

POLICY PAPER
LA DETENTION DES ENFANTS MIGRANTS EN
CENTRES FERMES
UNICEF Belgique
Juillet 2012

« La suppression de la détention des enfants migrants ou demandeurs d'asile doit être considérée comme une première étape importante vers une réduction du recours à la détention pour les migrants en général, y compris les adultes ».

Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme au Conseil de l'Europe



© UNICEF Belgique, 2012
(Deuxième mise à jour du document publié en 2009)
Boulevard de l'Impératrice 66
1000 Bruxelles
02/230.59.70.
www.unicef.be

UNICEF Belgique fait partie du groupe de travail « détention » de la **Plate-forme mineurs en exil**. Constitué suite à la création des maisons retours de la Ministre Turtelboom en octobre 2008, ce groupe de travail se donne pour mission de suivre toutes les questions liées à la détention des enfants étrangers. La Plate-forme Mineurs en exil est composée d'une vingtaine d'organisations ou d'institutions actives sur la question des enfants dans la migration. Elle a déjà de nombreuses réalisations à son actif depuis sa création en 1999. Pour plus d'informations : <http://www.mineursenexil.be>

Les opinions exprimées dans cette note sont celles d'UNICEF Belgique et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNICEF.

Rédaction : Maud Dominicy et Jonathan Bernaerts

Introduction

Depuis de nombreuses années, la détention des demandeurs d'asile et des migrants en situation illégale est en augmentation en Europe. La prise en compte de leur situation dans les centres fermés ne peut se faire sans référence à un cadre juridique européen et international.

La politique de l'Union Européenne prévoit des normes minimales communes qui font référence à l'accueil des demandeurs d'asile, à la procédure d'asile, à la qualification des personnes pouvant bénéficier d'une protection, et l'identification de l'État membre responsable pour l'examen d'une demande d'asile. En 2008, le Parlement et le Conseil ont également adopté des normes communes pour le retour de ressortissants de pays tiers¹. Mais ces dispositifs sont loin d'être suffisants pour une approche globale de la question de la détention des enfants dans les centres fermés.

En 2010, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation en ce qui concerne la « rétention administrative de migrants en Europe »². La Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) prévoit par ailleurs un cadre juridique précieux, qui est appliqué par la Cour européenne des droits de l'Homme. Les décisions de la Cour ont eu un impact important sur la manière dont les Etats membres détiennent les migrants. La jurisprudence récente de la Cour³ à l'égard de la France et de la Belgique rappelle notamment l'extrême vulnérabilité des enfants migrants, le caractère particulièrement dévastateur de la détention des enfants sur leur équilibre et leur développement ainsi que sur la préservation de l'unité familiale.

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) fournit elle aussi un cadre juridique précieux, qui est supervisé par le Comité des droits de l'enfant. Les recommandations du Comité ont aussi permis de faire évoluer la manière dont les Etats détiennent ou décident de mettre fin à la détention des enfants migrants. Les récentes recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies rappelaient ainsi à la Belgique de ne plus placer d'enfants dans des centres fermés et de mettre en place des alternatives à la détention⁴.

Diverses conventions internationales existent en ce qui concerne le droit des migrants détenus en centres fermés. Selon les principes repris dans celles-ci, il ne peut être recouru à la détention que si aucune alternative n'a pu être trouvée. La détention doit être de durée aussi brève que possible et rester une mesure de dernier ressort. La détention ne peut être utilisée pour punir, forcer à collaborer ou comme moyen de dissuasion à l'égard de nouveaux migrants.

¹ Cette directive établit la façon dont les États membres peuvent détenir les migrants en séjour irrégulier dans le contexte du retour au pays d'origine.

Voir [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/libe/2007/393275/IPOL-LIBE_ET\(2007\)393275\(PAR00\)_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/libe/2007/393275/IPOL-LIBE_ET(2007)393275(PAR00)_FR.pdf)

² « La rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe » – Recommandation 1900 (2010) de l'Assemblée parlementaire (Réponse adoptée par le Comité des Ministres le 13 octobre 2010 lors de la 1095e réunion des Délégués des Ministres). Voir aussi le Site du Conseil de l'Europe: http://www.coe.int/t/dc/files/themes/Migration/default_fr.asp

³ CEDH 26 octobre 2006, n°13178/03, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique ; CEDH 19 janvier 2009, n° 41442/07, Muskhadzhiyeva c. Belgique ; CEDH 13 décembre 2011, n° 15279/09, Kanagaratnam et autres c. Belgique. ; CEDH, 19 janvier 2012, n°39472/07 et 39474/07, Popov c. France.

