

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 décembre 2019

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

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

(déposée par Mme Catherine Fonck)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 december 2019

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

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

(ingediend door mevrouw Catherine Fonck)

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

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 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 vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition DOC 54 3306/001.

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

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

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

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

La loi du 16 novembre 2011, adoptée à l'initiative des députées, Mme Nahima Lanjri (CD&V) et Mme Catherine

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van voorstel DOC 54 3306/001.

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

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

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

In 2011 heeft de eerste staatssecretaris voor Asiel en Migratie, de heer Melchior Wathelet (2009-2011), het toepassingsgebied van die beslissing ook doen gelden voor de gezinnen die er officieel in kennis van werden gesteld dat hen de toegang tot het grondgebied werd geweigerd.

De wet van 16 november 2011, die voortvloeide uit een door de volksvertegenwoordigers mevrouw

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

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

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

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

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

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

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

³ 1) Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest-Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga vs. België van 26 januari 2006, Req. nr. 13178/03;

2) Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest-Muskhadzhiyeva en anderen vs. België van 19 januari 2010, Req. nr. 41442/07;

3) Europees Hof voor de Rechten van de Mens, arrest-Kanagaratnam en anderen vs. België van 13 december 2011, Req. nr. 15297/09.

Fonck (cdH), affirme le principe de l'interdiction de l'enfermement des enfants en centres fermés.

Elle a permis à la Belgique de se conformer à la jurisprudence européenne en instaurant des modes alternatifs à la détention mais en conservant la possibilité, dans des cas exceptionnels, d'enfermer des familles avec enfants en centres fermés moyennant le respect de certaines conditions.

Dans cette perspective, un système en cascade fut imaginé: dans un premier temps, un mode de coaching est mis en place dans le domicile où réside la famille⁴; si cela ne fonctionne pas, la famille est transférée vers une unité familiale ouverte⁵ (appelée maison ouverte ou maison FITT⁶). Ce n'est que si la famille "maintenue" en résidence dans une habitation personnelle ou dans un lieu de résidence qui lui a été "attribué" ne respecte pas les conditions formulées dans la convention conclue avec l'Office des étrangers, et s'il est impossible d'appliquer efficacement d'autres mesures radicales mais moins contraignantes que la famille peut être "placée" pendant une durée limitée dans une unité familiale fermée.

La volonté du législateur était de faire des modes alternatifs à la détention la règle et du placement dans les unités familiales fermées l'exception.

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

La législation prévoit aussi des mesures préventives pour empêcher les disparitions de personnes en séjour irrégulier, comme l'obligation d'effectuer son signalement à la demande des autorités, le versement d'une garantie

Nahima Lanjri (CD&V) en mevrouw Catherine Fonck (cdH) ingediend wetsvoorstel, bekrachtigt het beginsel dat kinderen niet mogen worden opgesloten in gesloten centra.

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

Daartoe werd een cascaderegeling uitgewerkt: in eerste instantie wordt een vorm van coaching aangeboden in de gemeente waar het gezin verblijft⁴; biedt dat geen soelaas, dan dient het gezin zijn intrek te nemen in een open gezinsunit⁵ ("open huis" of FITT-woning⁶). Tot slot kan het gezin gedurende een beperkte periode in een gesloten gezinsunit worden "geplaatst", maar louter indien dat gezin dat eerder in een privéwoning of toegewezen verblijfplaats was ondergebracht, geen acht sloeg op de in de overeenkomst met de Dienst Vreemdelingenzaken bepaalde voorwaarden en indien onmogelijk andere ingrijpende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. De wet maakt het aldus mogelijk dat in uitzonderlijke omstandigheden gezinnen met minderjarige kinderen gedurende een zo kort mogelijke periode in een aangepaste omgeving worden vastgehouden.

De wetgever wilde van die alternatieven voor opsluiting de regel maken. Plaatsing in gesloten gezinsunits moest de uitzondering zijn.

