de reden waarom het Comité sinds 1995 ons land in alle conclusies na de rapportering inzake de inachtneming door België van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, heeft aangemaand een einde te maken aan die praktijken. In de algemene gezamenlijke opmerkingen nrs. 23 en 4 preciseren het Comité voor de Rechten van het Kind en het Comité inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden dat "*chaque enfant a, en tout temps, un droit fondamental à la liberté et le droit de ne pas être placé en détention pour des motifs liés à l'immigration. Le Comité des droits de l'enfant a affirmé que la détention d'un enfant au motif du statut migratoire de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.*" (CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 novembre 2017, § 11).

In de internationale orde zijn die bepalingen bindend in de interpretatie van de toezichthoudende instanties. Zulks houdt in dat België, met toepassing van het verdragenrecht, de plicht heeft die bepalingen in acht te nemen ten aanzien van de andere Staten en van de internationale instellingen. Al te vaak wordt die bindende werking van de internationale verdragen, die buiten kijf staat, verward met de vraag of die verdragen al dan niet rechtstreeks toepasselijk zijn in het nationale recht. Dat is echter een volstrekt andere, in dezen irrelevante

lorsqu'ils sont invoqués devant les tribunaux internes par des justiciables.

Il faut considérer que les articles 3 et 37 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant interdisent à la Belgique de détenir des enfants pour raison migratoires, *a fortiori* depuis que celle-ci a ratifié, le 30 mai 2014, le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications. C'est un important élément nouveau depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle 166/2013. En effet, la Belgique a, depuis cet arrêt, accepté que des plaintes soient introduites devant le Comité des droits de l'enfant en cas de violation de la Convention, et, surtout, s'est engagé à s'incliner devant les décisions qui seront rendues à ce sujet. Dès lors, il ne fait absolument aucun doute que le jour où une plainte sera examinée suite à un enfermement d'enfant pour raisons migratoires, le Comité des droits de l'enfant sanctionnera la Belgique qui devra se soumettre à sa décision. Pourquoi attendre une condamnation internationale humiliante?

En ce qui concerne l'application de la proposition de loi sous examen aux jeunes non accompagnés qui se prétendent mineurs, AVOCATS.BE estime qu'elle est tout à fait opportune. La caricature selon laquelle cette disposition permettrait à une personne de quarante ans, par exemple, d'échapper à la détention en prétendant qu'elle est mineure, ne doit pas effrayer. Un aménagement du texte pourrait ne viser que les jeunes pour lesquels existe un doute raisonnable quant à leur état de minorité.

Derrière ces considérations juridiques, AVOCATS.BE, qui regroupe tous les avocats francophones et germanophones de Belgique, voit cependant d'abord la souffrance d'enfants innocents, victimes d'un monde où les adultes semblent privilégier la rentabilité de certaines politiques sur les droits fondamentaux des plus faibles, qui sont le fondement des démocraties. Un enfant migrant est d'abord un enfant, et en second lieu seulement un migrant.

Enfin, l'orateur évoque l'existence d'un guide datant de septembre 2009 et réalisé, entre autres, par l'UNICEF, sur le respect des droits de l'enfant dans le cadre de la politique de retour. Il décrit de bonnes pratiques concernant les alternatives à la détention.

C. Questions et observations des membres

M. Theo Francken (N-VA) souligne que personne n'enferme des enfants pour le plaisir, et que personne

kwestie die betrekking heeft op de doeltreffendheid ervan wanneer rechtzoekenden ze invoeren voor de binnenlandse rechtbanken.

Er moet voor ogen worden gehouden dat de artikelen 3 en 37 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind België verbieden kinderen om migratieredenen vast te houden; zulks geldt *a fortiori* sinds ons land op 30 mei 2014 het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind inzake een mededelingsprocedure heeft geratificeerd. Dat is een belangrijk nieuw gegeven sinds arrest nr. 166/2013 van het Grondwettelijk Hof. Sinds dat arrest mogen in België bij een schending van het Verdrag immers klachten worden ingediend bij het Comité voor de Rechten van het Kind, en heeft ons land zich er bovenal toe verbonden zich te schikken naar de beslissingen die ter zake zullen worden uitgesproken. Het lijkt dan ook volstrekt geen twijfel dat het Comité voor de Rechten van het Kind, na onderzoek van een klacht ingediend op grond van de opsluiting van een kind om migratieredenen, ons land een sanctie zal opleggen en dat België zich naar die beslissing zal moeten schikken. Waarom wachten op een vernederende internationale veroordeling?

