

II. PROMOTION ET PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME DANS LE PAYS

DROIT À LA VIE, À LA LIBERTÉ ET À LA SÉCURITÉ DE LA PERSONNE

Lutte contre la traite des enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (101.5,101.7, 101.8, 103.7, 103.8)

1. L'importance de la détection et de la protection des mineurs victimes de la traite est soulignée depuis longtemps par tous les acteurs de terrain.
2. La législation nationale sur la traite a été récemment élargie, permettant de viser, parmi les finalités d'exploitation, toute forme d'exploitation sexuelle¹, c'est un point positif. Il reste cependant encore des améliorations possibles sur le terrain au niveau de la détection et de la protection des victimes, notamment mineures. Ainsi, l'élaboration d'une offre adaptée aux besoins des victimes en termes de protection, d'accompagnement et d'indemnisation est nécessaire².
3. La situation spécifique des mineurs victimes de la traite fait l'objet de trop peu d'attention, tant au niveau de la détection que de l'accueil et de l'accompagnement. Ceci concerne tant les mineurs étrangers non accompagnés que d'autres groupes vulnérables de mineurs (par exemple des jeunes filles mineures d'origine étrangère ou belge en situation de précarité sociale, susceptibles de devenir la proie facile de "loverboys", qui recrutent leurs victimes par le biais de la séduction)³. La situation spécifique des mineurs victimes de la traite exige une approche différente de celle à l'égard des majeurs. Tant l'accompagnement que l'octroi du statut de victime devraient être adaptés en ce sens⁴. Le GRETA lui aussi a formulé diverses recommandations dans le même sens⁵.
4. L'évaluation du mécanisme de protection des mineurs réalisée⁶ dans le cadre du plan d'action fédéral 2012-2014 de lutte contre la traite des êtres humains a mis en évidence notamment des problèmes de sensibilisation et de formation. La plupart des acteurs susceptibles d'intervenir n'ont une connaissance que très lacunaire des mécanismes de désignation d'un tuteur et de la

¹ Ainsi le GRETA (groupe d'experts chargé d'évaluer la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la traite par les Etats parties) relevait dans son rapport concernant la Belgique (§56) : « le GRETA note avec intérêt la modification récente de la définition de la traite dans le code pénal consistant à insérer une expression générique, «à des fins d'exploitation de la prostitution ou d'autres formes d'exploitation sexuelle », pour remplacer la précédente formulation qui ne permettait de viser la traite qu'aux fins d'un nombre limité de formes d'exploitation sexuelle, à savoir l'exploitation de la débauche ou de la prostitution d'autrui et, dans le cas de mineurs, le fait d'attenter aux moeurs en excitant, favorisant ou facilitant, pour satisfaire les passions d'autrui, la débauche, la corruption ou la prostitution d'un mineur ainsi que de produire ou de distribuer des supports visuels à caractère pédopornographiques. Les autorités belges ont indiqué que cette modification vise à permettre d'appréhender une série de formes d'exploitation rencontrées en pratique comme l'esclavage sexuel, la participation à des spectacles pornographiques ou la fabrication d'images pornographiques impliquant des adultes».

² Rapport annuel Traite des êtres humains 2013, *Construire des ponts*, p.123.

³ Rapport annuel Traite des êtres humains 2010, Lutter contre la fraude sociale, c'est prévenir la traite des êtres humains, p.131.

⁴ *Ibid.*

⁵ GRETA, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Belgique, premier cycle d'évaluation*, Strasbourg, 25 septembre 2013.

⁶ Voir Centre fédéral Migration, rapport annuel traite des êtres humains 2013, *Construire des ponts*, pp.67-68.

spécificité du statut de victime de la traite des êtres humains, des indicateurs ou des différences entre traite et trafic. Un projet de nouveau plan d'action est à l'examen actuellement, qui reprend également quelques points concernant l'amélioration de la détection des victimes mineures d'âge

Recommandation

5. Investir dans un programme de formation sur la détection et l'orientation des enfants victimes de la traite des êtres humains à destination des acteurs de la protection de l'enfance.
6. Renforcer la coordination verticale et horizontale entre les différentes autorités intervenant dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, y compris celles chargées de l'assistance et de la protection des victimes de la traite, et notamment concernant les enfants.