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

De wetgever voorziet eveneens in preventieve maatregelen om de verdwijning van personen die illegaal in het land verblijven tegen te gaan, zoals de verplichting zich op verzoek van de overheid te melden, het storten

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

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

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

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

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

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

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

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

financière ou la remise d'une copie des documents d'identité⁸. Il n'y est pourtant quasiment jamais recouru.

De plus en plus d'instances nationales et internationales se sont prononcées en faveur des modes alternatifs à la détention des enfants migrants, estimant que cette dernière n'est pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant. Un État soucieux du bien-être des enfants doit, en effet, investir suffisamment dans les alternatives disponibles pour que des familles avec enfants qui n'ont pas de titre de séjour valables quittent la Belgique, sans qu'il soit nécessaire de les enfermer.

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

En août 2018, le gouvernement a décidé de permettre à nouveau l'enfermement des familles avec enfants mineurs dans des maisons fermées sans avoir préalablement examiné si les alternatives à la détention pouvaient être renforcées pour les rendre plus efficaces. Des maisons fermées ont été inaugurées au centre 127bis à Steenokkerzeel.

L'arrêté royal du 22 juillet 2018 modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des Étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, publié au *Moniteur belge* du 1^{er} août 2018, prévoit en effet qu'une famille avec des enfants mineurs peut être maintenue pour une période de deux semaines maximum dans un centre fermé adapté aux familles; à l'issue de cette période, la famille peut encore être maintenue pour une durée maximale de deux semaines, à condition que le directeur général communique par écrit au ministre les raisons de la prolongation de ce maintien.

Quinze associations (Ciré, Ligue des droits de l'homme, ...), francophones et néerlandophones, appuyées par l'Ordre des barreaux francophone et néerlandophone, ont introduit un recours devant le Conseil d'État pour demander la suspension et l'annulation de cet arrêté royal. Le Conseil d'État leur a donné partiellement raison.

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

van een financiële waarborg of de voorlegging van een afschrift van de identiteitsdocumenten⁸. Nochtans wordt daar haast nooit gebruik van gemaakt.

Almaar meer nationale en internationale instanties hebben zich uitgesproken ten gunste van alternatieven voor de opsluiting van migrantenkinderen, omdat opsluiting volgens hen niet spoort met het hoger belang van het kind. Een Staat die zich om het welzijn van de kinderen bekommert, moet immers voldoende investeren in de beschikbare alternatieven, opdat gezinnen met kinderen zonder geldige verblijfsvergunning België kunnen verlaten zonder dat ze moeten worden opgesloten.

2. Een achteruitgang op het vlak van de kinderrechten

In augustus 2018 heeft de regering beslist om opnieuw toe te laten dat gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten huizen worden opgesloten, zonder vooraf te hebben onderzocht of de alternatieven voor opsluiting konden worden uitgebreid om ze doeltreffender te maken. In het centrum 127bis te Steenokkerzeel zijn gesloten huizen in gebruik genomen.

Het koninklijk besluit van 22 juli 2018 tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 augustus 2018. Dat koninklijk besluit bepaalt inderdaad dat een gezin met minderjarige kinderen voor een periode van hoogstens twee weken kan worden vastgehouden in een gesloten centrum dat is aangepast aan de noden van een gezin; na die periode kan het gezin nog maximaal twee weken langer worden vastgehouden, mits de directeur-generaal de redenen voor die extra vasthouding schriftelijk opgeeft aan de minister.

Vijftien Nederlandstalige en Franstalige verenigingen (CIRÉ, Ligue des droits de l'homme enzovoort) hebben, met de steun van de Ordes van Vlaamse en Franstalige balies, bij de Raad van State een vordering ingesteld om de opschorting en de vernietiging van dat koninklijk besluit te verkrijgen.

