

BELGIQUE

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS-UNIES RAPPORT PERIODIQUE UNIVERSEL SECOND CYCLE – 24^{ème} SESSION

Situation des mineurs détenus (100.11, 101.22)

A. Détention des mineurs qui accompagnent leur parent détenu

1. Le régime pénitentiaire belge permet qu'une mère détenue garde son enfant auprès d'elle jusqu'à l'âge de trois ans. En 2011, une dizaine d'enfants résidaient en prison avec leur mère. Seules quelques prisons disposent d'aménagements spécifiques pour l'accueil d'enfants. Parfois, des enfants sont néanmoins hébergés dans d'autres prisons, inadaptées à leurs besoins, à la suite du transfert de leur mère.
2. Ainsi, en 2011, le Médiateur fédéral a recommandé à l'Etat belge d'adopter des instructions spécifiques concernant l'accueil des enfants qui accompagnent leur parent détenu, tant en ce qui concerne les normes d'infrastructures auxquelles la prison doit répondre que le régime de vie de l'enfant en prison¹.
3. Depuis lors, les enfants ne sont, en principe, plus hébergés que dans trois prisons où des aménagements ont été organisés. Cependant, l'Etat belge n'a pas élaboré d'instructions spécifiques pourvues des garanties nécessaires à la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'accueil des enfants hébergés avec leur parent dans les prisons alors que les questions sécuritaires sont par nature prédominantes dans ce cadre. En janvier 2015, dix enfants séjournaient en prison avec leur mère. La recommandation du Médiateur fédéral reste donc d'actualité.
4. **Nous demandons d'adopter des instructions spécifiques concernant l'accueil des enfants qui accompagnent leur parent détenu, tant en ce qui concerne les normes d'infrastructures auxquelles la prison doit répondre que le régime de vie de l'enfant en prison.**

B. Détention des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction

5. Il existe en Flandre plusieurs institutions où les mineurs sont privés de leur liberté pour certains faits (supposés) commis. Il s'agit des centres de détention pour mineurs de Tongres et d'Everberg, des institutions communautaires et des services psychiatriques for-k (une section psychiatrique à part pour mineurs sous la tutelle du juge de la jeunesse).
6. Ces dernières années, l'Autorité flamande s'est visiblement efforcée de mettre en œuvre la Convention relative aux droits de l'enfant dans les institutions communautaires. En 2012, les institutions communautaires ont été inspectées par l'Inspection des soins (Zorginspectie) et l'Inspection de l'Enseignement². Les institutions communautaires élaborent actuellement un texte exprimant leur vision sur le statut juridique des mineurs en détention. Elles redoublent d'efforts pour répondre aux points d'amélioration mis en avant par les services d'inspection. Les institutions communautaires sont par ailleurs favorables à une redéfinition du droit de plainte pour les mineurs et de la surveillance de la vie des mineurs en détention. Cependant, les mineurs en détention se heurtent à des problèmes qui compromettent leurs droits.

¹ Le Médiateur fédéral, *Rapport annuel 2011*, pp. 43-45.

² Rapport des institutions communautaires et De Grubbe, Inspections avril-mai 2012, <http://www.4wvg.vlaanderen.be/wvg/zorginspectie/publicaties/Pages/Rapport-Gemeenschapsinstellingen-en-De-Grubbe,-inspecties-april-mei-2012.aspx>.

7. Les institutions communautaires continuent d'opter pour des phases d'isolement structurellement développées lors de l'arrivée dans ces institutions.

Lorsque les mineurs arrivent dans une institution communautaire, ils sont systématiquement isolés quelques jours. Cette pratique est en violation avec la réglementation internationale. En vertu de celle-ci, il ne peut être fait recours à l'isolement qu'en cas de circonstances exceptionnelles et après avoir épuisé tous les autres moyens disciplinaires. Le placement en isolement au titre de sanction ne peut excéder trois jours. Le jeune doit pouvoir sortir au moins une heure. Le placement à l'isolement pour calmer le mineur ou le mettre en sécurité ne peut excéder 24 heures.