MIGRANTS, RÉFUGIÉS ET DEMANDEURS D'ASILE

Procédure d'asile, assistance juridique, transparence, durée, recours, conditions d'accueil des demandeurs d'asile (100/51, 100/52, 100/53, 100/55, 100/56, 101/25)

7. Le nombre de places d'accueil en Belgique a chuté de 23.800 en 2013 à 19.000 en 2014, et en 2015 il a encore été réduit, passant à 17.400 places (plus une capacité tampon de 1.800 places susceptibles d'être rendues disponibles rapidement en cas d'urgence). Des mesures d'économie sont prévues, qui entraîneront la diminution du nombre de places d'accueil à 1.600 à la fin de cette année. Cette réduction de la capacité d'accueil prend place dans un contexte d'augmentation du nombre des demandes d'asile qui est passé de 15.800 en 2013 à plus de 17.000 en 2014. On constate aussi une forte augmentation du nombre de décisions positives⁷.
8. L'accord de gouvernement fédéral prévoit d'accorder la priorité à l'accueil collectif pour les demandeurs d'asile. Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration estime que le maintien d'un modèle d'accueil en deux phases (collectif d'abord, puis individuel) n'est plus opportun parce que la durée de la procédure d'asile a été considérablement raccourcie. L'accueil individuel devrait être réservé en priorité à certaines catégories vulnérables⁸ ainsi qu'aux demandeurs d'asile *qui ont une chance élevée d'être reconnus*. Ces mesures de restriction de l'accueil individuel constituent une évolution regrettable. En effet, l'accueil individuel offre, plus qu'un autre, la possibilité de mener un accompagnement sur mesure et d'accroître l'autonomie des réfugiés reconnus, ce que reconnaît d'ailleurs l'accord de gouvernement⁹. En outre, il est moins cher que l'accueil collectif¹⁰. L'accueil individuel est aussi essentiel pour le maintien d'une vie familiale. Il convient donc de reprendre les familles avec enfants dans la liste des catégories vulnérables auxquelles cette forme d'accueil devrait être réservée en priorité¹¹.
9. Enfin, on peut se demander qui évaluera, et de quelle manière, si les chances de reconnaissance des demandeurs d'asile sont plus ou moins « élevées ». La demande d'asile

⁷ CBAR et ECRE, *quatrième édition du rapport national AIDA (troisième mise à jour)* sur le système d'asile belge, disponible sur www.asylumineurope.org/reports/country/belgium.

⁸ Les personnes souffrant d'un handicap physique, les femmes enceintes, les personnes isolées avec enfants, les mineurs étrangers non accompagnés) ainsi qu'aux demandeurs d'asile qui ont une chance élevée d'être reconnus

⁹ Ce que reconnaît d'ailleurs l'accord de gouvernement cfr accord de gouvernement fédéral, 9 octobre 2014, pp. 157-158.

¹⁰ Le prix moyen d'une journée d'accueil par personne en centre Fedasil était de 49,82 euros en 2012 alors que ce montant était de 35,40 euros pour un accueil en logement individuel géré par le Ciré et Vluchtelingenwerk Vlaanderen en 2013. Question n° 517 de Mme Nahima Lanjri, du 4 juillet 2013, Q et R, Chambre, 2012-2013, 15 juillet 2013, p 237.

¹¹ La plus-value de l'accueil individuel, tant pour les bénéficiaires que pour la société, est reconnue et recommandée par de nombreuses organisations de la société civile, dont Vluchtelingenwerk Vlaanderen, le CIRE et Caritas. Le Commissaire flamand aux droits de l'enfant plaide pour sa part pour que les familles avec enfants soient considérées comme un groupe vulnérable et bénéficient de la même priorité (Kinderrechtencommissaris, Beleidsnota Asiel en migratie: vanuit kinderrechten bekenen, 8 janvier 2015, consultable sur: <http://www.kinderrechtencommissariaat.be/>).

fait en effet l'objet d'un examen approfondi effectué par le CGRA, qui est une instance indépendante. Il paraît donc inconciliable de vouloir lier l'accueil à la probabilité plus ou moins grande d'obtenir une reconnaissance.

