



DÉTENTION DE FAMILLES AVEC ENFANTS EN CENTRES FERMÉS

Un cauchemar de nouvelle réalité,
pour combien de temps encore ?

novembre 2018


CIRÉ

Sommaire

Introduction	3
Un cadre juridique amendé	4
Principales modifications apportées par l'arrêté royal du 22 juillet 2018	4
Mise en détention	4
Durée de détention	4
Conditions de vie dans les unités familiales fermées	5
Mesure d'ordre et de sécurité	5
Fouille	5
Premiers constats depuis l'enfermement de la première famille le 14 août 2018	6
Réactions et perspectives	6
Conclusion	7

Par Benoît De Boeck, chargé des questions enfermements et expulsions
Éditeur responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2018

Introduction

En août 2017, le CIRÉ publie une analyse¹ : un bref rappel de la longue histoire de la détention d'enfants en Belgique et dans l'Union européenne.

Un an plus tard, près de dix ans après la fin de cette pratique de détention d'enfants, un **nouvel arrêté royal**² entre en vigueur, **permettant l'enfermement de familles avec enfants** dans les cinq nouvelles unités familiales du centre 127 bis. Le 14 août 2018, une première famille en séjour irrégulier est enfermée. Le 3 septembre, jour de la rentrée scolaire, une deuxième famille la rejoint et le 17 du même mois, une troisième.

Cette analyse **réexamine le cadre juridique** mis en place autour des unités familiales fermées, suite à la récente adoption d'un arrêté royal³ qui définit le régime de détention de ces unités familiales. Elle dresse ensuite des **constats** au regard des premières familles détenues, notamment quant à la durée et à l'issue des détentions. Elle se conclut par un bref examen des **réactions suscitées**.

1 « Détention de famille avec enfants en centres fermés, l'inadmissible retour en arrière. » <https://www.cire.be/publications/analyses/detention-de-familles-avec-enfants-en-centres-fermes-l-inadmissible-retour-en-arriere>

2 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 à l'article 74/8, §1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

3 Ibidem.

Un cadre juridique amendé

Depuis l'amendement de 2011⁴ à la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers⁵, les **mineurs étrangers accompagnés peuvent être placés en centre fermé dans des circonstances exceptionnelles**. Fin 2012, la Cour constitutionnelle balise quelque peu ces conditions de détention : « *une famille avec enfants mineurs ne peut être placée dans un lieu visé à l'article 74/8 § 2 [un centre fermé], que si celui-ci est adapté aux besoins des enfants* »⁶.

En 2016, le Conseil d'État conforte cette décision et précise qu'il appartient au Roi [à l'Exécutif] de veiller à ce que ces lieux d'enfermement soient **adaptés aux besoins des enfants**⁷.

L'**arrêté royal** de 2018⁸ est la dernière étape avant la mise en détention effective de familles avec enfants. Promulgué par le Ministre de l'Intérieur et le secrétaire d'Etat à l'asile et à la migration, il **définit les règles de fonctionnement des unités de détention**. Notons qu'il n'a été laissé **que 30 jours au Conseil d'État** pour remettre son avis, qui en a donc fait un examen sommaire, qu'il commente dans une observation préalable : « *Au vu de la très grande abondance des dossiers actuellement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, il n'a pas été possible de procéder à un examen exhaustif du projet, même limité aux trois points [pour lesquels son avis était requis, à savoir le fondement juridique du projet, la compétence de l'auteur de l'acte, ainsi que l'accomplissement des formalités préalables]. Le Conseil d'Etat ajoute qu'il va de soi que, que dans les conditions qui viennent d'être indiquées, il ne peut rien être déduit du silence gardé dans le présent avis sur certaines dispositions ou certaines questions* ».

4 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 : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2011111608&table_name=loi

5 Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980121530&table_name=loi

6 Cour constitutionnelle, 19 décembre 2013, n°166/2013

7 Conseil d'État, 28 avril 2016, n°234/577

8 Voir note 2.

Principales modifications apportées par l'arrêté royal du 22 juillet 2018

MISE EN DÉTENTION

Une famille avec enfants peut doit **pouvoir bénéficier d'une alternative** au centre fermé : séjourner en **maison de retour**. C'est seulement lorsqu'un des membres de la famille constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale qu'il est possible de déroger à ce principe et de détenir la famille immédiatement dans l'une des unités familiales du centre fermé.