⁴ CRC/C/BEL/CO/3-4, Comité des droits de l'enfant, Observation finales : Belgique, 2010, recommandations 76 et 77.

Ces conventions internationales sont valables en Belgique et concernent particulièrement les groupes les plus vulnérables⁵ comme les enfants. D'après la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée par les Nations Unies le 20 novembre 1989, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être le premier élément à prendre considération dans toutes les politiques qui les concernent⁶.

L'UNICEF réaffirme ce principe en rappelant que l'intérêt supérieur des enfants, reconnu dans l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 22 bis de la Constitution belge, doit être le principe qui guide toutes les politiques migratoires et les décisions qui sont prises pour les enfants migrants.

La détention des migrants en Belgique

Il existe cinq centres fermés en Belgique: le Centre de Merksplas, le Centre de Bruges, le Centre de Vottem, le Centre 127bis ainsi que le nouveau centre fermé Caricole situé à Steenokkerzeel qui remplace le centre de transit 127 et le centre INAD -pour "inadmissibles"- situé dans l'aéroport de Zaventem. Il y a également les centres situés dans les aéroports régionaux dont le but est de détenir les étrangers dans les zones de transit afin d'empêcher l'entrée sur le territoire belge. Ceux-ci sont situés dans les aéroports régionaux ayant une frontière Schengen: Charleroi-Gosselies, Liège-Bierset, Ostende-Middelkerke et Anvers-Deurne.

En Belgique, la plupart des demandeurs d'asile et des migrants ne sont pas détenus. Conformément à la loi de 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, ils ont en théorie droit à un accueil dans un système d'hébergement géré par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL). Ils peuvent donc séjourner dans des centres d'accueil ouverts.

Les enfants sont-ils concernés ?

Depuis décembre 2009, plus aucun enfant n'est détenu en centre fermé en Belgique (sauf aux centres fermés situés dans les aéroports⁷). Une alternative à la détention des enfants accompagnés de leur famille⁸ a été mise en place en octobre 2008 pour les familles en séjour irrégulier avec enfants, les familles avec enfants devant être transférées dans le cadre du "règlement de Dublin" et les familles avec enfants qui ont demandé l'asile à la frontière belge⁹. Pour éviter la détention, des maisons ont été aménagées en logements pour familles. Des coaches fonctionnaires au retour ont été désignés pour les accompagner¹⁰.

⁵ Les enfants migrants sont particulièrement vulnérables. Cette vulnérabilité a été reconnue par l'UNICEF, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, les ONG de défense des droits de l'enfant, les experts de l'enfance, etc. Pour plus d'informations sur la vulnérabilité des enfants migrants, se référer à l'étude d'O'Connell Davidson J, Farrow C, *Child Migration and the construction of vulnerability*, School of sociology and social Policy, University of Nottingham Save The Children, 2007

⁶ Principe général de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et article 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

⁷ En 2011, 127 familles ont été maintenues à la frontière : 98 familles dont 139 enfants au centre INAD de Zaventem ; 1 famille avec 1 enfant au CT 127 ; 11 familles dont 15 enfants au INAD de Bierset. Voir Rapport annuel de l'Office des Etrangers, 2011, p.147. <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/2011%20FR.pdf>

⁸ Pour plus d'informations à ce sujet, voir le rapport d'activités 2001 de l'Office des étrangers.

⁹ Les familles « frontières » n'ont eu accès aux alternatives que dans un second temps.

¹⁰ Pour plus d'informations à ce sujet, voir le rapport d'activités 2011 de l'Office des étrangers, op.cit., pp.147-151.

La Belgique est désormais vue comme un modèle à suivre mais cette décision reste provisoire car la nouvelle loi du 16 novembre 2011¹¹ visant à interdire la détention des enfants en centre fermé n'interdit pas vraiment la détention des enfants migrants. On pourrait dès lors imaginer un retour des enfants en centres fermés. Cette crainte est d'autant plus fondée que des unités unifamiliales vont être construites au centre 127 bis pour les familles devant être rapatriées et que le nouveau centre fermé Caricole vient d'ouvrir ses portes et devrait « accueillir » des familles en « transit »¹². Suite aux déclarations récentes de la Secrétaire d'Etat en Charge de l'asile et de la migration, d'autres « retours en arrière » pourraient également voir le jour, concernant notamment le retour des enfants étrangers non-accompagnés dans leur pays d'origine par le biais du Projet ERPUM¹³.