Recommandation

10. Intégrer les familles avec enfants dans la liste des catégories vulnérables à qui l'accueil individuel devrait être réservé en priorité.
11. La Cour de justice de l'UE, a considéré dans une affaire contre la Belgique que, si un État membre a choisi d'octroyer l'accueil matériel sous la forme d'allocations financières, celles-ci doivent être suffisantes pour garantir un niveau de vie digne et notamment pour permettre de trouver un logement, le cas échéant sur le marché locatif privé¹².

Recommandation

12. Adapter la législation belge au prescrit de l'arrêt Saciri.
13. La Commission européenne¹³ veut faire en sorte que les intérêts des mineurs soient toujours au centre des préoccupations dans la procédure Dublin. Elle veut éviter que les MENA soient inutilement transférés d'un État membre à l'autre, ce qui leur permettra d'avoir plus rapidement accès aux procédures d'asile.

Recommandation

14. L'Office des Étrangers devrait faire de l'intérêt supérieur de l'enfant un élément déterminant dans ses décisions de transfert.
15. L'enfant, qu'il soit accompagné ou non, devrait être entendu dans toute procédure qui le concerne, à condition que cela soit dans son intérêt et que cela soit adapté à son niveau de développement¹⁴.
16. La motivation de l'OE doit clairement indiquer comment cet intérêt supérieur a été pris en compte dans le processus décisionnel.

Contrôle des éloignements forcés (100.57, 101.23, 103.20)

17. Dans le cadre de la transposition de la directive retour en droit belge, l'Inspection générale de la police fédérale¹⁵ et de la police légale (AIG) est compétente¹⁶ pour exercer

¹² Dans cette affaire, la famille Saciri avait introduit une demande d'asile en Belgique. Fedasil ne pouvait pas lui attribuer de place dans une structure d'accueil et l'a dirigée vers le CPAS. Comme la famille Saciri n'a pas obtenu d'hébergement, elle s'est tournée vers le marché locatif privé. Mais faute de pouvoir payer le loyer, elle a introduit une demande d'aide financière auprès du CPAS. Cette demande a été rejetée au motif que la famille Saciri relevait des structures d'accueil gérées par Fedasil.

¹³ Proposition de la Commission modifiant l'article 8, paragraphe 4 du règlement de Dublin, Bruxelles, 26.6.2014, COM(2014) 382 final 2014/0202 (COD). Cette proposition fait suite à l'arrêt de la CJUE, *MA, BT, DA c. Secretary of State for the Home Department*, 6 juin 2013, C-648/11.

¹⁴ Voir aussi : CBAR, Rapport annuel 2013, p.26.

¹⁵ Art. 5 de l'AR du 19 juin portant modification de l'AR du 8 octobre 1981 relatif à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'AR du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale dans le cadre du contrôle des éloignements forcés.

¹⁶ "L'AIG est un organe de contrôle indépendant placé sous la compétence des Ministre de la Justice et de l'Intérieur. L'AIG a la compétence d'exercer son contrôle sur toutes les phases du processus de retour, ce qui est positif. Son personnel dispose en outre d'une compétence de police". Rapport au Roi, AR du 19 juin 2012. Lorsqu'il s'agit de contrôler un vol organisé par Frontex ou un vol conjoint organisé par un autre État membre, l'AIG a un rôle de simple observateur. Il ressort d'une étude comparative menée par la Commission européenne que l'AIG a des compétences remarquablement étendues d'intervention lors des vols d'éloignement. Seuls deux autres pays (France et Hongrie) disposent d'un organe de contrôle dotées d'un droit d'intervention. Voir Matrix/ICMPD, *Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring*, JLS/2009/RFX/CA/1001, 10 novembre 2011, Final Report.

un contrôle sur chaque éloignement forcé. Malgré la recommandation d’impliquer dans ces contrôles la société civile et les acteurs de terrain faite par le Comité contre la torture (CAT)¹⁷, la Belgique a choisi de confier cette tâche exclusivement à l’AIG. Le financement de l’AIG pour ce qui concerne la mise en oeuvre de cette mission relève entre autre du Fonds européen du Retour, un financement qui n’est pas structurel. Par ailleurs, plusieurs membres de la cellule “contrôle des éloignements forcés” sont détachés de la police fédérale, et sont dont en principe destinés à rejoindre les équipes qu’ils contrôlent actuellement. Enfin, la Commission européenne considère que l’indépendance de l’organe de monitoring des éloignements forcés est mise en péril si le contrôle est confié à une section de la police tandis que la même police est responsable de la mise en oeuvre des éloignements forcés¹⁸. L’AIG est décrite par l’Etat belge comme un organe indépendant mais le fait que ses collaborateurs.