AVOCATS.BE acht het volkomen opportuun het ter bespreking voorliggende wetsvoorstel toe te passen op niet-begeleide jongeren die beweren minderjarig te zijn. De karikatuur als zou die bepaling bijvoorbeeld een veertigjarige de mogelijkheid bieden detentie te ontlopen door te beweren dat hij minderjarig is, mag ons niet afschrikken. Een bijsturing van de tekst zou alleen kunnen worden overwogen inzake jongeren bij wie er gerede twijfel bestaat omtrent hun minderjarigheid.

Achter die juridische overwegingen ziet AVOCATS.BE, dat alle Franstalige en Duitstalige advocaten van België omvat, echter bovenal het lijden van onschuldige kinderen, die het slachtoffer zijn van een wereld waarin de volwassenen de rentabiliteit van bepaalde beleidsmaatregelen lijken te verkiezen boven de fundamentele rechten van de zwaksten, die de grondslag van de democratieën vormen. Een migrantenkind is in de eerste plaats een kind, en pas in de tweede plaats een migrant.

Tot slot wijst de spreker op het bestaan van een gids van september 2009 van onder meer UNICEF over het respect voor de kinderrechten in het terugkeerbeleid. Daarin worden goede praktijken beschreven inzake de alternatieven voor detentie.

C. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Theo Francken (N-VA) benadrukt dat niemand kinderen voor het plezier opsluit, en dat niemand

ne nie la vulnérabilité des enfants. Il n'est donc pas approprié de donner des leçons de morale sur le sujet.

Ce que l'on ne fait pas dans ce débat, c'est accorder de l'attention au concept de la responsabilité parentale. Les parents qui choisissent de ne pas retourner dans leur pays et de vivre dans l'illégalité imposent en même temps ce choix à leurs enfants.

L'intervenant est conscient du discours international qui plaide en faveur d'une interdiction de la détention d'enfants dans le cadre du retour ou de l'éloignement. Cette position figure également dans le pacte de Marrakech. Cela explique aussi pourquoi des voix s'élèvent – entre autres chez AVOCATS.BE – pour instaurer dès à présent une interdiction de détention des enfants par crainte d'une éventuelle condamnation internationale. M. Francken est opposé à l'adoption d'une telle réglementation proactive, ce qui revient à abandonner passivement sa propre souveraineté.

En tout cas, le droit européen est clair: la détention de mineurs est possible. La grande majorité des pays de l'UE procèdent aussi à l'éloignement de familles avec enfants. Dans ces pays, les partis sociaux-démocrates et écologistes gouvernent également ensemble (par exemple, en Autriche ou aux Pays-Bas). Le centre de retour belge de Steenokkerzeel, avec ses lieux d'hébergement pour les familles avec enfants, était une copie de la situation néerlandaise. L'initiative concernant les lieux d'hébergement a été prise à l'époque par le secrétaire d'État Wathélet, avec l'approbation du premier ministre Di Rupo.

Par le biais de ces lieux d'hébergement, on a procédé à un certain nombre d'éloignements de familles avec enfants. Les procédures judiciaires qui en ont résulté ont invariablement été tranchées en faveur des autorités. En effet, les conditions en vigueur étaient remplies: ce placement n'avait lieu que dans des cas ultimes, pour une période limitée et dans de bonnes conditions de séjour (dans des lieux d'hébergement séparés, en accordant une attention particulière à l'enseignement, avec la présence d'un psychologue et d'une équipe médicale). Auparavant, il y a eu des condamnations, et à juste titre, car ces familles séjournaient au rez-de-chaussée du centre 127bis sans disposer de suffisamment d'intimité.

Le conflit juridique actuel concernant les lieux d'habitations a été soumis au Conseil d'État. Toutefois, le litige porte sur d'éventuels dommages auditifs, compte tenu de la situation à proximité d'une piste d'atterrissage de l'aéroport. À la suite de ces plaintes, l'Office des Étrangers et la Régie des bâtiments ont réalisé, dans l'intervalle, des investissements supplémentaires. Ces investissements renforcent la conviction de l'intervenant

de la kwetsbaarheid van kinderen ontkent. Het is dan ook niet gepast ter zake morele lessen te geven.

Wat in het debat ontbreekt, is de aandacht voor het concept van de ouderlijke verantwoordelijkheid. Ouders die ervoor kiezen om niet terug te keren en om de illegaliteit te leven, leggen die keuze tegelijk aan hun kinderen op.

De spreker is zich bewust van het internationale discours met het pleidooi voor een verbod op het opsluiten van kinderen in het kader van de terugkeer of de verwijdering. Dat standpunt ligt ook vervat in het Marrakeshpact. Het verklaart ook waarom er stemmen opgaan – onder meer bij AVOCATS.BE – om alvast een verbod op de detentie van kinderen in te voeren, uit vrees voor een mogelijke internationale veroordeling. De heer Francken kant zich tegen dergelijke proactieve regelgeving waarbij lijdzaam de eigen soevereiniteit wordt opgegeven.

