

Parlement francophone bruxellois
(Assemblée de la Commission communautaire française)



5 juillet 2018

SESSION ORDINAIRE 2017-2018

PROPOSITION DE RÉOLUTION

**en vue de s'opposer à l'enfermement des enfants
en centre fermé pour des questions administratives**

déposée par Mme Joëlle MILQUET, M. Ahmed EL KTIBI et M. Michel COLSON

DÉVELOPPEMENTS

Dans quelques semaines, des enfants seront à nouveau enfermés en centre fermé en Belgique. Des enfants, qui ont souvent grandi en Belgique, seront bientôt retirés de leur école, de leur club de sport, de leur cercle d'amis, de leur quartier, pour être mis derrière les barreaux, uniquement parce que leurs parents n'ont pas de titre de séjour en Belgique.

Le Gouvernement fédéral a choisi un lieu : les enfants seront enfermés avec leurs familles à côté du centre 127bis, à Steenokkerzeel, à 250 mètres de la piste d'atterrissage de l'aéroport de Bruxelles-National.

Une campagne « On n'enferme pas un enfant, point » qui réunit 200 associations des secteurs associatif, de la jeunesse, de l'enseignement, des mondes culturel, social, sportif, confessionnel et autres tente depuis plusieurs mois d'élever sa voix et de s'opposer à ce projet absurde et inhumain.

Suite à sa visite en Belgique en septembre 2015, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a d'ailleurs également, exhorté le gouvernement belge « à ne 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.

La volonté du gouvernement fédéral de détenir un enfant contrevient à plusieurs dispositions supranationales et est inacceptable pour les raisons suivantes :

1) La détention d'enfants est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant

La Convention générale des droits de l'enfant de 1989, que la Belgique a ratifiée, prévoit notamment que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions que prend un État.

En outre, toute détention d'enfant viole l'article 22 bis de la Constitution (l'intérêt supérieur de l'enfant) et l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (traitement inhumain et dégradant).

En ce sens, la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné trois fois la Belgique pour avoir enfermé, entre 2004 et 2008, plus de 2.000 enfants avec leurs parents dans des centres fermés.

L'esprit général de cette jurisprudence se trouve notamment dans les arrêts *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique* (12 octobre 2006) et *Popov c. France* (19 janvier 2012) :

« Les autorités qui ont pris la mesure de détention litigieuse ne pouvaient ignorer les conséquences psychologiques graves de celle-ci. À ses yeux, pareille détention fait preuve d'un manque d'humanité et atteint le seuil requis pour être qualifiée de traitement inhumain Une violation de l'article 3 de la CEDH. » (1);

« La Cour observe qu'en l'espèce, et à l'instar de l'affaire *Muskhadzhiyeva et autres*, les enfants requérants étaient accompagnés de leurs parents durant la période de rétention. Elle estime cependant que cet élément n'est pas de nature à exempter les autorités de leur obligation de protéger les enfants et d'adopter des mesures adéquates au titre des obligations positives découlant de l'article 3 de la Convention (*ibid.*, § 58) et qu'il convient de garder à l'esprit que la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal (*Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga*, § 55). Les directives européennes encadrant l'accueil des étrangers considèrent à ce titre que les mineurs, qu'ils soient ou non accompagnés, comptent parmi les populations vulnérables nécessitant l'attention particulière des autorités (paragraphe 60 ci-dessus). En effet, les enfants ont des besoins spécifiques dus notamment à leur âge et leur dépendance mais aussi à leur statut de demandeur d'asile. La Cour rappelle d'ailleurs que la Convention relative aux droits de l'enfant incite les États à prendre les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire qu'il soit seul ou accompagné de ses parents (*mutatis mutandis*, *Muskhadzhiyeva et autres*, § 62). Dans le même arrêt, la Cour relève en outre que "au-delà des conditions matérielles inadaptées, la promiscuité, le stress, l'insécurité et l'environnement hostile que représentent ces centres ont des conséquences néfastes sur les mineurs, en contradiction avec les principes internationaux de protection des enfants. » (§ 96).