18. L’AIG ne contrôle en pratique pas tous les éloignements forcés et n’opère souvent qu’un contrôle partiel (et pas de l’ensemble des phases du retour). Parmi les facteurs qui influencent le choix de procéder ou non à un contrôle, il est tenu compte des moyens humains et budgétaires et du risque d’incidents¹⁹. Le nombre annuel de contrôles reste limité en comparaison avec le nombre annuel d’opérations d’éloignement forcée²⁰. L’AIG n’a jamais choisi de contrôler l’éloignement forcé d’une famille avec enfants, ce qui est regrettable vu le caractère critique de ces procédures pour les droits fondamentaux des étrangers en général et pour les droits de l’enfant en particulier²¹.
19. Annuellement, l’AIG doit soumettre au Ministre de l’Intérieur un rapport sur ses activités. Ce rapport, une fois approuvé par le Ministre, doit être présenté au Parlement fédéral (Chambre des représentants et Sénat). Depuis 2012 c’est-à-dire que l’AIG est compétente pour les contrôles des éloignements forcés, cette procédure n’a plus été enclenchée par le Ministre de l’Intérieur. Interrogée à ce propos au Parlement le 2 avril 2014²², la Ministre en fonction à l’époque a déclaré qu’elle s’en chargerait très prochainement. À ce jour, les rapports d’activité 2013 et 2014 de l’AIG n’ont pas été présentés au Parlement et de ce fait n’ont pas été rendus publics. Il est impossible pour quelque acteur que ce soit hormis les membres de l’AIG et les Ministre de l’intérieur et de la Justice de prendre connaissance des données relatives à la mise en oeuvre de la compétence de monitoring des éloignements forcés²³. À ceci s’ajoutent la confidentialité des rapports des contrôles et des recommandations faites. Ce manque de transparence sur un dispositif central dans le respect des droits fondamentaux des étrangers est grave et inquiétant.

¹⁷ Observations finales du Comité contre la torture, Belgique, novembre 2008, §6 et novembre 2013, §20. Le Comité des droits économiques et sociaux des Nations unies a rendu publiques ses préoccupations concernant le contrôle limité des opérations d’éloignement l’indépendance de l’organe de contrôle (voir Conclusions finales, Belgique, octobre 2010, §21)

¹⁸ Commission européenne, *Contact Committee “Return Directive” (2008/115/EC)*, MIGRAPOL CC Return Dir 27.

¹⁹ Sont pris en compte parmi les facteurs à risque qui peuvent décider l’AIG à opérer un contrôle sur l’éloignement forcé : la probabilité que la personne concernée ou un groupe de sympathisants s’opposent à l’éloignement, le pays de destination (le Maroc et la RDCongo sont considérés comme destinations à risque) le passé judiciaire ou les problèmes psychiques de la personne concernée (Rapport au roi, AR du 19 juin 2012 et conversation avec l’AGIG lors d’une rencontre le 26 novembre 2012).

²⁰ Selon l’OE (informations reçues le 21 mai 2013) 827 éloignements forcés avec escorte ont eu lieu en 2011. En 2012, ce nombre est monté à 1.385. Parmi ceux-ci, 2/3 ont été opérés sans usage de la force, et 1/3 avec. Sur ces 461 éloignements avec escorte et ayant requis l’usage de la force, l’AIG effectué 162 contrôles (informations transmises par la Belgique lors de la session du Comité contre la torture du 6 novembre 2013).

²¹ Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Migration 2014*, pp. 221-222.

²² Question de Mme Zoé Genot à la vice-première Ministre de l’Intérieur et de l’égalité des chances sur “les nouvelles compétences de l’Inspection générale de la police en matière de contrôle des éloignements forcés”, n° 22992, *Doc. Parl.*, CRIV 53 – COM 0970, p.13.