Het Europees recht is in elk geval duidelijk: de detentie van minderjarigen is mogelijk. Het overgrote deel van de EU-landen gaan ook over tot de verwijdering van gezinnen met kinderen. In die landen regeren ook sociaaldemocratische en de groene partijen mee (bijvoorbeeld in Oostenrijk of Nederland). Het Belgische terugkeercentrum in Steenokkerzeel met de woonunits gezinnen met kinderen was een kopie van de Nederlandse situatie. Het initiatief rond de woonunits is destijds genomen door toenmalig staatssecretaris Wathélet, en dat met de goedkeuring van eerste minister Di Rupo.

Via die woonunits is overgegaan tot een aantal verwijderingen van gezinnen met kinderen. De juridische procedures als gevolg daarvan werden stevast beslecht in het voordeel van de overheid. Er was immers voldaan aan de geldende voorwaarden: het gebeurde enkel in uiterste gevallen, voor een beperkte tijd en in goede verblijfsomstandigheden (in aparte woonunits, met aandacht voor onderwijs, de aanwezigheid van een psycholoog en medisch team). Voordien waren er wel veroordelingen, en terecht, omdat die gezinnen zonder voldoende privacy verbleven op een gelijkvloerse verdieping in het centrum 127bis.

Het huidig juridisch dispuut over de woonunits ligt bij de Raad van State. Het dispuut handelt evenwel over mogelijke gehoorschade, gelet op de ligging in de nabijheid van een landingsbaan van de luchthaven. De Dienst Vreemdelingenzaken en de Regie der Gebouwen hebben ingevolge de klachten inmiddels bijkomende investeringen gedaan. Die sterken de spreker in de overtuiging dat de uitspraak in het voordeel zal zijn van DVZ. Er is immers

que la décision sera prise en faveur de l'OE. En effet, toutes les conditions en vigueur ont été remplies. En tout cas, il s'indique d'attendre la décision avant de procéder au vote de la proposition de loi.

Le professeur Vanheule a souligné à juste titre un certain nombre de problèmes juridico-techniques de la proposition de loi. Cela montre qu'il aurait certainement été utile de demander l'avis du Conseil d'État. L'article 3 de la proposition de loi semble être très problématique: une personne manifestement majeure peut en effet prétendre être mineure et ainsi éviter sa détention.

M. Simon Moutquin (Ecolo-Groen) demande si la notion de responsabilité parentale, à laquelle M. Francken a fait référence, a été intégrée ou non dans le droit international des migrations.

Lors de l'audition du 16 septembre 2020, l'impact psychologique de la détention sur les mineurs a été souligné, sur la base d'études. Ce facteur semble toutefois n'avoir pas été pris en compte dans l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant. Y a-t-il des exemples de décisions où les résultats de ces études ont été pris en compte dans la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant?

Il a par ailleurs été souligné que certaines "soft laws" permettent des interprétations différentes selon l'idéologie à laquelle on adhère. M. Francken a évoqué les éloignements de familles avec enfants en Autriche, où les écologistes font partie du gouvernement. Les contre-exemples sont tout aussi nombreux: dans certains Länder allemands, où les conservateurs sont au pouvoir, il est interdit de mettre des mineurs en détention. Sur quelles normes les pays qui appliquent cette interdiction se basent-ils?

L'intervenant préconise par ailleurs une évaluation du système des "maisons de retour".

M. Hervé Rigot (PS) souligne que ne pas placer des mineurs en détention n'est rien moins que respecter le droit international. Rien ne peut justifier une telle détention, qui ne peut en aucun cas être considérée comme la conséquence du choix des parents. Pour de nombreux parents, entrer dans l'illégalité est un choix de simple survie. Le séjour illégal d'une famille ne peut être un motif d'emprisonnement des enfants.

Une procédure de séjour correcte implique en effet que les décisions, tant négatives que positives, soient dûment exécutées. Cela requiert d'avoir bien identifié les mesures qui fonctionnent dans la pratique, et d'avoir la volonté réelle d'explorer les différentes alternatives. Les chiffres actuels des retours ne prouvent pas que les

voldaan aan alle geldende voorwaarden. Het is hoe dan ook aangewezen om de uitspraak af te wachten alvorens tot de stemming van het wetsvoorstel over te gaan.

Professor Vanheule heeft terecht gewezen op een aantal juridisch-technische problemen van het wetsvoorstel. Het toont aan dat het zeker nuttig was geweest om het advies van de Raad van State in te winnen. Artikel 3 van het wetsvoorstel lijkt erg problematisch: een persoon die manifest meerderjarig is kan wel degelijk beweren minderjarig te zijn en aldus zijn vasthouding verhinderen.