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

Par son arrêt n° 244.190 du 4 avril 2019, il suspend l'article 13 de l'arrêté royal du 22 juillet 2018 précité en raison du fait:

- qu'il prévoit que le maintien en maison familiale peut durer jusqu'à un mois;
- qu'aucune garantie n'est donnée quant au fait que ces maisons familiales ne soient pas situées dans une zone exposée à des nuisances sonores "particulièrement importantes".

Suite à cet arrêt, le gouvernement, par la voix de la ministre chargée de l'Asile et de la Migration, a déclaré qu'il continuerait sa politique d'enfermement sur le site de Steenokkerzeel en isolant mieux les unités résidentielles contre les nuisances sonores des avions.

La manière dont le gouvernement gère l'éloignement des familles, depuis 2018, constitue un véritable retour en arrière dans les droits des enfants. En effet, la fixation du délai de détention à 2x15 jours au maximum, combinée au surinvestissement dans les centres fermés en lieu et place des modes alternatifs de détention, démontrent le choix délibéré d'une solution répressive au détriment d'un accompagnement effectif des familles au retour. Comme le souligne à juste titre, le *Jesuit Refugee Service Belgium*, "les maisons familiales au centre 127bis bénéficient d'une infrastructure de qualité, d'un encadrement spécialisé pour les enfants et d'une offre d'accompagnement diversifiée pour leurs loisirs. Il est paradoxal que les efforts de l'administration pour adapter des lieux d'accueil à des familles avec enfant mineurs soient réservés au bout de la chaîne, à savoir à des lieux d'enfermement dont les maisons de retour sont censées prévenir l'usage"⁹.

Cette politique est justifiée par le constat que les modes alternatifs à la détention (hébergement dans la résidence privée ou maisons ouvertes) aboutissent trop souvent à un échec: de 2010 à octobre 2016, il y aurait eu 33 % de familles qui se seraient évadées, soit un tiers des familles et seulement 39 % des familles maintenues qui retournent dans leur pays¹⁰. Un tel raisonnement pose question. À ce jour, aucune analyse du fonctionnement des maisons de retour ouvertes n'a été réalisée, pas plus qu'une évaluation générale du trajet de retour des

De Raad van State heeft hen deels in het gelijk gesteld bij zijn arrest nr. 244.190 van 4 april 2019 heeft de Raad artikel 13 van het voormelde koninklijk besluit van 22 juli 2018 opgeschort omdat het erin voorziet:

- dat de vasthouding in een gezinswoning kan oplopen tot één maand;
- en omdat geenszins wordt gewaarborgd dat die gezinswoningen niet gelegen zijn in een gebied dat is blootgesteld aan bijzonder zware geluidsoverlast.

Ingevolge dat arrest heeft de regering – bij monde van de minister van Asiel en Migratie – verklaard dat het opsluitingsbeleid op de site van Steenokkerzeel zou worden voortgezet, maar dat de gezinsunits beter zouden worden geïsoleerd tegen de door de vliegtuigen veroorzaakte geluidsoverlast.

De wijze waarop de regering sinds 2018 de uitzetting van de gezinnen aanpakt, vormt een regelrechte achteruitgang op het vlak van de kinderrechten. De vastlegging van een opsluitingstermijn van hoogstens twee keer 15 dagen, in combinatie met de overinvestering in gesloten centra veeleer dan in alternatieve detentiewijzen, toont aan dat bewust wordt gekozen voor een repressieve oplossing, in plaats van de gezinnen daadwerkelijk bij hun terugkeer te begeleiden. De *Jesuit Refugee Service Belgium* beklemtoont terecht het volgende: "les maisons familiales au centre 127bis bénéficient d'une infrastructure de qualité, d'un encadrement spécialisé pour les enfants et d'une offre d'accompagnement diversifiée pour leurs loisirs. Il est paradoxal que les efforts de l'administration pour adapter des lieux d'accueil à des familles avec enfants mineurs soient réservés au bout de la chaîne, à savoir à des lieux d'enfermement dont les maisons de retour sont censées prévenir l'usage"⁹.