²³ Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme, *rapport annuel Migration 2014*, pp. 214-215.

20. Le CAT a recommandé à la Belgique d'adopter des mesures alternatives pour garantir l'effectivité du contrôle sur les éloignements forcés (notamment l'utilisation d'enregistrements vidéo²⁴, que le Conseil de l'Europe soutient également²⁵) et pour limiter l'usage de moyens de coercition lors des opérations d'éloignement.
21. Les plaintes contre un traitement cruel, inhumain ou dégradant lors d'une opération d'éloignement peuvent être déposées devant le Comité P ou l'AIG elle-même. Ce n'est pas la cellule éloignements forcés qui traitera ces plaintes mais bien un autre service. Les agents de la cellule 'éloignements forcés' sont toutefois compétents pour dresser procès verbal s'ils constatent une infraction lors de l'opération d'éloignement. Plusieurs organes des Nations unies ont déjà souligné les difficultés rencontrées par les personnes concernées pour déposer plainte contre la police en cas de traitement inhumain lors d'une opération d'éloignement forcé. Ils indiquent notamment la difficulté à rassembler des éléments de preuve en raison de l'absence, pendant l'enquête, de la personne concernée²⁶.

Recommandations

22. (Faire) réaliser une évaluation indépendante du mécanisme de monitoring des éloignements forcés, compte tenu des avantages et des inconvénients que comporte le choix de désigner l'AIG.
23. Que les rapports d'activités 2013 et 2014 de l'AIG soient présentés au Parlement par le Ministre de l'Intérieur avant la fin de l'année 2015 pour être ensuite rendus accessibles au public.
24. Sécuriser le financement actuel de l'AIG afin de lui donner les moyens d'effectuer un nombre plus importants de contrôle par an, d'avoir du personnel propre (et non détaché) et de faire proportionnellement plus grand ombre de contrôles complets.
25. Faire usage de mesures alternatives pour garantir l'effectivité des contrôles réalisés et entre autres des enregistrements vidéo.
26. Donner plus de transparence au nombre de plaintes déposées – et aux suites qui y ont été données - devant le Comité P ainsi que devant l'AIG contre des agents de police dans le cadre du processus de retour et d'éloignement.

Détention des demandeurs d'asile aux frontières, centres fermés, traitement des plaintes individuelles, aide juridique dans les centres fermés (100.43, 100.47, 100.55, 101.24, 101.25, 103.23)

²⁴ Observations finales du Comité contre la torture, Belgique, novembre 2008, §6 et novembre 2013, §20.

²⁵ Conseil de l'Europe, Vingt lignes directrices sur le retour forcé: "Les dispositifs de suivi dont il est question sont variés. Les autorités pourraient envisager d'installer des caméras vidéo pour surveiller les zones les plus sensibles où se déroulent les opérations d'éloignement, notamment le couloir menant sur la piste. Les phases les plus délicates pourraient être enregistrées sur vidéo, notamment le départ du centre où la personne était retenue, le transfèrement vers l'aéroport et l'embarquement dans l'avion. Malgré le risque que ces images soient partielles et ne reproduisent pas intégralement la réalité, les avantages d'un enregistrement vidéo, surtout en cas de fausses allégations de mauvais traitements, doivent être mis en balance avec les lacunes et les inconvénients éventuels.", 20 mai 2005, CM(2005)40 Addendum, final.

²⁶ Voir Conclusions finales du Comité contre la torture (CAT), Belgique, novembre 2008, §8 et Comité des droits civils et politiques (CCPR) octobre 2010, §20 et Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) mars 2008, §18.