De heer Simon Moutquin (Ecolo-Groen) informeert of het concept van de ouderlijke verantwoordelijkheid, waarop de heer Francken heeft gewezen, al dan niet verwerkt is in het internationaal migratierecht.

Tijdens de hoorzitting van 16 september 2020 werd op basis van studies gewezen op de psychische impact van een detentie op minderjarigen. Die kennis lijkt echter niet worden meegenomen bij de beoordeling van het hoger belang van het kind. Zijn er voorbeelden te geven van beslissingen die bij het beoordelen van het hoger belang van het kind wel rekening wordt gehouden met de resultaten van die studies?

Voorts werd erop gewezen dat bepaalde internationale "soft laws" verschillende interpretaties toelaat naargelang de ideologie die men aanhoudt. De heer Francken heeft gewezen op de verwijderingen van gezinnen van kinderen in Oostenrijk, waar de groenen deel uitmaken van de regering. Er zijn evengoed tegenvoorbeelden te vinden: in sommige Duitse deelstaten, waar de conservatieven aan de macht zijn, geldt een verbod op de detentie van minderjarigen. Op welke normen baseren de landen die een verbod hanteren hun regeling?

Voorts pleit de spreker voor een evaluatie van het systeem van de terugkerwoningen.

De heer Hervé Rigot (PS) benadrukt dat het niet opsluiten van minderjarigen neerkomt op de eerbiediging van het internationaal recht. Niets kan die detentie rechtvaardigen, en men kan die zeker niet beschouwen als een gevolg van de keuze van de ouders. De illegaliteit is voor heel wat ouders een keuze tussen overleven of sterven. Het illegaal verblijf van een gezin mag geen reden vormen voor het opsluiten van de kinderen.

Een degelijke verblijfsprocedure betekent inderdaad dat zowel de negatieve als de positieve beslissingen worden uitgevoerd. Daarvoor is kennis nodig van maatregelen die werken in de praktijk, en moet de reële wil bestaan om de verschillende alternatieven te onderzoeken. De huidige terugkeercijfers vormen niet meteen het bewijs

mesures coercitives en place fonctionnent réellement. D'autres solutions doivent donc être envisagées.

M. Fierens a déclaré à juste titre que tôt ou tard, le Comité des Droits de l'enfant de l'ONU sanctionnerait sans aucun doute la détention d'enfants. Adopter une position attentiste dans l'intervalle est inacceptable. Il est essentiel qu'un État de droit applique une réglementation interne qui soit conforme au droit international et à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il s'agit de rechercher d'autres solutions et mesures créatives qui fonctionnent dans la pratique. Il serait possible de s'inspirer de l'exemple d'Utrecht, où ils appliquent un trajet de retour misant sur le coaching et l'accompagnement. La détention d'enfants ne peut toutefois être une solution: elle est contraire au droit international et semble en outre peu efficace dans la pratique.

M. Theo Francken (N-VA) répond qu'une évaluation du trajet de retour avec coaching a été dûment menée, et elle a établi que l'ensemble des mesures de retour volontaire n'avaient qu'une efficacité limitée. Les départs des maisons de retour sont toujours moins nombreux; beaucoup de personnes disparaissent juste avant le départ. Le groupe N-VA travaille à une législation visant à remédier à ces problèmes. Ce sont les initiatives législatives qui peuvent apporter des solutions, non des accusations morales.

Les alternatives à la détention se montrent également toujours moins efficaces, même si les *coaches* de retour continuent à faire un très bon travail.

M. Dries Van Langenhove (VB) relève une nette différence dans l'approche des deux orateurs sur cette problématique. Le professeur Vanheule a expliqué comment le cadre législatif actuel devait être correctement interprété et appliqué. L'exposé de M. Fierens, en revanche, était principalement de nature moralisatrice et politico-philosophique. C'est pourtant aux hommes et aux femmes politiques qu'il appartient de faire de la politique.

Les personnes qui sont placées en détention en attente de leur retour ne sont pas celles qui choisissent l'illégalité pour échapper à la mort, ainsi que le prétend M. Rigot.

M. Fierens estime-t-il que les familles avec enfants devraient pouvoir être renvoyées? Juge-t-il approprié de renvoyer des migrants à tout moment depuis la Belgique ou le reste de l'Europe?

dat de bestaande dwangmaatregelen echt werken. Er moet dus wel degelijk worden nagedacht over andere oplossingen.

De heer Fierens heeft terecht gesteld dat het VN-Kinderrechtencomité zonder twijfel vroeg of laat de detentie van kinderen zal sanctioneren. Het standpunt om een dergelijke terechtwijzing af te wachten verdient afkeuring. Het is essentieel dat een rechtsstaat interne regelgeving hanteert die overeenstemt met het internationaal recht en met het hoger belang van het kind.