Dans le même arrêt *Popov* contre France, la Cour souligne encore que « lorsqu'il s'agit de familles, les autorités doivent, dans leur évaluation de la pro-

(1) 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.

portionnalité, tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. (...) Elle ajoute encore que « [i]l découle par ailleurs des rapports internationaux (...) que la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant implique d'une part de maintenir, autant que faire se peut, l'unité familiale, d'autre part, d'envisager des alternatives afin de ne recourir à la détention des mineurs qu'en dernier ressort. » (§ 141). Finalement, « au vu des éléments qui précèdent et des récents développements jurisprudentiels concernant l'« intérêt supérieur de l'enfant » dans le contexte de la rétention de mineurs migrants (arrêt Rahimi), la Cour (...) est d'avis que l'intérêt supérieur de l'enfant ne peut se limiter à maintenir l'unité familiale mais que les autorités doivent mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin de limiter autant que faire se peut la détention de familles accompagnées d'enfants et préserver effectivement le droit à une vie familiale. Aussi, en l'absence de tout élément permettant de soupçonner que la famille allait se soustraire aux autorités, la détention (...) dans un centre fermé, apparaît disproportionnée par rapport au but poursuivi. » (§ 147) (2).

Même si une telle politique était efficace, vu la violence imposée à l'enfant, la mesure resterait un problème. Avec cette politique, l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas respecté. Lorsqu'on met en balance l'intérêt de l'enfant et celui qu'à l'État à contrôler ses frontières, le premier a plus de poids.

En vertu des obligations positives qui découlent de l'article 3 de la CEDH, il appartient dès lors à l'État belge d'assurer à tous les enfants une protection et une prise en charge adaptées aux besoins de leur âge. Vu l'extrême vulnérabilité des enfants en situation illégale dans notre société, il appartient à l'État belge de les protéger et d'inclure des mesures raisonnables pour empêcher les mauvais traitements dont les autorités ont ou devraient avoir connaissance.

La privation de liberté est incompatible avec ce besoin de protection et contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant repris dans les conventions internationales, à l'article 22bis de notre Constitution et constitue incontestablement une violation de l'article 3 de la CEDH.

2) Selon le droit international et européen, une détention doit être une mesure exceptionnelle et de dernier recours

En droit international, l'article 37 de la Convention générale des droits de l'enfant de 1989 postule 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 ».

Au niveau du droit européen, la Directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-après « 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. ».

La Cour constitutionnelle belge a, quant à elle, rendu un arrêt le 19 décembre 2013, portant le n° 166/2013, dans lequel elle précise entre autres que l'enfermement n'est envisageable 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, alors la famille peut être « placée », pendant une durée limitée, dans un « lieu tel que visé à l'article 74/8, § 2, de la loi du 15 décembre 1980. L'enfermement doit donc être une mesure de dernier recours.

Dans son paragraphe B.8.4., la Cour précise qu'il appartient aux cours et tribunaux de veiller au respect des exigences de l'article 17 de la directive 2008/115/CE précitée.

Il est évident que la construction d'une aile qui se veut « adaptée » aux familles avec enfants signifie l'automatisation du recours à la détention ainsi que sa généralisation au-delà des situations exceptionnelles.

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

3) L'État doit prévoir des alternatives à la détention

Il existe de multiples alternatives à la détention. La directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (ci-après directive accueil) postule en son article 8 que « les États membres veillent à ce que leur droit national fixe les règles relatives aux alternatives au placement en rétention, telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d'une garantie financière ou l'obligation de demeurer dans un lieu déterminé ».

Mais il en existe d'autres telles que l'élection d'un garant, une résidence désignée, la vie dans une communauté, etc.

Enfin, si l'on s'en tient aux chiffres donnés par le Secrétaire d'État à la migration et à l'asile, le coût d'un maintien en centre fermé est nettement supérieur que l'assignation dans un logement familial.

« 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 »⁽³⁾.

Ainsi, 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.

Des pédopsychiatres ont d'ailleurs démontré depuis plusieurs années les conséquences « dramatiques » de la détention d'un enfant :

« La recherche a démontré 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. La recherche a montré que ces enfants courent un plus grand risque de suicide, de tentative de suicide, d'automutilation,

de troubles mentaux et de problèmes développementaux, tels que des problèmes d'attachement. (...) » (UNICEF, Administrative detention of children : a global report (2011)).