27. L'année 2014 marque les dix ans de fonctionnement de la Commission des plaintes en centre fermé et de son Secrétariat permanent²⁷. Depuis la mise en place de ce système et par les informations qu'il reçoit²⁸, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (aujourd'hui : Centre fédéral Migration) suit attentivement le fonctionnement de ce mécanisme. Et dix ans après la mise en place de ce mécanisme, cette institution publique indépendant regrette de devoir constater que celui-ci a très peu évolué, ne bonne partie des constats soulevés dans son analyse de 2008²⁹ étant en effet toujours d'actualité. Ce dispositif est en outre régulièrement pointé du doigt par les organismes internationaux³⁰ et par les acteurs du secteur³¹. Ainsi la bonne information des détenus quant à l'existence du mécanisme de plainte et l'accessibilité à la procédure restent problématiques. Depuis sa création, aucune permanence n'a été organisée par le Secrétariat permanent dans les centres fermés en vue d'y récolter les éventuelles plaintes. Les conditions de recevabilité des plaintes sont toujours particulièrement strictes (procédure écrite, délai d'introduction assez court, etc.). Ceci s'illustre par le nombre important de plaintes déclarées irrecevables. En 10 ans de fonctionnement (2004-2014), 373 plaintes ont été introduites dont 226 ont été déclarées recevables (60,6 %). Sur ces 226 plaintes recevables, 9 ont été déclarées (partiellement) fondées. Au cours de cette même période, 77.676 personnes ont été détenues en centre fermé.
28. Le cadre légal³² ne prévoit ni de procédure de recours contre une décision d'irrecevabilité, ni de délai contraignant pour le traitement de la plainte, ni encore d'obligation d'audition du plaignant, de son avocat ou de témoins éventuels.

Recommandation :

29. Le mécanisme de plaintes en centre fermé devrait être profondément réformé en vue d'intégrer l'ensemble des critiques faites à son égard.

²⁷ La procédure de dépôt des plaintes est entrée en vigueur en janvier 2004. La première plainte introduite par un étranger détenu dans un centre fermé date du 15 janvier 2004.

²⁸ Le Secrétariat permanent est tenu d'informer le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme de toute plainte introduite et de la suite qu'il a donnée à la plainte (art. 131 de 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, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

²⁹ CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME, *La Commission des plaintes chargées du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007) : Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant*, janvier 2008, disponible sur : www.diversite.be

³⁰ Notamment : Comité contre la torture des Nations Unies, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique*, 1^{er} janvier 2014, p.5 ; Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 28 septembre au 7 octobre 2009*, 23 juillet 2010, p.31 et Cour eur. D.H., *Muskhadzhiyeva c. Belgique*, 10 janvier 2010, § 50.

³¹ Aide aux personnes déplacées, Caritas international-Belgique, Centre social protestant, CIRE, JRS- Belgium, Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (Mrax), Point d'appui, Service social de solidarité socialiste (SESO), Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Faire valoir ses droits en centre fermé. Un état des lieux de l'accès à l'aide juridique dans les centres fermés pour étrangers en Belgique*, novembre 2008, p. 60 et pp. 113-118, disponible sur www.aideauxpersonnesdeplacees.be.

³² Ni l'arrêté royal du 2 août 2002 (*op.cit.*), ni l'arrêté ministériel du 23 janvier 2009 établissant la procédure et les règles de fonctionnement de la Commission et du secrétariat permanent, visé à l'article 130 de 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.

30. L'année 2014 a été marquée par l'adoption d'un arrêté royal³³ fixant les conditions auxquelles une famille en séjour irrégulier doit satisfaire pour pouvoir résider dans une habitation personnelle en tant qu'alternative à sa détention³⁴.
31. L'adoption d'un cadre législatif permettant la mise en place de nouvelles formes d'alternative à la détention est en soi un développement positif. Néanmoins, le texte n'établit aucune gradation entre les différentes sanctions et ne prévoit aucun système d'avertissement préalable. La prise en considération explicite de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est prévue ni dans le choix de la sanction, ni dans la décision de séparation de la famille, ni dans la décision de maintien qui en résulte. Enfin, ce texte permet à l'OE de séparer un parent du reste de la famille pour des raisons purement administratives. La proportionnalité de la mesure par rapport au respect de la vie privée et familiale (consacré à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) n'est dès lors pas garantie. D'autre part, le fait que l'arrêté royal n'exclut pas explicitement que les sanctions s'appliquent même lorsque la famille est monoparentale. Un recours contre cet arrêté royal est actuellement pendant au Conseil d'État³⁵.
32. Cette pratique de séparation des familles était déjà mise en œuvre par l'OE pour les familles qui séjournent en maison de retour, notamment lorsqu'il considère qu'il y a un risque d'évasion, des éléments d'ordre public ou des problèmes relationnels intrafamiliaux. L'impact négatif de cette séparation sur la famille et son accompagnement au retour a été à plusieurs reprises mis en avant par les ONG³⁶. Par ailleurs, l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 prévoit la construction d'unités d'habitation pour bientôt pouvoir héberger un total de 34 personnes³⁷. Cinq modules supplémentaires pourraient par la suite être installés sur le même site. Le Centre fédéral Migration regrette vivement la volonté du gouvernement de mettre en place ces structures d'habitation au centre fermé 127bis et la détention d'enfants qui en résultera. Cela constitue selon le Centre un recul indéniable du point de vue du respect des familles au centre fermé 127bis à Steenokkerzeel³⁸. Cinq maisons unifamiliales devraient des droits fondamentaux des étrangers.