Het komt er op aan op zoek te gaan naar andere creatieve oplossingen en maatregelen die in de praktijk wel werken. Er kan bijvoorbeeld inspiratie worden gezocht in Utrecht, waar een terugkeerparcours in voege is met aandacht voor coaching en begeleiding. De detentie van kinderen kan echter geen oplossing zijn: zij is strijdig met het internationaal recht en blijkt evenmin te werken in de praktijk.

De heer Theo Francken (N-VA) legt uit dat er wel degelijk een evaluatie is gemaakt van het terugkeertraject met de coaching. Daaruit is duidelijk gebleken dat de effectiviteit van het geheel van maatregelen rond de vrijwillige terugkeer beperkt is. Er vertrekken steeds minder mensen daadwerkelijk vanuit de terugkeerwoningen. Net voor de afreis verdwijnen heel wat mensen. De N-VA-fractie werkt aan wetgeving welke die problemen moet wegwerken. Wetgevende initiatieven kunnen voor oplossingen zorgen, morele vingerwijzingen niet.

De alternatieven voor detentie zijn eveneens steeds minder efficiënt, ook al blijven de terugkeercoaches zeer goed werk leveren.

De heer Dries Van Langenhove (VB) ziet een duidelijk verschil in de benadering van de problematiek door de twee sprekers. Professor Vanheule heeft uiteengezet hoe het bestaande wetgevend kader op een correcte wijze dient te worden geïnterpreteerd en toegepast. Het discours van de heer Fierens was daarentegen vooral moraliserend en politiek-filosofisch van aard. Het komt echter aan politici om aan politiek te doen.

De personen die worden opgesloten met het oog op hun terugkeer zijn niet diegenen die voor de illegaliteit kiezen omdat hen anders – zoals de heer Rigot beweert – de dood wacht.

Vindt de heer Fierens dat gezinnen met kinderen moeten kunnen worden teruggestuurd? Vindt hij het opportuun dat er vanuit België of de rest van Europa op enig welk moment migranten worden teruggestuurd?

La détention poursuit un objectif déterminé: assurer une politique de retour adéquate. Le retour doit être l'aboutissement d'une bonne politique migratoire, et il est du devoir du Parlement de s'en assurer. La détention fait partie intégrante de ce scénario; elle doit naturellement être la plus humaine possible. M. Fierens ne reconnaît-il pas la nécessité de la détention?

Mme Vanessa Matz (cdH) constate que l'interdiction de la détention des enfants ne découle pas d'une quelconque posture morale, mais du respect du droit international. M. Fierens pourrait-il préciser de nouveau, à l'intention de certains groupes, que cette interdiction est bien fondée sur des raisons juridiques et non sur des motivations morales ou politiques?

Le groupe de l'intervenante souhaite que les mesures de retour en place soient évaluées. Il est trop facile de se borner à conclure que les alternatives à la détention ne fonctionnent pas. Une étude de l'efficacité des mesures devrait également tenir compte des moyens financiers disponibles pour la détention et pour les alternatives: certaines mesures alternatives manquent d'efficacité faute des moyens nécessaires pour bien fonctionner.

L'analyse ne doit pas seulement examiner la politique de retour appliquée par la Belgique, mais aussi celle que mènent d'autres pays européens: quelles mesures s'avèrent efficaces, et lesquelles pas? Il est possible qu'une telle analyse globale établisse que la détention est un instrument ou un élément nécessaire; par contre, sa nécessité ne peut pas être présupposée.

Mme Yoleen Van Camp (N-VA) ajoute que la nature problématique de la politique de retour actuelle a été soulignée lors de la précédente audition, précisément parce que l'outil qu'est la détention ne peut être correctement appliqué. Les chiffres ont été cités: deux tiers des personnes concernées ne peuvent être éloignées et disparaissent dans l'illégalité.

En ce qui concerne l'impact psychologique de la détention, la professeure Derluyn a souligné durant la précédente audition qu'il n'existait pas d'études belges sur le sujet. Selon elle, la politique doit tenir compte d'un éventuel impact psychologique – mais pas seulement consécutif à la détention: les incertitudes d'un séjour illégal peuvent tout autant y contribuer.

Introduire une interdiction de détention créera sans aucun doute un appel d'air. Davantage de personnes se retrouveront dans l'illégalité, ce qui a également un

De detentie heeft een bepaalde doelstelling, met name de zorg voor een gedegen terugkeerbeleid. De terugkeer moet het sluitstuk zijn van een goed migratiebeleid. Het is de plicht van het Parlement om daarvoor te zorgen. De detentie is daar een noodzakelijk onderdeel van. Uiteraard moet dat op een zo humaan mogelijke wijze gebeuren. Erkent de heer Fierens dan de nood niet aan het middel van de detentie?