DURÉE DE DÉTENTION

Notons d'abord que la durée de détention des familles avec enfants est déterminée par l'arrêté royal, tandis que celle qui concerne les étrangers adultes sans enfant est fixée par la loi⁹. Le gouvernement **pourrait donc modifier et allonger la durée actuelle de détention sans passer par le parlement**.

Les conditions fixées sont les suivantes :

- « *La famille avec enfants mineurs ne peut être maintenue que pour un délai le plus court possible, qui ne peut dépasser deux semaines.* »
- « *A l'issue de cette période, la famille peut encore être maintenue pour une durée maximale de deux semaines, à condition que le Directeur général [de l'Office des étrangers] communique par écrit au Ministre [ayant la compétence de la migration et de l'asile dans ses compétences] les raisons de la prolongation de ce maintien. La situation des enfants mineurs et l'impact de la détention sur leur intégrité physique et psychique doivent être explicités dans ce rapport. [...] La durée de détention ne peut être prolongée lorsqu'il s'est avéré de la première période de détention qu'une prolongation de la durée de détention risque de porter atteinte à l'intégrité physique ou psychique de l'enfant mineur.* »

Notons que dans le cas d'une prolongation de la détention, il **n'est pas précisé** si le Directeur Général doit veiller à ce que les enfants soient **examinés par un pédiatre** pour évaluer le risque de cette mesure sur l'intégrité physique ou psychique.

9 Deux mois, prolongeable deux mois. Un mois supplémentaire peut être ajouté dans certaines circonstances particulières, lui-même prolongeable d'un mois à trois reprises.

CONDITIONS DE VIE DANS LES UNITÉS FAMILIALES FERMÉES

Les familles avec enfants vivent dans des conditions quelque peu différentes des autres détenus sans enfants. Les différences sont les suivantes :

- Les familles doivent être hébergées dans une **maison familiale**. Celle-ci doit se trouver dans une zone du centre fermé qui permette aux familles d'être **séparées des autres détenus**.

Dans les faits, on constate que, bien que ces unités familiales soient effectivement situées dans une zone où les familles ne sont pas en contact avec les autres détenus, au vu de l'organisation pratique du centre, **dans certaines circonstances** (visite du médecin, mise à l'isolement...), **des enfants pourraient se retrouver en contact avec d'autres détenus** du centre fermé.

- Pour les enfants mineurs, **des activités ludiques adaptées à leur âge** sont notamment prévues. De plus, durant l'année scolaire, ils ont la possibilité de suivre un **enseignement adapté** à leur âge et à la durée limitée de leur séjour. Pendant leur maintien, l'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération primordiale.

L'arrêté royal ne **précise pas** quel type d'activités ludiques doit être organisé et reste tout à fait imprécis sur le programme d'enseignement dispensé aux enfants.

- La **visite aux familles est organisée séparément** de la visite des détenus qui ne constituent pas une famille.
- Chaque membre de la famille peut utiliser quotidiennement **certaines espaces extérieurs** autour de la maison familiale, sans autorisation préalable entre 6 heures et 22 heures, à condition de ne pas franchir ces espaces.

Les familles avec enfants mineurs ont donc le droit de passer jusqu'à 18 heures¹⁰ à l'air libre dans le périmètre délimité par les grillages autour du centre 127 bis. Ces zones, considérées par l'administration comme adaptées aux enfants, sont aux **abords de l'aéroport de Zaventem**. Des casques anti-bruit sont disponibles pour les enfants sur demande en cas de nuisances sonores trop importantes.

- Les familles avec enfants mineurs ont le droit de **préparer leurs propres repas**.