8. Nous demandons d'adapter les phases d'accueil. Une application systématique de l'isolement n'est pas acceptable.

9. L'infrastructure du centre de détention pour mineurs de Tongres laisse à désirer. L'implication des travailleurs et des directions du centre de détention pour mineurs de Tongres donne lieu à des évolutions positives. Ils utilisent les possibilités restreintes qui s'offrent à eux avec créativité. Mais nous continuons à insister sur le fait que l'infrastructure de Tongres ne satisfait pas aux normes internationales en matière de droits de l'enfant dans le domaine de l'accueil des jeunes en lieu fermé. L'animation d'unités de vie est presque impossible. Il n'y a pas assez de possibilités de garantir le droit des jeunes au plus large développement possible, notamment parce que Tongres héberge aussi des adultes en plus des mineurs (notamment des primo-délinquants, jeunes dessaisis). Pour éviter les contacts avec les détenus adultes, les mineurs passent de nombreuses heures dans leur cellule.

10. Nous demandons de fermer le centre de détention pour mineurs de Tongres.

C. Détention des mineurs dans le contexte de la migration

11. En vertu de la loi belge, les mineurs étrangers non accompagnés ne peuvent pas en principe être placés en détention.
12. L'article 41, §2, de la loi du 12 janvier 2007 (dite Loi accueil) prévoit une exception pour les mineurs à la frontière pour lesquels il y a doute sur l'âge. *“Pour l'étranger qui se déclare mineur et au sujet duquel les autorités chargées du contrôle aux frontières émettent un doute quant à sa minorité, la détermination de l'âge doit avoir lieu dans les trois jours ouvrables de son arrivée à la frontière. Lorsque cet examen ne peut avoir lieu en raison de circonstances imprévues endéans ce délai, celui-ci peut être prolongé exceptionnellement de trois jours ouvrables.”*
13. La loi belge autorise par contre (toujours) la détention des familles en séjour irrégulier avec enfants mineurs.
14. En 2009 déjà, le Médiateur fédéral a recommandé à l'Etat belge de mettre immédiatement un terme à l'enfermement des enfants dans les centres de rétention. *« L'enfermement des familles avec enfants dans les centres doit être expressément écarté par la loi, comme il l'a été pour les mineurs non accompagnés »*³.

³ Le Médiateur fédéral, *Rapport d'investigation 2009/2 sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers.*

15. En pratique, on peut actuellement parler de détention de courte durée (24 à 48 h) lors de l'arrivée ou du départ. Avec la construction des unités familiales fermées sur le terrain du centre fermé 127bis, réapparaît la perspective de la détention de plus longue durée.
16. Les familles avec enfants qui ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire belge peuvent – dans l'attente du premier vol de retour - être détenues pour 48 heures maximum dans le centre de transit fermé Caricole près de l'aéroport international de Zaventem ou dans un des centres INAD à proximité des aéroports régionaux (centres fermés pour *inadmissible passengers*) à leur arrivée à la frontière. Cette détention de courte durée à l'arrivée, destinée à permettre l'identification et l'enregistrement, n'est pas contraire au cadre international relatif aux droits de l'homme. Dans le cas où une détention plus longue est nécessaire, les familles sont accompagnées au bout de 48 heures maximum dans un logement ouvert provisoire, ce qui représente une alternative à la détention pour les familles avec enfants mineurs.
17. Dans l'attente de leur transfert vers un centre INAD par l'Office des Etrangers, certaines familles doivent cependant passer plusieurs heures (parfois la nuit entière) dans les locaux de la police, qui sont totalement inadaptés aux enfants.⁴
18. En raison de leur infrastructure et de leur organisation quotidienne, les centres INAD ne sont pas non plus adaptés à la détention des familles avec enfants mineurs.
19. Lorsque, après un séjour en Belgique – à l'issue d'une procédure d'asile par exemple – ces familles avec enfants mineurs reçoivent l'ordre de quitter le territoire, elles peuvent également être détenues peu avant leur retour. Cela se fait dans le centre fermé 127bis ou dans le centre de transit fermé Caricole.
20. Il n'existe aucun cadre juridique pour la détention de courte durée des familles avec enfants mineurs juste avant leur vol retour. Pour se justifier, l'Office des Etrangers invoque des "raisons humanitaires" : éviter ainsi qu'en cas de vol de bonne heure le matin, les familles doivent se réveiller très tôt afin d'être transférées du logement ouvert provisoire vers l'aéroport.
21. Etant donné que, dans ses rapports annuels, l'Office des Etrangers ne donne aucun chiffre sur le nombre de familles avec enfants mineurs détenues en centre fermé pour une courte durée à leur arrivée et juste avant leur départ, il n'est pas possible de savoir avec précision combien de familles avec enfants mineurs sont concernées.
22. Depuis octobre 2008, les familles avec enfants mineurs séjournant en Belgique sans document de séjour légal et ayant été arrêtées ne sont plus hébergées en centres fermés. Depuis cette date, les **logements ouverts provisoires** servent d'alternatives à la détention des familles avec enfants mineurs qui se préparent à un retour (forcé). Les logements provisoires sont "ouverts" dans le sens où chaque membre de la famille peut quitter le logement chaque jour, pour autant qu'au moins un membre adulte de la famille soit présent. La famille peut recevoir des visites – à certaines conditions. Un coach et un assistant au rapatriement accompagnent la famille.
23. En règle générale, un séjour en logement ouvert provisoire n'excède pas 30 jours, mais il arrive qu'il dure plus longtemps.
24. Lors de l'attribution d'un logement provisoire, l'Office des Etrangers opte souvent pour une autre région et un autre régime linguistique (NL – FR) que ceux auxquels la famille était jusqu'alors habituée. La famille est ainsi déracinée.

⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (2013), Les centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers.

25. Le droit à l'enseignement n'est pas assuré en pratique, en particulier pour les enfants de plus de 12 ans.
26. On constate un recours de plus en plus fréquent à la pratique consistant à séparer les familles en vue de leur retour forcé. Un membre adulte, généralement le père, est arrêté et placé en centre fermé. La raison invoquée est "le (risque de) trouble de l'ordre public".
27. La loi du 16 novembre 2011 prévoit expressément la possibilité de détenir les familles avec enfants mineurs dans un **centre fermé**, si cela s'avère adapté aux besoins des familles avec enfants. En exécution de cette loi, des projets de construction de 34 **unités familiales fermées sur le terrain du centre fermé 127bis** à Steenokkerzeel ont été élaborés. La réalisation de ces projets a accusé des retards à plusieurs reprises. Fin 2013, la Cour constitutionnelle a statué que l'enfermement des enfants mineurs avec leur famille dans des unités familiales spécialement conçues à leur intention n'était pas contraire aux diverses conventions internationales, et notamment à la Convention relative aux droits de l'enfant. Le gouvernement actuel prévoit la construction de cinq unités familiales fermées sur le terrain 127bis au cours de sa législature.
28. La loi prévoit certes d'autres possibilités pour préparer le retour (forcé) (séjour en logement propre sous certaines conditions, séjour dans un logement provisoire), mais rien n'indique quels seront la méthode et les critères permettant de décider de la nécessité et de la proportionnalité de la détention en unité familiale fermée. Compte tenu des effets néfastes sur le bien-être et le développement des enfants, la détention des familles avec enfants ne peut être appliquée qu'en dernier recours. Les effets néfastes doivent être pris en compte dans le critère de proportionnalité.
29. La détention en unités familiales fermées serait "la plus brève possible". Mais légalement, un délai de cinq mois – renouvellement compris - est possible. C'est extrêmement long pour des enfants. Lorsque, en cas de refus du vol retour ou d'une nouvelle procédure par exemple, un nouvel ordre de quitter le territoire est signifié, le compteur est en outre remis à zéro.
30. Enfin, la loi ne précise pas ce qu'il convient d'entendre par "adapté aux besoins des familles avec enfants mineurs". On est en droit de se demander si un enfermement sur le terrain du centre fermé 127bis, sous quelque forme que ce soit, peut être adapté aux besoins des enfants.
31. Le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants⁵ a considéré que le fait de placer une famille en séjour irrégulier en détention et de justifier la détention des enfants par le maintien de l'unité familiale peut violer non seulement l'intérêt supérieur de l'enfant, mais aussi son droit à n'être détenu qu'en dernier ressort et son droit de ne pas être puni pour les actes de ses parents⁶. Il indique que ce n'est pas pour autant dans l'intérêt de l'enfant de séparer la famille en plaçant les parents en détention et les enfants dans des structures alternatives. La détention de leur parent a un effet néfaste sur l'enfant et peut violer non seulement le droit de l'enfant de ne pas être séparé de ses parents contre son gré mais aussi le droit à la protection de la vie familiale⁷. Pour sa part, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a souligné que le placement en détention d'un enfant migrant en raison de son statut administratif ou de celui de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et était toujours contraire à l'intérêt supérieur de celui-ci. C'est pourquoi il

⁵ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, François Crépeau, 2 avril 2012.