Mevrouw Vanessa Matz (cdH) stelt vast dat het verbod op de detentie van kinderen niet het gevolg is van een morele stellingname, maar wel van de eerbiediging van het internationaal recht. Kan de heer Fierens ten aanzien van bepaalde fracties nogmaals verduidelijken dat het verbod stoelt op juridische en niet op morele of politieke gronden?

De fractie van de spreekster is vragende partij voor een evaluatie van de bestaande terugkeermaatregelen. Het is al te makkelijk om enkel te besluiten dat de alternatieven voor detentie niet functioneren. Het onderzoek naar de efficiëntie van maatregelen moet ook aandacht hebben voor de beschikbare financiële middelen voor de detentie en voor de alternatieven. Sommige alternatieve maatregelen zijn immers niet succesvol omdat ze gewoonweg niet kunnen rekenen op de middelen die nodig zijn om ze te doen werken.

De analyse dient niet enkel oog te hebben voor het bestaande terugkeerbeleid in België, maar evenzeer voor het beleid dat in andere Europese landen wordt gevoerd: welke maatregelen blijken er succesvol te zijn, en welke niet? Het is mogelijk dat op basis van een dergelijke globale analyse wordt besloten dat de detentie een noodzakelijk instrument of onderdeel is. Die noodzaak mag echter geen vooronderstelling zijn.

Mevrouw Yoleen Van Camp (N-VA) licht toe dat tijdens de vorige hoorzitting is gewezen op het problematische karakter van het huidige terugkeerbeleid, precies omdat het middel van de detentie niet naar behoren kan worden toegepast. De cijfers werden genoemd: twee derden van de betrokken personen kan niet worden verwijderd en verdwijnt in de illegaliteit.

Wat betreft de psychologische impact van de detentie, heeft professor Derluyn er tijdens de vorige hoorzitting op gewezen dat daar geen Belgische studies over bestaan. Het beleid moet volgens haar rekening houden met een mogelijke psychologische impact, doch niet alleen ten gevolge van een detentie, maar evenzeer als gevolg van de onzekerheid van een illegaal verblijf.

De invoering van een detentieverbod zal zonder twijfel voor een aanzuigeffect zorgen. Er zullen nog meer mensen in de illegaliteit belanden, en ook dat

impact psychologique. En outre, un nombre encore plus important de familles risquent d'opter pour une traversée illégale – qui a là encore un impact. Toutes ces conséquences ne peuvent être négligées dans une évaluation. Supprimer la détention ne sera pas exempt d'effets secondaires, et ceux-ci doivent eux aussi être pris en compte dans l'analyse globale.

D. Réponses

Le professeur Vanheule explique que la notion de responsabilité parentale (droits et devoirs) figure dans les articles 2 et 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. L'article 3, paragraphe 2, stipule par exemple que "les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents (...)". Le fait que certains parents ne s'acquittent pas de leur obligation de prendre soin de leur enfant n'exonère pas les États membres de l'obligation que la Convention leur impose de prendre les mesures nécessaires dans l'intérêt de l'enfant.

Concernant l'application de l'interdiction de détention des mineurs dont la minorité n'a pas encore été établie (article 3 de la proposition de loi), il serait possible sur base d'un raisonnement par l'absurde qu'une personne âgée évite la détention en prétendant être mineure. Pour y remédier, M. Fierens a déjà proposé de préciser dans la disposition que l'interdiction ne s'applique pas en cas de doute raisonnable sur la minorité de l'enfant. Une adaptation du texte pourrait donc résoudre la question.

La jurisprudence dit très peu de choses concernant des études sur l'impact de la détention sur les enfants. Cela est dû au fait que les décisions de la CEDH portent sur des cas individuels. Elle examine donc les conséquences de situations précises. Il est vrai que dans un certain nombre d'arrêts, la Cour se penche sur, par exemple, des antécédents de traumatismes médicalement avérés chez un enfant et l'impact qu'une privation de liberté peut avoir sur cet enfant. Mais on ne retrouve pas dans ces arrêts des preuves socio-médicales génériques.

L'enfermement doit être un dernier recours, qui doit être précédé par d'autres mesures alternatives moins coercitives. Ces mesures ne doivent pas être purement formelles. Il est en effet important qu'il y ait une évaluation de ces alternatives avant la détention. Il est important que ces alternatives soient déployées, même si on sait qu'elles sont loin d'être parfaites actuellement. Dans la procédure, il faut veiller aux intérêts des autorités (pouvoir mener une politique migratoire contrôlée et pouvoir

heeft een psychologische impact. Bovendien dreigen nog meer gezinnen te zullen kiezen voor een illegale overtocht, wat eveneens een impact heeft. Dergelijk gevolgen moeten evengoed bij een evaluatie in rekening worden genomen. Het schrappen van de detentie blijft niet zonder neveneffecten, en die moeten in de globale analyse ook aan bod komen.

