



LIGA VOOR
MENSENRECHTEN



Bruxelles, 8 février 2018

Monsieur le Premier Ministre Charles MICHEL
16, rue de la Loi
1000 Bruxelles

LIGA VOOR MENSENRECHTEN
Gebroeders de Smetstraat, 75
9000 Gent

LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME
Rue du boulet, 22
1000 Bruxelles

Monsieur le Premier Ministre,

Nous vous adressons la présente afin d'attirer votre attention sur la détention des enfants migrants pour des raisons purement administratives.

Depuis des années la Belgique avait renoncé à l'enfermement des enfants en séjour irrégulier et ce, notamment, à la suite de différentes condamnations par la Cour européenne des Droits de l'homme¹. Votre gouvernement a manifestement décidé de réinstaurer cette détention dans le courant de l'année 2018 et de faire ainsi un gigantesque bon en arrière en la matière. Par la loi du 16/11/2011, qui insère l'article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980, est ancrée en droit belge la base légale pour la détention d'enfants mineurs à la condition de l'adaptation du centre fermé aux besoins des familles avec enfants.

La Ligue des droits de l'Homme est fermement opposée à la détention de tout enfant, a fortiori pour des raisons purement administratives et de séjour irrégulier. Et nous ne sommes pas les seuls. Un mouvement de contestation contre le ré-enfermement des enfants est né à travers la campagne coordonnée par la Plateforme Mineurs en exil et intitulée : « *On n'enferme pas un enfant, point.* ». Plus de 125 associations soutiennent la campagne. Et un site web recensant de la documentation au sujet de la détention des enfants a été mis sur pied : on y trouve des avis d'experts concernant les effets néfastes de la détention des enfants : <http://www.onnenfermepasunenfant.be/>.

En plus de ce mouvement, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également, suite à sa visite en Belgique en septembre 2015, exhorté le gouvernement belge « à ne

¹ Cour E.D.H., *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006 et *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique*, 19 janvier 2010.

pas renouer avec la pratique consistant à détenir des familles avec enfants ». Il s'est prononcé en faveur de l'interdiction dans la loi de la détention administrative des enfants.

Enfin, depuis 2012, une campagne intitulée « *End immigration detention of children* » a été lancée. Elle a notamment recueilli le soutien de nombreuses organisations internationales. Et diverses instances nationales et internationales demandent aux Etats de cesser la détention d'enfants pour des raisons de politiques migratoires et estiment que la détention ne va jamais dans le sens de l'intérêt de l'enfant. Le Conseil de l'Europe et le Comité des Droits de l'Enfant des Nations Unies confirment ce principe et conseillent d'établir des lois qui interdisent la détention d'enfant pour des raisons de politiques migratoires.

Nous souhaitons par la présente, bien que cette possibilité soit déjà insérée dans la loi belge, attirer votre attention sur les points problématiques de cette législation, afin que vous puissiez revoir votre position et que vous constatiez que ces détentions ne pourront jamais être conformes ou adaptées aux besoins des enfants. En outre, juridiquement, toute détention d'enfant viole une série de dispositions supranationales. Au-delà des arguments juridiques, il est urgent de prendre conscience de la gravité des conséquences de cette détention sur le développement psychique des enfants.

Cette possibilité législative d'enfermement des enfants est en opposition totale à certains droits fondamentaux : à l'intérêt supérieur de l'enfant (article 22 bis de la Constitution) et au droit de ne pas subir de torture, et de traitements inhumains et dégradants (article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme). Vous trouverez en annexe de cette lettre le développement des différents arguments juridiques contre la détention d'enfants.

Nous refusons que des enfants soient enfermés en Belgique, particulièrement en raison de leur statut administratif ou de celui de leurs parents ou tuteur. Nous voulons que tous les enfants soient traités comme des enfants, qu'ils soient libres, soignés et protégés.