MESURE D'ORDRE ET DE SÉCURITÉ

- Les mineurs âgés de 16 ans ou plus peuvent faire l'objet d'un **isolement pour une durée maximale de 24 heures**. Dans ce cas, le mineur devra recevoir la visite d'un coach ou d'un membre du personnel médical, psychologique ou éducatif au moins toutes les deux heures. Les parents ont le droit de visiter leur enfant dans ce local.
- Un **parent ne peut être obligé à aller dans un local d'isolement si cela implique qu'un de ses enfants soit laissé** dans l'unité familiale sans parent.
- Dans le cas d'un **isolement**, les mineurs âgés de 16 ans ou plus seront placés de facto dans les mêmes cellules que celles prévues pour les adultes. L'arrêté royal **ne prévoit pas que cette cellule soit adaptée au mineur**.

FOUILLE

Les mineurs ne peuvent **pas être soumis à une fouille où il leur serait demandé de se déshabiller**.

Hormis ces dispositions concernant spécifiquement les familles avec enfants, l'arrêté royal du 22 juillet 2018 modifie aussi certaines conditions de l'arrêté du royal du 2 août 2002 qui **s'appliquent à tous les détenus**, qu'ils soient en famille ou pas. Notons notamment que dorénavant :

- l'Office des étrangers peut déroger à son obligation d'informer les détenus adultes 48 heures avant la première tentative d'éloignement.
- une personne ayant subi une tentative d'éloignement infructueuse ne doit plus systématiquement faire l'objet d'un examen par un médecin.

¹⁰ Ce droit de pouvoir prendre l'air dans les cours des centres fermés est limité à deux heures pour les autres détenus.

Premiers constats depuis l'enfermement de la première famille le 14 août 2018

Après seulement trois mois de fonctionnement et trois familles écrouées, il est difficile de dresser de véritables enseignements du fonctionnement de ces unités. On relèvera cependant les constats suivants :

- Les trois familles arrêtées sont toutes **monoparentales (maman avec plusieurs enfants)**, même si au moins pour l'une d'entre elles, il existait toujours un contact entre les enfants et leur père.
- Toutes ces familles ont été **arrêtées à l'aube** par la police sur leur lieu de résidence en Flandre.
- Les trois familles sont **d'origine européenne (Balkans et Caucase)**. Dans au moins deux des familles, plusieurs des enfants - voire tous - sont **nés en Belgique** et y ont suivis une ou plusieurs années de scolarité.
- Pour deux des trois familles, la mesure de détention initiale a été **prolongée de deux semaines**.
 - L'une des familles a été détenue vingt-huit jours en unités familiales puis transférée en maison de retour. Elle s'en est enfuie, puis a été retrouvée et réincarcérée dans le centre fermé trois jours après son transfert en maison de retour.
 - Il avait été décidé de prolonger la détention de la deuxième famille. Mais seulement trois jours après cette décision, la famille a été transférée en maison de retour, du fait de l'état de santé psychique d'un des enfants. Ce fait pose question quant au sérieux avec lequel l'Office des étrangers a procédé à l'examen du risque d'une prolongation sur l'intégrité physique et psychique des enfants.

Enfin et surtout, après trois mois de fonctionnement des unités familiales, **seule deux des trois familles ont pu effectivement être éloignées**, l'une au quatorzième et dernier jour du délai, l'autre après avoir été détenue une première fois durant 28 jours et une seconde fois, durant 26 jours.

- Les deux familles « libérées » ont été renvoyées en maisons de retour, qui sont en principe un préalable à la mise en détention des familles.

Réactions et perspectives

Ces constats ont suscité des réactions de l'Office des étrangers et du secrétaire d'État à la politique de la migration et de l'asile.

- Dans un communiqué de presse datant du transfert en maison de retour de la première famille, **l'Office des étrangers** a stigmatisé cette famille en affirmant que : « *L'impossibilité d'éloigner la famille dans le délai prévu est due uniquement à son entêtement; elle a abusé des procédures existantes pour introduire une demande d'asile au nom des enfants. Et ceci alors que les demandes d'asile précédentes ont toutes reçu une réponse négative du Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA) et du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE)* »¹¹.
- De son côté, le **secrétaire d'État à la politique de la migration et de l'asile** affirmait sur Twitter, un mois après l'entrée en vigueur de son arrêté royal, que les avocats abusaient des procédures et qu'il faudrait rallonger la durée de détention possible des familles¹².