D. Antwoorden

Professor Vanheule licht toe dat het begrip van de ouderlijke verantwoordelijkheid (rechten en plichten) terug te vinden is in de artikelen 2 en 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag. Artikel 3, tweede lid, stelt bijvoorbeeld "De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders (...)". Het gegeven dat bepaalde ouders hun zorgplicht niet nakomen ontslaat de lidstaten evenwel niet van hun verdragsverplichtingen om de nodige maatregelen te nemen in het belang van het kind.

In verband met de toepassing van het verbod op vasthouding op minderjarigen van wie de minderjarigheid nog niet is komen vast te staan (artikel 3 van het wetsvoorstel) zou het op basis van een redenering *ex absurdo* mogelijk zijn dat een bejaarde persoon de detentie voorkomt op grond van de bewering minderjarig te zijn. Om daaraan te verhelpen, heeft de heer Fierens reeds de suggestie gedaan dat in de bepaling kan worden verduidelijkt dat het verbod niet geldt in geval van een redelijke twijfel over de minderjarigheid. Een tekstuele aanpassing kan dus voor een oplossing zorgen.

In de rechtspraak is erg weinig terug te vinden over de studies over de impact van detentie op kinderen. Dat houdt verband met het feit dat de beslissingen van het EHRM handelen over individuele gevallen. Er wordt dus gekeken naar de gevolgen van een welbepaalde situatie. In een aantal uitspraken is wel aandacht besteed voor bijvoorbeeld een medisch bewezen traumatische voorgeschiedenis van een kind, en de impact die een vrijheidsberoving op dat kind kan hebben. Sociaalmedische bewijzen die op generieke wijze worden aangevoerd, zijn niet echt terug te vinden in arresten.

De opsluiting dient een ultiem middel te zijn, dat vooraf moet worden gegaan door andere alternatieve maatregelen die minder dwingend zijn. Die maatregelen mogen niet louter formeel zijn. Het is inderdaad belangrijk dat er een evaluatie gebeurt van die alternatieven voor detentie. Het is van belang dat op die alternatieven wordt ingezet, ook al weet men dat zij momenteel verre van perfect zijn. In de procedure moet aandacht zijn voor zowel de belangen van de overheid (het kunnen voeren van een

exécuter des décisions tant positives que négatives) et aux intérêts du mineur (ne pas passer trop rapidement à l'étape suivante pour arriver rapidement au choix de la détention). L'évaluation (efficacité, alternatives possibles) par le Parlement de toutes les étapes du trajet de retour est plus qu'opportun.

M. Jacques Fierens souligne que les avocats, dans leur analyse, examinent d'abord les faits, puis le droit, pour *in fine* arriver à une conclusion. C'était bien l'intention ici aussi. Il n'y avait aucune intention de tenir un discours politique. En outre, il est un fait incontournable que les règles de droit s'appuient sur des choix éthiques. En l'occurrence, ces choix n'ont pas été faits par l'orateur mais par les auteurs des dispositions des conventions.

Il semble y avoir une confusion entre d'une part, l'éloignement de familles avec enfants en séjour illégal et d'autre part, la détention des enfants. Les deux doivent être distingués. Il importe peu finalement de savoir si l'orateur est contre l'éloignement des familles avec enfants en séjour illégal. Ce qui compte, c'est ce que dit le droit. Il paraît incontestable que le droit international (ONU, CEDH) autorise l'éloignement des enfants.

Une autre question est de savoir si les enfants peuvent être enfermés à cette fin. Combien de familles avec enfants sont réellement éloignées après leur détention dans les centres de retour fermés ou les unités d'habitation?

Le professeur Vanheule a souligné à juste titre que la notion de responsabilité parentale figure bel et bien dans le droit international, et plus particulièrement dans les articles 2 et 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. En outre, l'article 5 stipule que: "Les États parties respectent la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents (...)". La convention précise que si les parents ne respectent pas, ou pas suffisamment, leurs obligations, l'État doit reprendre à son compte l'obligation de prendre soin de l'enfant dans son intérêt.