Nous espérons par conséquent que vous mettez fin à la construction en cours du centre fermé destiné aux familles, que vous n'enfermerez aucun enfant, que vous serez attentifs à la nécessité de prévoir des mesures alternatives à la détention mais aussi que vous aurez une lecture attentive de la récente jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

En vous remerciant d'avance, je vous prie de croire, Monsieur le Premier ministre, en ma considération distinguée.



ALEXIS DESWAEF
PRÉSIDENT
LIGUE DES DROITS DE L'HOMME



KATI VERSTREPEN
VOORZITTER
LIGA VOOR MENSENRECHTEN

Argumentaire juridique contre la détention des enfants pour des raisons administratives

1) Toute détention d'enfant est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant (article 22 bis de la Constitution) et à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH)

La Cour Européenne des Droits de l'Homme a, à plusieurs reprises, jugé que le placement d'enfants dans des centres fermés constitue un traitement inhumain et dégradant, étant donné la vulnérabilité spécifique des enfants.² Une violation de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme a été constatée, sur base de trois facteurs : le bas âge des enfants, la durée de la détention et le caractère non adapté du centre de détention.

L'article 3 de la CEDH interdit tout traitement inhumain ou dégradant. La prohibition/protection de l'article 3 CEDH revêt un caractère absolu, qui ne ménage aucune exception, même tenant à l'attitude éventuellement critiquable de l'étranger qui l'invoque.

Les enfants relevant de la catégorie de personnes les plus vulnérables de la société, il appartient à l'Etat belge de les protéger et de les prendre en charge par l'adoption de mesures adéquates au titre des obligations positives qui découlent de l'article 3 de la CEDH.

La Cour a en effet rappelé que la lecture combinée des articles 3 (qui interdit tout traitement inhumain ou dégradant) et 1^{er} (qui contraint les Etats membres à garantir à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés consacrés par la Convention) de la CEDH, impose aux Etats membres une double obligation, celle, d'une part, de s'abstenir d'infliger tout traitement inhumain ou dégradant, mais également, d'autre part, celle de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que des personnes soient soumises à de tels traitements. Ces dispositions doivent permettre une protection efficace, notamment des enfants et des autres personnes vulnérables, et inclure des mesures raisonnables pour empêcher les mauvais traitements dont les autorités ont ou devraient avoir connaissance.

En vertu des obligations positives qui découlent de l'article 3 de la CEDH, il appartient dès lors à l'Etat belge d'assurer à tous les enfants une protection et une prise en charge adaptée aux besoins de leur âge.

La privation de liberté est incompatible selon nous avec ce besoin de protection et de prise en charge adaptée aux besoins des enfants, est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant repris à l'article 22 bis de notre Constitution et constitue incontestablement une violation de l'article 3 de la CEDH.

2) Possibilités en droit belge de détention des enfants dans des cas très limités

La Cour constitutionnelle a rendu un arrêt le 19 décembre 2013³, suite à un recours en annulation dirigé contre la loi du 16 novembre 2011 insérant l'article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980.

Si la Cour ne déclare aucun des cinq moyens fondés, elle précise néanmoins que parmi divers articles consacrant des droits fondamentaux des mineurs, les articles 3 et 5. 1 CEDH, l'article 22 bis de la Constitution, 3 et 37 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) ne sont pas violés, « sous réserve des interprétations mentionnées en B.8.3, B.8.4. et B.9.4 » (cfr B.10, B.12.2 *in fine*, B.14.2, B.16.2.).

-Sous le paragraphe B.8.2. la Cour précise notamment que 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

² Cour E.D.H., *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique* (12 octobre 2006), *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique* (19 janvier 2010), *Popov c. France* (19 janvier 2012) et *A.B. et autres c. France* (n° 11593/12) du 12 juillet 2016.

³ C.C., n° du rôle : 5468, 166/201, 19 décembre 2013.