¹¹ <http://www.dei-belgique.be/fr/accueil/dernieres-nouvelles/article/communiqu%C3%A9-de-presse-abus-de-procedure-oui-mais-de-l-office-des-etrangers>

¹² <https://www.lacapitale.be/278145/article/2018-09-13/franc-ken-nous-allons-renvoyer-la-famille-serbe-en-centre-ferme>

Du côté des opposants à la détention des familles avec enfants en centre fermé, les réactions furent aussi nombreuses. On pointera ainsi :

- L'introduction le 22 août 2018 par **quinze associations, francophones et néerlandophones et l'ordre des barreaux francophones et germanophone** (avocats.be) d'un recours devant le Conseil d'État pour demander la suspension et l'annulation de l'arrêté royal qui règle les conditions d'enfermement des familles en séjour irrégulier¹³;
- Un communiqué de presse commun du **Médiateur fédéral, du Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains (Myria), du Délégué général aux droits de l'enfant et du Kinderrechtencommissaris**. Ces quatre institutions indépendantes demandaient l'évaluation des mesures d'expulsion qui n'impliquent pas l'enfermement d'enfants¹⁴;
- Une communication, sur leur site, des **avocats de la première famille détenue**, en réaction au tweet du secrétaire d'État accusant la famille d'abuser des procédures à des fins dilatoires. Les avocats pointaient au contraire la responsabilité de l'Office des étrangers dans la prolongation la détention de cette famille¹⁵;
- En réaction à ce même tweet, un **avis de l'ordre des barreaux flamands** faisant état de son mécontentement. Cet avis rappelait qu'il n'appartient pas au secrétaire d'État de juger du caractère utile ou inutile de ces procédures et que chacun a le droit de s'adresser à la Justice¹⁶;
- Le vote à l'unanimité par la **commune de Genappe** d'une première motion communale contre l'enfermement des mineurs en centres fermés;
- Une lettre ouverte au gouvernement belge **des acteurs de la campagne** « *On n'enferme pas un enfant. Point.* » mettant en avant l'injonction du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies ordonnant la libération de la première famille enfermée au centre 127 bis.

Conclusion

Comme il y a une dizaine d'années, il y a fort à parier que la résistance et le combat menés par de larges pans de la société civile **ne faiblira pas jusqu'à ce qu'il soit mis une fois pour toute fin à la détention des enfants** et qu'elle soit ancrée dans la loi. La question n'est donc pas, selon nous, si un jour il sera mis fin à l'enfermement des enfants, mais quand ? S'il n'y était pas mis fin d'ici la fin de la législature, il est quasi certain que cette question **devra être à nouveau tranchée par le prochain gouvernement** issu des élections dans son accord de gouvernement.

Faudra-t-il attendre que la Belgique soit à nouveau condamnée **par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)** pour les conditions de détention des familles en unités familiales ? L'expérience nous apprend que l'obtention de ces condamnations nécessite beaucoup d'énergie et de patience. Un tel recours devant la CEDH ne donnera un résultat au fond que dans quelques années. Mais même si elles ne permettent pas aux familles à l'origine de ces recours d'obtenir leur libération, **les éventuelles condamnations de la Belgique rendront la détention des enfants de plus en plus difficiles**. À l'instar de celles du passé, ces futures condamnations nous rappellent que les juridictions belges qui avaient considéré la détention des mineurs comme légale ne sont pas infaillibles.

Outre le **coût prohibitif** du dispositif de détention mis en place, le constat que chaque enfant placé en détention en gardera très probablement un **traumatisme indélébile** nécessite que les politiques se ré-emparent de cette problématique, interdisent de manière absolue tout recours à la détention d'un enfant et mettent en place **des alternatives qui respectent effectivement l'intérêt supérieur de l'enfant**.

13 <https://avocats.be/fr/communiqués>

14 Quatre institutions indépendantes demandent l'évaluation des mesures d'expulsion qui n'impliquent pas l'enfermement d'enfants : <https://www.myria.be/fr/publications/communique-enfermement-enfants>

15 <https://www.progresslaw.net/fr/homefr/famill>

16 <http://www.skynet.be/nieuws-sport/belgie/artikel/1887386/orde-van-vlaamse-balies-misnoegd-over-uitlatingen-franken>



Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)