Recommandation :

33. Consacrer dans la loi l'interdiction de la détention d'enfants et respecter l'unité familiale ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions administratives qui impliquent des mineurs étrangers accompagnés ou non.

34. L'accès à la justice, en droit et en fait, est un des éléments du droit à un recours effectif. Le gouvernement a annoncé son intention de réformer en profondeur l'aide juridique de deuxième ligne³⁹. Avec cette batterie de mesures, le gouvernement veut réduire le coût de

³³ A.R. 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 au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

³⁴ Notons à ce sujet qu'en 2013 un projet pilote d'accompagnement à domicile avait été mis en place dans les villes d'Anvers, Charleroi, Gand et Liège. Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, Ch. IV. B.2.3.

³⁵ Recours en annulation introduit par UNICEF Belgique, DEI-Belgique, Service droit des jeunes, Ligue des Droits de l'Homme Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Ciré et JRS-Belgium le 24 novembre 2014.

³⁶ PLATE-FORME MINEURS EN EXIL, « Unités d'habitation ouverte » et « coaches » pour les familles avec enfants mineurs, comme alternative à l'enfermement, *Évaluation après quatre ans de fonctionnement*, octobre 2012, pp.11-15, disponible sur : www.sdj.be.

³⁷ Ch. repr., *Note de politique générale - Asile et Migration*, 28 novembre 2014, DOC54-0588/026, p.38.

³⁸ Accord de gouvernement du 9 octobre 2014, p. 159.

³⁹ Ainsi : un contrôle plus strict des utilisateurs de l'aide de deuxième ligne et des avocats pro deo; la suppression de la présomption irréfragable de l'état de besoin (à l'exception des procédures d'urgence); la prise en compte de tous les revenus pour l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne; l'amélioration du recouvrement de l'aide juridique payée indûment; la

l'aide juridique, qui aurait explosé au cours des dix dernières années. Toutefois, des considérations budgétaires ne peuvent pas justifier de porter atteinte au droit fondamental des citoyens d'avoir accès à la justice.

35. L'arrêt *Anakomba Yula*⁴⁰, par lequel la Belgique a été condamnée en 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme porte sur cette question. Dans cette affaire, la Cour considère comme une violation du droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial et au droit à l'égalité de traitement⁴¹ le fait d'exclure de l'assistance juridique gratuite⁴² des personnes en séjour irrégulier (ils en sont actuellement exclus sauf quand il s'agit de procédures de séjour).

Recommandation :

- 36. Mesurer l'impact des mesures envisagées par le gouvernement fédéral sur l'accès effectif du citoyen à la justice. Mettre la Belgique en conformité avec l'arrêt *Anakomba Yula*,**
- 37. Réformer l'article 668 du Code judiciaire en supprimant au point c) de cet article les mots « d'une manière régulière » afin d'ouvrir l'assistance judiciaire à tous les étrangers et pour tous les types de procédures.**

révision de la procédure de sanction en cas d'abus par des avocats; une réflexion sur le rôle des Bureaux d'aide juridique concernant l'accès à la justice; l'obligation pour les avocats stagiaires de traiter un nombre minimum de dossiers pro deo.

⁴⁰ Cour EDH, *Anakomba Yula*, 10 mars 2009.

⁴¹ Articles 6 et 14 de la Convention EDH européenne des droits de l'homme.

⁴² Telle qu'elle est prévue à l'article 668 du Code judiciaire.