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 un « lieu tel que visé à l'article 74/8, § 2 » de la même loi ;

-Le paragraphe B.8.3 remémore les travaux préparatoires de la loi entreprise lors desquels il fut précisé: « *que la loi instaure le principe de l'interdiction de détention d'enfants mineurs mais autorise dans des circonstances exceptionnelles la détention de familles avec enfants mineurs durant une période la plus courte possible dans un environnement adapté ;*

-Le paragraphe B.8.4 enfin insiste sur le fait que pour qu'un lieu puisse être considéré comme adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs, l'équipement d'un tel lieu doit plus précisément satisfaire à l'article 17 de la directive 2008/115/CE du Parlement et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.⁴

3) Les alternatives à la détention

Alors que la Cour constitutionnelle a apporté ces précisions, nous ne constatons aucune mention ou précision à l'heure actuelle dans la loi ou dans un arrêté royal concernant les mesures alternatives à la détention. Si la détention a lieu dans l'état actuel de la législation, on peut donc légitimement se demander si l'arsenal juridique nécessaire est réellement existant en Belgique.

Nous rappelons l'article 37 de la CIDE qui dispose que la privation de liberté d'un enfant doit « *n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible* ».

Des mesures moins coercitives doivent donc d'abord être envisagées.

Selon MYRIA Les moyens octroyés aux alternatives à la détention doivent être renforcés et une évaluation régulière et transparente de ces alternatives doit être organisée pour en permettre une éventuelle amélioration.⁵

En conclusion de son chapitre sur les alternatives à la détention⁶, Myria recommande de mettre les moyens pour la mise en œuvre adéquate de la résidence à domicile mais également de développer d'autres alternatives à la détention. Diverses alternatives sont proposées entre autres dans la directive accueil (telles que la présentation régulière aux autorités, la remise de document d'identité ou encore le dépôt d'une garantie financière). Mais il en existe d'autres (telles que l'élection d'un garant, une résidence désignée, la vie dans une communauté, etc.).

En outre, le secrétaire d'Etat à l'asile et à la migration a affirmé dans une réponse à une question posée par Olivier Maingain (Défi), le 7/11/2017 que le coût d'un maintien en centre fermé était évidemment supérieur à celui d'un logement en centre ouvert pour des raisons de surveillance et de personnel (qui doit être effectif 24 heures sur 24). « *Sur la base des coûts et du nombre de jours de séjour, pour 2016, le coût journalier par jour de séjour dans un logement familial est de 68,41 euros. Sur la base des données de 2013 et 2014, le coût journalier d'un séjour dans un centre fermé est de 225 euros* ». ⁷

⁴ Cfr page 6 de ce courrier.

⁵ http://www.myria.be/files/Myriadoc_5_D%C3%A9tention__retour_et_%C3%A9loignement.pdf

⁶ *Ibidem*, p.19.

⁷ Bulletin n° B134 - Question et réponse écrite n° 1260 - Législature 54, ; in <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B134-885-1260-2016201718557.xml>

Nous constatons donc que des mesures alternatives à la détention des enfants en centres fermés auraient un coût moins élevé pour le gouvernement et permettraient d'être en conformité avec les Conventions internationales et la Constitution belge.

Nous refusons la détention de familles avec enfants en ce qu'elle est la mesure la plus radicale possible et pourrait avoir des conséquences irréversibles sur le développement des enfants, alors que l'Etat belge ne juge pas prioritaire de chercher au préalable des mesures moins contraignantes permettant d'arriver à un même résultat.

Les alternatives à la détention en Belgique doivent donc être développées et renforcées. Nous renvoyons à cet égard aux pistes soulevées par la Plateforme mineurs en exil et la centaine d'associations qui soutiennent la campagne « *On n'enferme pas un enfant. Point.* », à savoir :

« Il faut dégager des ressources pour évaluer et renforcer les alternatives existantes. D'autres alternatives doivent être développées. Nous renvoyons vers les travaux de l' « International Detention Coalition » autour des alternatives à la détention. IDC a démontré que différents éléments sont nécessaires pour développer une alternative fructueuse, en ce qui concerne les coûts, la coopération avec le gouvernement et le bien-être. Nous en reprenons ici certains qui nous semblent pertinents pour les familles dans un contexte belge :

Le screening et l'évaluation initiaux, afin de déterminer un suivi adapté et avant d'examiner, si nécessaire, l'application d'une alternative à la détention. Cette étape initiale doit contenir une analyse individuelle de tous les membres de la famille, y compris les enfants, et examiner notamment la vulnérabilité, les besoins de santé, la situation scolaire, etc.