Dat beleid wordt verantwoord met de vaststelling dat de alternatieven voor opsluiting (huisvesting in privéwoningen of in open huizen) te vaak op een mislukking uitdraaien: tussen 2010 en oktober 2016 zou 33 % van de gezinnen (dus een derde ervan) de benen hebben genomen en zou slechts 39 % van de aangehouden gezinnen naar hun land zijn teruggekeerd¹⁰. Een dergelijke redenering doet vragen rijzen. Tot dusver werd geen enkele analyse betreffende de werking van de open terugkeerhuizen uitgevoerd, net zomin als een

⁹ Avis du JRS concernant la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et visant à interdire l'enfermement de mineurs, accompagnés ou non (DOC 54 3045/001), du 13 septembre 2018, p. 3.

¹⁰ Courrier du Secrétaire d'État au commissaire européen des droits de l'homme: <https://www.coe.int>.

⁹ Advies van de JRS *de dato* 13 september 2018 betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, en tot invoering van een verbod op opsluiting van al dan niet begeleide minderjarigen (DOC 54 3045/001), blz. 3.

¹⁰ Brief van de staatssecretaris aan de Europese commissaris voor de mensenrechten: <https://www.coe.int>.

familles avec enfants depuis la notification de l'ordre de quitter le territoire. Il n'existe pas de statistiques claires sur les familles qui séjournent dans les maisons de retour. Il n'existe pas non plus d'analyse différenciée du trajet et du profil des familles ayant séjourné dans les maisons de retour ouvertes, et sur la base de laquelle les facteurs de réussite ou d'échec de cette procédure peuvent être déterminés. De même, il n'existe pas d'analyse de la performance des coaches.

En outre, comme l'écrit le médiateur fédéral¹¹, les statistiques sur le nombre d'évasions restent, elles aussi, imprécises. Ainsi, une absence non signalée de 24 heures équivaldrait à une évasion même si les personnes se représentent ensuite (ce cas est repris comme une nouvelle entrée dans les statistiques). Certaines personnes quittent les maisons de retour mais se représentent au centre ouvert où elles résidaient avant d'être envoyées en maison de retour.

Par ailleurs, il ressort des statistiques pour l'année 2017 de l'Office des étrangers¹² que l'éloignement à partir des maisons de retour donne aussi des résultats. Sur un total de 171 familles (240 adultes et 327 enfants = 567 personnes) placées en maison de retour, il y a eu:

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

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

¹¹ Avis du médiateur fédéral sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et visant à interdire l'enfermement de mineurs, accompagnés ou non (DOC 54 3045/001), du 19 septembre 2018.

¹² https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Rapport_%20statistiques_%202017_%20FR.pdf.

algemene evaluatie van het terugkeertraject van de gezinnen met kinderen vanaf de kennisgeving van het bevel om het grondgebied te verlaten. Er bestaan geen duidelijke statistieken over de gezinnen die in de terugkeerhuizen verblijven. Al evenmin bestaat er een analyse die de factoren voor het welslagen of de mislukking van die procedure aangeeft, rekening houdend met de profiel- en trajectverschillen tussen de gezinnen die in de open terugkeerhuizen hebben verbleven. De prestaties van de coaches werden ook niet tegen het licht gehouden.

Zoals de federale ombudsman aangeeft, blijven voorts ook de statistieken aangaande het aantal ontsnaptingen vaag¹¹. Zo zou een niet gemelde afwezigheid van 24 uur gelijkstaan met een ontsnapping, zelfs wanneer de betrokkenen zich vervolgens aanbieden (dat geval wordt in de statistieken als een nieuwe binnenkomst beschouwd). Sommige mensen verlaten de terugkeerhuizen maar melden zich weer bij het open centrum waar ze woonden vóór ze naar een terugkeerhuis werden gestuurd.