⁶ Art. 3 §1 ; 37 b) et 2 §.2 de la Convention Internationale relative aux Droits de l'Enfant.

⁷ Art. 9§1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. ; art. 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; art. 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

exhorte les États de renoncer immédiatement à cette pratique⁸. Il a d'ailleurs spécifiquement sommé la Belgique de ne plus placer d'enfants dans des centres fermés⁹.

32. Nous demandons la publication annuelle, par l'Office des Etrangers, de chiffres complets et transparents en général, et en particulier sur :

- le nombre d'enfants mineurs dans des familles détenues pour une courte durée (24 à 48 h), aussi bien à leur arrivée "à la frontière" que juste avant leur départ,
- les mineurs non accompagnés détenus en vue de la détermination de leur âge.

Nous demandons une interdiction légale de la détention des mineurs étrangers non accompagnés même le temps de leur identification en cas de doute sur l'âge.

Nous demandons que les mesures nécessaires soient prises pour que les familles avec enfants mineurs retenues à la frontière soient immédiatement transférées vers un lieu de séjour adapté à leurs besoins et qu'en aucun cas elles ne doivent passer la nuit dans les locaux de la police.

Nous demandons l'arrêt de la pratique consistant à détenir les familles avec enfants mineurs dans un centre fermé près de l'aéroport juste avant leur vol de retour; si les pouvoirs publics belges estiment qu'une détention de courte durée est nécessaire, nous demandons que soient définis dans la loi des critères objectifs démontrant la nécessité et la proportionnalité de la mesure de détention de courte durée,

Nous demandons que les pouvoirs publics belges n'appliquent pas à nouveau la pratique consistant à enfermer pour une longue durée les familles en séjour irrégulier avec enfants mineurs en vue de leur retour forcé et que l'enfermement des familles avec enfants mineurs soit expressément interdit dans la loi belge.

Si les pouvoirs publics belges estiment qu'un enfermement est inévitable dans certains cas, nous demandons que la loi belge relative aux étrangers stipule expressément:

- que cet enfermement n'est appliqué qu'en dernier recours,
- quels sont les critères permettant de définir la nécessité et la proportionnalité de la mesure et que les effets néfastes de la détention de longue durée sur le bien-être et le développement général des enfants sont pris en compte dans le critère de proportionnalité,
- que l'enfermement est le plus bref possible,
- les critères auxquels l'infrastructure et l'organisation des centres fermés doivent satisfaire pour répondre aux besoins des familles avec enfants mineurs; ces critères doivent être définis en concertation avec des spécialistes des droits de l'homme et de la détention ainsi qu'avec des experts en pédagogie et en psychologie;

Nous demandons, en cas de trajet de retour (forcé) pour les familles en séjour irrégulier avec enfants mineurs :

- que la famille puisse séjourner aussi longtemps que possible dans son logement propre pendant les préparatifs du retour,
- que l'éventuelle attribution d'un logement ouvert provisoire se fasse selon des critères objectifs et transparents et que le transfert de la famille dans une autre région ou un autre régime linguistique soit évité,
- que les parents et enfants reçoivent le soutien psychologique et social nécessaire,
- qu'il ne soit pas fait usage de la possibilité de séparer une famille (en enfermant

⁸ COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD, *Report of the 2012 day of general discussion on the rights of all children in the context of international migration*, septembre 2012, §78, disponible sur : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/ReportDGDChildrenAndMigration2012.pdf> .

⁹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les États parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales: Belgique*, 18 juin 2010, Observation 77.

un membre adulte de la famille dans un centre fermé) afin d'inciter la famille à une plus grande coopération.

Nous demandons d'intégrer, dans le code de l'Immigration que le nouveau gouvernement a l'ambition de rédiger, une disposition transversale obligeant tous les acteurs à prendre en compte, dans chaque décision le concernant (directement ou indirectement), l'intérêt supérieur de l'enfant.