La détention a également un impact important sur la scolarité des enfants.

4) Un lieu de détention n'est jamais adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs

Par une lettre du 12 décembre 2016, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Nils Muiznieks, a fait savoir au Secrétaire d'État 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.

Ajoutons que la France a également 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⁽⁴⁾.

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 s'est construit juste à côté de la piste d'atterrissage de l'aéroport de Bruxelles.

Par conséquent, au vu des conséquences psychologiques graves qui en découlent pour les enfants, la Cour a condamné la France pour l'enfermement d'enfants migrants.

Tous les enfants, qu'ils soient réfugiés, demandeurs d'asile, sans papiers ou non, doivent être traités comme des enfants, dans le respect de leurs droits fondamentaux et en accord avec le droit international. Tous les enfants doivent être libres. La liberté est un droit humain fondamental. Un enfant ne peut jamais être mis en détention sur la base de son statut migratoire ou de celui de son parent.

En ratifiant la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) et plus particulièrement l'article 37 de la CIDE, la Belgique s'est engagée à faire

(3) Question écrite n° 1260, déposée le 2 octobre 2010 par Monsieur le député Olivier Maingain au secrétaire d'État à l'asile et Migration, Monsieur Théo Francken, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=54&dossierID=54-B134-885-1260-2016201718557.xml>.

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

de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les décisions le concernant, principe qui a d'ailleurs été intégré à l'article 22*bis* de la Constitution belge. Ainsi, dans toutes les décisions qu'un État prend concernant les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit rester, avant tout, une considération primordiale.

En conclusion, et au vu des différents motifs de droit invoqués, nous appelons le gouvernement fédéral à abandonner immédiatement son projet de détenir des enfants en centre fermé.

PROPOSITION DE RÉOLUTION

en vue de s'opposer à l'enfermement des enfants en centre fermé pour des questions administratives

Préambule

L'Assemblée de la Commission communautaire française,

1. Vu l'article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 que la Belgique a ratifié;
2. Vu l'article 22*bis* de la Constitution et l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme;
3. Vu l'article 17 de la directive « retour » 2008/115/CE et l'article 8 de la directive « accueil » 2013/33/UE;
4. Considérant que l'esprit général de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme qui a condamné trois fois la Belgique pour avoir enfermé, entre 2004 et 2008, des enfants avec leurs parents dans des centres fermés;
5. Considérant la condamnation des autorités françaises par la Cour européenne des Droits de l'Homme en raison de la détention d'enfants dans un centre fermé qui se situait à proximité immédiate des pistes d'atterrissage d'un aéroport français;
6. Considérant les rapports avérés d'experts médicaux et pédopsychiatres sur les conséquences « dramatiques » de la détention d'un enfant;
7. Considérant les rappels des autorités internationales à propos du fait que la détention liée à l'immigration n'est jamais dans l'intérêt de l'enfant;
- H. Considérant le débat et les auditions en cours au sein de la Chambre des Représentants concernant l'interdiction de l'enfermement des mineurs;

Dispositif

Demande au Collège de la Commission communautaire française de s'adresser au Gouvernement fédéral pour lui demander :

- A. d'abandonner immédiatement son projet de détenir des enfants en centre fermé et que soient envisagées conformément aux normes supranationales, des alternatives à la détention;
- B. de consacrer dans la loi du 15 décembre 1980 le principe de l'interdiction de l'enfermement des enfants dans des centres fermés;
- C. de renforcer les moyens consacrés aux alternatives à la détention et d'organiser une évaluation régulière et transparente de ces alternatives;
- D. de faire respecter le droit au maintien de l'unité familiale dans une telle situation;
- E. de respecter l'intérêt supérieur de l'enfant conformément au droit international et garantir que tous les enfants, qu'ils soient réfugiés, demandeurs d'asile, sans papiers ou non, soient traités comme des enfants et que leurs droits fondamentaux soient respectés;

Demande au Collège de la Commission communautaire française de :

- F. mettre à cette fin ce point à l'ordre du jour du prochain comité de concertation.

Joëlle MILQUET
Ahmed EL KTIBI
Michel COLSON