Un accompagnement de famille qui soit basé sur le « case management » (gestion de cas) holistique. Cette approche de « case management » est centrée sur la recherche d'une solution durable (« case resolution »). Ainsi a été développée en Belgique la méthodologie d'« orientation vers le futur ». Dans le cadre de celle-ci, on examine toutes les possibilités de rester dans le pays et toutes les possibilités de retourner dans le pays, que ce soit de manière autonome ou volontaire assistée.

S'assurer que les personnes soient bien informées afin qu'elles aient le sentiment que la procédure qui a été intentée est juste et pas trop longue.

Les contacts avec le monde extérieur sont nécessaires et doivent être facilités, afin que les familles puissent de manière durable faire appel à leur réseau existant (en Belgique, mais également dans le pays d'origine ou éventuellement un autre pays dans lequel vivent des membres de famille ou des amis). »⁸⁹

4) Lieu de détention adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs

Nous sommes convaincus qu'il est totalement impossible qu'un centre fermé soit « *adapté aux besoins des enfants* ». En effet les experts s'accordent sur le fait que la détention d'un enfant a des conséquences destructrices sur lui et que la détention, même de courte durée et dans des conditions relativement humaines, peut avoir sur le long terme des conséquences néfastes et traumatisantes sur la santé physique et psychiques des enfants.

⁸ <http://www.onnenfermepasunenfant.be/plus-d-infos/a-propos-de-la-detention-d-enfants-en-belgique-historique-situation-actuellement-projet/en-belgique-les-alternatives-a-la-detention-sont-elles-suffisamment-developpees-appliquees/>

⁹ <https://idcoalition.org/publication/there-are-alternatives-revised-edition/>

« La recherche a montré que la détention a un impact profond et durable sur la santé et le développement des enfants. Même les périodes de détention courtes peuvent affecter le bien-être psychique et physique d'enfants, et compromettre leur développement cognitif. Les enfants détenus pour des raisons de politiques migratoires ont un plus grand risque de dépression et d'anxiété, et présentent souvent des symptômes comparables à ceux du syndrome de stress post-traumatique (SSPT), tels que les insomnies, les cauchemars et l'énurésie. Les enfants peuvent exprimer des sentiments de désespoir et de frustration par de la violence envers les autres et envers eux-mêmes. La recherche a montré que ces enfants courent un plus grand risque de suicide, de tentatives de suicide, d'automutilations, de troubles mentaux et de problèmes développementaux, tel que des problèmes d'attachement.

La détention a également un impact important sur la scolarité des enfants. Pendant la détention, on accorde souvent trop peu d'attention pour l'enseignement, mais également pour les activités récréatives.

L'accès aux soins de santé est dans certains cas problématiques, surtout lorsqu'il s'agit de l'accès à des spécialistes. Il semble également qu'une grande partie des détenus ne sont pas au courant du fait qu'ils peuvent avoir accès à des soins psychologiques. Dans l'ensemble, l'accès aux soins médicaux est souvent compliqué par le manque de traducteurs et d'interprètes. »¹⁰

Selon l'interprétation faite par la Cour constitutionnelle mais également selon la Directive 2008/115, dite « retour », si détention d'enfants il y a, cela doit impérativement être dans un lieu adapté aux besoins des familles et des enfants mineurs.

En effet la Directive « retour » et plus particulièrement, l'article 17 dispose que :

« 1. 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.

2. Les familles placées en rétention dans l'attente d'un éloignement disposent d'un lieu d'hébergement séparé qui leur garantit une intimité adéquate.

3. Les mineurs placés en rétention ont la possibilité de pratiquer des activités de loisirs, y compris des jeux et des activités récréatives adaptés à leur âge, et ont, en fonction de la durée de leur séjour, accès à l'éducation.