Voorts blijkt uit de statistieken van de Dienst Vreemdelingenzaken over 2017 dat verwijdering vanaf de terugkeerhuizen ook resultaten oplevert¹². Op een totaal van 171 in een terugkeerhuis geplaatste gezinnen (240 volwassenen en 327 kinderen = 567 mensen) waren er:

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

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

¹¹ Advies van de federale ombudsman *de dato* 19 september 2018 betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, en tot invoering van een verbod op opsluiting van al dan niet begeleide minderjarigen (DOC 54 3045/001).

¹² https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistisch_%20jaarverslag_%202017_%20NL.pdf.

Par ailleurs, on peut raisonnablement penser que le fait que le gouvernement n'investisse pas suffisamment dans un accompagnement effectif des familles lorsqu'elles résident à domicile ou dans les maisons de retours, accentue leur isolement; ce qui n'est pas propice à envisager le retour de manière sereine. En raison du manque de moyens et de personnel, le suivi des familles se fait à la commune et non à domicile par un agent du Sefor¹³ et la priorité est donnée aux familles avec des problèmes d'ordre public¹⁴. Au-delà d'un seul entretien avec le service Sefor, la famille concernée doit donc se débrouiller pour mettre en œuvre son retour "volontaire". On est loin d'un service qui assure aux familles un encadrement logistique, administratif, médical et social.

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

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

On assiste à ce paradoxe qu'une initiative remarquable, conçue spécialement pour améliorer le sort des enfants anciennement détenus, et qui faisait il y a dix ans la fierté de notre pays, n'a jamais reçu les moyens suffisants, ni en personnel ni en infrastructure, pour prendre en compte l'intérêt spécifique des enfants. En réalité, les modes alternatifs de détention n'ont jamais reçu les moyens de leur ambition. Ce sous-financement pose d'autant plus de questions alors que le coût journalier pour une famille dans une maison ouverte est de l'ordre de 68,41 euros contre 225 euros en centre fermé¹⁵.

Doordat de regering onvoldoende investeert in de effectieve begeleiding van de gezinnen wanneer ze in hun huis of in een terugkehruis wonen, is het voorts aannemelijk dat dit het isolement van die gezinnen vergroot. Dat is niet bevorderlijk voor een serene terugkeer. Door ontoereikende middelen en personeel gebeurt de follow-up van de gezinnen in het gemeentehuis en niet thuis door een beambte van Sefor¹³; bovendien wordt voorrang gegeven aan gezinnen die problemen van openbare orde genereren¹⁴. Afgezien van één enkel interview met Sefor moet het betrokken gezin dus zelf zijn "vrijwillige" terugkeer zien te regelen. Sefor is dus allesbehalve een dienst die de gezinnen logistieke, administratieve, medische en sociale ondersteuning biedt.

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

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

Paradoxaal genoeg heeft een opmerkelijk initiatief, speciaal ontworpen om het lot van voorheen vastgehouden kinderen te verbeteren – wat tien jaar geleden de trots van ons land was –, nooit de nodige middelen gekregen, noch qua personeel noch qua infrastructuur, om rekening te houden met het specifieke belang van de kinderen. In werkelijkheid hebben de alternatieve detentievormen nooit de voor hun doel vereiste middelen ontvangen. Deze onderfinanciering doet nog meer vragen rijzen aangezien de dagelijkse kosten voor een gezin in een open terugkehrwoning 68,41 euro bedragen, tegenover 225 euro in een gesloten centrum¹⁵.

¹³ Sensibilize, Follow up and Return.

¹⁴ Centre fédéral Migration, Myriadocs 5, Novembre 2017.

¹⁵ Compte tenu intégral de la Commission de l'Intérieur du 19 septembre 2018, p. 7.

¹³ Sensibilize, Follow up and Return.

¹⁴ Federaal Migratiecentrum, Myriadocs 5, november 2017.

¹⁵ Integraal verslag van de vergadering van de commissie voor de Binnenlandse Zaken van 19 september 2018, blz. 7.