Pour ce qui est de l'attention accordée dans la jurisprudence à l'impact psychologique de la détention sur les enfants, l'orateur se souvient d'un arrêt de la CEDH concernant la France, qui portait sur la détention de mineurs dans le voisinage d'un aéroport. Dans son arrêt, la Cour souligne qu'une détention, même de courte durée, peut avoir un impact irréversible sur des enfants, surtout quand ils sont encore très jeunes (A.B. et autres c. France, 12 octobre 2016).

gecontroleerd migratiebeleid en het kunnen uitvoeren van zowel de positieve als de negatieve beslissingen) als het belangen van de minderjarige (niet te snel doorschakelen naar de volgende stap in de procedure om snel uit te komen bij de keuze voor een detentie). De evaluatie (efficiëntie, mogelijkheid tot alternatieven) van alle stappen in het terugkeertraject in de schoot van het Parlement is meer dan nuttig.

De heer Jacques Fierens benadrukt dat advocaten in hun analyse eerst kijken naar de feiten en vervolgens naar het recht om uiteindelijk tot een conclusie te komen. Dat was ook in dit geval het opzet. De intentie om een politiek discours te houden, was geenszins aanwezig. Voorts kan men er nu eenmaal niet omheen dat rechtsregels steunen op ethische keuzes. Die keuzes werden in deze echter niet door de spreker genomen, maar door de auteurs van de verdragsbepalingen.

Er lijkt verwarring te bestaan tussen enerzijds de verwijdering van gezinnen met kinderen in illegaal verblijf, en anderzijds de detentie van kinderen. Beide elementen moeten worden onderscheiden. De vraag of de spreker gekant is tegen de verwijdering van gezinnen met kinderen in illegaal verblijf is eigenlijk irrelevant. Wat telt is wat het recht bepaalt. Het lijkt geen twijfel dat het internationaal recht (VN, EVRM) de verwijdering van gezinnen met kinderen toelaat.

Een andere vraag is of hiervoor de kinderen mogen worden opgesloten. Hoeveel gezinnen met kinderen worden daadwerkelijk verwijderd na hun detentie in de gesloten terugkeercentra of de woonunits?

Professor Vanheule heeft er terecht op gewezen dat het concept van de ouderlijke verantwoordelijkheid wel degelijk vervat ligt in het internationaal recht, inzonderheid in de artikelen 2 en 3 van het VN-Kinderrechtenverdrag. Voorts stelt artikel 5: "De Staten die partij zijn, eerbiedigen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders (...)". Het verdrag stelt dat wanneer de ouders hun verplichtingen niet of onvoldoende nakomen, de Staat de zorgplicht moet overnemen in het belang van het kind.

Wat de aandacht in de rechtspraak betreft voor de psychologische impact van een detentie op kinderen, herinnert de spreker zich een arrest van het EHRM over Frankrijk, dat betrekking had op de detentie van minderjarigen in de nabijheid van een vliegveld. In het arrest stipt het Hof aan dat een detentie, ook van korte duur, een onomkeerbare impact kan hebben op kinderen, zeker wanneer zij nog erg jong zijn (A.B. e.a. t/ Frankrijk, 12 oktober 2016).

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant n'est pas de la "soft law". C'est un texte juridiquement contraignant. Les observations des comités des Nations Unies, elles, constituent une forme de "soft law". Il suffit qu'un État confirme le principe d'une interdiction de détention des mineurs à des fins migratoires pour que cela s'applique sur le territoire du pays concerné.

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant oblige la Belgique à respecter les engagements pris. Dans le cas présent, il s'agit des articles 3 et 37 de la Convention. Ces engagements doivent être tenus conformément à l'interprétation du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Il ne fait aucun doute que le Comité des droits de l'enfant va, à un moment donné, condamner la détention des enfants à des fins migratoires en Belgique. Ce n'est pas un point de vue personnel mais une réalité juridique.

Les rapporteurs,

Vanessa Matz
Hervé Rigot

Le président,

Ortwin Depoortere

Het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind is geen "soft law". Het is een juridisch afdwingbare tekst. De observaties van de VN-comités zijn wel een vorm van "soft law". Het volstaat dat een Staat het principe bevestigt van een verbod op de detentie van minderjarigen voor migratiedoeleinden opdat het geldt op het grondgebied van het betrokken land.

Het VN-Kinderrechtenverdrag verplichten België ertoe de aangegane engagementen na te komen. *In casu* gaat het over de artikelen 3 en 37 van het Verdrag. Die engagementen moeten worden nageleefd overeenkomstig de interpretatie van het VN-Kinderrechtencomité. Het lijkt geen twijfel dat het Kinderrechtencomité op een bepaald ogenblik de detentie van kinderen voor migratiedoeleinden in België zal veroordelen. Dat is geen persoonlijk standpunt, maar een juridische werkelijkheid.

De rapporteurs,

Vanessa Matz
Hervé Rigot

De voorzitter,

Ortwin Depoortere