(...)

5. L'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale dans le cadre de la rétention de mineurs dans l'attente d'un éloignement ».

Par une lettre du 12 décembre 2016, le commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks, a de nouveau fait savoir au secrétaire d'Etat à la migration que même pour une courte période et dans des conditions matérielles adéquates, la détention liée à l'immigration n'est jamais dans l'intérêt de l'enfant, de sorte qu'il a véritablement enjoint au Secrétaire d'Etat de revoir sa décision et de prendre des mesures en vue d'une fin complète de la détention d'enfants migrants.

Cette position fait écho à un rapport du même commissaire de janvier 2016 que nous avons cité *infra* dans lequel il appelait, déjà, les autorités belges à s'abstenir de reprendre la détention des familles migrantes avec enfants.

¹⁰ <http://www.onnenfermepasunenfant.be/plus-d-infos/a-propos-de-la-detention-drenfants-dans-le-monde-et-ses-consequences-negatives/wat-is-de-impact-van-detentie-op-het-welzijn-van-kinderen/>

Le secrétaire a pourtant déclaré ne pas être « favorable à l'interdiction de la détention des enfants » dans une réponse à une question parlementaire le 7 novembre 2017¹¹.

Nous sommes donc très inquiets, à double titre : non seulement concernant la détention d'enfant, même dans un cadre relativement humain, celle-ci est néfaste pour l'enfant ; mais au surplus, nous nous demandons de quelle manière le gouvernement va s'assurer du respect de conditions matérielles dignes dans le nouveau centre fermé pour les familles en construction (permettant l'intimité, la vie de famille, le déroulement d'activités pour les enfants, etc).

Nous vous rappelons que la France a été condamnée à plusieurs reprises en 2016, dans des affaires concernant des mineurs accompagnés détenus dans des centres de rétention considérés comme « adaptés » par les autorités françaises. Cette série d'arrêts à l'égard de la France nous semblent par conséquent tout particulièrement intéressant à examiner en vue de reproduire les balises légales décrites par la Cour européenne des droits de l'Homme dans le contexte belge.¹²

La Cour a notamment condamné la France en raison de la détention d'enfants dans un centre fermé qui se situait à proximité immédiate des pistes d'atterrissage d'un aéroport. La Cour a jugé que la détention d'un jeune enfant durant 7 jours, avec une exposition à des nuisances sonores importantes, a causé chez lui une accumulation d'agressions émotionnelles, avec des conséquences très négatives.

Ce même raisonnement pourrait être appliqué pour la détention d'enfants dans le nouveau centre fermé pour familles (les « unités familiales »), qui devrait être construit juste à côté de la piste d'atterrissage de l'aéroport de Bruxelles.

Nous invitons donc le gouvernement à être particulièrement prudent à cet égard et de respecter l'arrêt de la Cour constitutionnelle de décembre 2013 qui a mentionné qu'il appartiendra au juge, en particulier celui de la détention, de vérifier « *in concreto* » de quelle manière les conditions permettant de conclure à une détention adaptée aux besoins des enfants sont respectées.

En effet en détention il nous semble impossible que les enfants puissent disposer notamment d'un espace propre, adéquat à leur âge, de mesures d'encadrement et d'accompagnement psychologiques ou éducatives, dispensées par un personnel qualifié spécialement mandaté à cet effet, qu'ils puissent poursuivre leur scolarité et puissent effectuer des activités structurantes ou stimulantes (jouer, se dépenser, etc.), qu'ils puissent être préservés de la promiscuité et du climat de tension et de violence qui règnent à l'intérieur de ces centres.

Ce sont donc lorsque les conditions de détention décrites ci-avant étaient absentes et par conséquent au vu des conséquences psychologiques graves qui en découlent pour les enfants que la Cour a condamné la France pour l'enfermement d'enfants migrants.

¹¹<http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B134-885-1260-2016201718557.xml>

¹² Popov c. France (19 janvier 2012) et A.B. et autres c. France (n° 11593/12) du 12 juillet 2016