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

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

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

Catherine FONCK (cdH)

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

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

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

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

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

B. vu la loi du 16 novembre 2011¹⁶ qui donne une assise légale au principe de l'interdiction de l'enfermement des familles et qui instaure des modes alternatifs à la détention;

C. vu le rapport annuel 2016 du Médiateur fédéral¹⁷ sur l'enfermement de familles avec enfants dans lequel: "il recommande au parlement de réaliser une étude sur les causes d'échec des procédures d'éloignement des familles avec enfants à partir des maisons de retour. Il demande aussi d'étudier les mesures susceptibles de renforcer l'efficacité des alternatives à la détention, pour garantir l'éloignement effectif de ces familles. Dans l'attente des résultats d'une telle étude, le Médiateur fédéral recommande de ne pas engager de démarches ni de dépenses visant à permettre l'enfermement des familles avec enfants dans les unités d'habitation fermées sur le site du centre 127bis";

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

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

2. de consacrer des moyens humains et financiers supplémentaires aux modes alternatifs à l'enfermement des familles avec mineurs d'âge;

3. de développer une politique alternative à l'enfermement des familles avec mineurs d'âges favorisant la prise en charge, le bien-être et la dignité de l'enfant, afin

¹⁶ Loi du 16 novembre 2011 insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés, *Moniteur belge* du 17.02.2012.

¹⁷ Médiateur fédéral, rapport annuel 2016, p. 68-73.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

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

B. gelet op de wet van 16 november 2011¹⁶, die het beginsel van het verbod op het opsluiten van gezinnen een wettelijk grondslag verleent en alternatieven voor de opsluiting instelt;

C. gelet op het jaarverslag 2016 van de federale Ombudsman¹⁷, waarin aangaande de opsluiting van gezinnen met kinderen het Parlement wordt aanbevolen "een studie uit te voeren naar de oorzaken van het mislukken van uitwijzingsprocedures van gezinnen met kinderen vanuit terugkeerwoningen en naar maatregelen die de doeltreffendheid kunnen verhogen van alternatieven voor opsluiting om de daadwerkelijke verwijdering van gezinnen te garanderen. In afwachting van de resultaten van een dergelijke studie beveelt de federale Ombudsman aan om geen stappen te zetten of middelen aan te wenden om de opsluiting van gezinnen met kinderen in gesloten wooneenheden op het terrein van het centrum 127bis mogelijk te maken";

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

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

2. bijkomende personele en financiële middelen vrij te maken voor alternatieven voor de opsluiting van gezinnen met minderjarige kinderen;

3. een alternatief beleid voor de opsluiting van gezinnen met minderjarigen uit te stippelen dat de begeleiding, het welzijn en de waardigheid van het kind bevordert,

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

¹⁷ Federale Ombudsman, jaarverslag 2016, blz. 68-73.

de respecter au mieux les engagements internationaux en matière de droits de l'homme, ce qui implique:

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

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

c. de réaliser une période de tests des mesures préventives qui sont prévues par l'arrêté royal de 1981¹⁸ (par exemple: obligation de verser une garantie financière, remise d'une copie des documents d'identité);

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

12 août 2019

Catherine FONCK (cdH)

teneinde zo goed mogelijk de internationale verbintenissen inzake mensenrechten in acht te nemen; zulks impliceert dat:

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

b. de benodigde en passende middelen worden uitgetrokken om de werking van de terugkeerwoningen te optimaliseren;

c. er een testperiode wordt ingebouwd met betrekking tot de preventieve maatregelen die zijn vastgelegd bij het koninklijk besluit van 1981¹⁸ (bijvoorbeeld de verplichting een gepaste financiële waarborg te storten en de bezorging van een afschrift van de identiteitsdocumenten);

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

12 augustus 2019

¹⁸ Article 110^{quaterdecies} de l'arrêté royal 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

¹⁸ Artikel 110^{quaterdecies} van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.