Quel est l'impact de la détention sur les enfants ?

- **La privation de liberté** (Art. 5, CEDH, art. 37, CDE et art. 6 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne)

Le système carcéral de détention des migrants tel qu'il se pratique en Europe¹⁴ se caractérise par un régime fermé, le confinement dans des dortoirs ou petites cellules, la restriction du nombre d'heures de promenade, l'utilisation restreinte du téléphone, la restriction des visites, le menottage durant les transferts, la possibilité d'utiliser l'isolement pour les personnes ayant un comportement dangereux, la gestion du temps et de l'espace.

Détenir des personnes qui n'ont commis aucun délit tend par ailleurs à criminaliser les étrangers en situation irrégulière¹⁵.

- **Traitement inhumain** (art. 3 CEDH)

La détention des enfants a des effets dévastateurs sur les enfants. Elle limite leur développement cognitif et conduit à des situations d'anxiété et de stress importants. La durée de la détention et l'âge sont des facteurs clés. Plus la durée est longue, plus le développement en sera affecté négativement. Comme le montre l'évolution récente de la CEDH, il convient toutefois de reconnaître qu'une courte durée de détention provoque les mêmes traumatismes chez les enfants. Un jour de détention des enfants dans un centre fermé est un jour de trop. La détention des enfants est la plus dommageable avant l'âge de 5-6 ans¹⁶ et plus spécialement avant l'âge de 3 ans, parce que c'est durant les trois premières années de la vie que les enfants développent des capacités physiques,

¹¹ 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, en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés.

¹² Rapport d'activités 2011 de l'Office des Etrangers, op.cit. p 151.

¹³ La secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, Maggie De Block, a annoncé le 9 juillet sa volonté de voir la Belgique rejoindre ERPUM (European Return Platform for Unaccompanied Minors), un programme européen qui permet notamment l'expulsion d'enfants non-accompagnés de 16 et 17 ans vers leur pays d'origine. Pour plus d'informations sur ce projet : http://www.migrationsverket.se/info/4597_en.html

¹⁴ Parlement Européen, Etude de la Commission Libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures sur les *Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (camps de détention, centres ouverts, ainsi que de zones de transit), avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 Etats membres de l'Union Européenne*, Décembre 2007.

¹⁵ Ce constat est récurrent : il a été fait par l'étude du Parlement Européen mais aussi par l'ONG DEI, le MRAX, le CIRE, la Ligue des droits de l'Homme. Pour en savoir plus :

CIRE Asbl, *Ouvrons les yeux sur les centres fermés*, mai 2006, <http://www.ouvronslesyeux.be/>.

FIDH, *Belgique : Les centres fermés : L'arrière-cour de la démocratie*, mars 1999, <http://www.fidh.org/rapports/r277.htm>.

Jugement du tribunal d'opinion publique, 19 janvier 2008.

¹⁶ Tolfree David, *Community based Care for separated children*, Save the Children Sweden, Stockholm, 2003.

psychiques et sociales qui sont d'une importance vitale pour leur vie future¹⁷. Plus les enfants sont jeunes, plus ils sont donc vulnérables.

- **Des risques pour la santé mentale des enfants** (Art. 24, CDE et Art. 22bis de la Constitution belge)

Le régime carcéral qui régit les centres fermés n'est pas adapté à un enfant et ne **répond pas à son intérêt supérieur** (Art.3, CDE et art. 22bis, 4 de la Constitution belge) les barbelés, la promiscuité, la rupture avec le milieu scolaire, l'impossibilité pour les parents d'exercer leur autorité parentale, l'absence d'activités et la violence font des centres fermés un milieu pathogène qui ne rencontrera jamais l'intérêt et les besoins d'un enfant.

L'impact de la détention sur la santé mentale des enfants est bien documenté. De nombreux rapports¹⁸ soulignent que la privation de liberté d'un enfant comporte de multiples risques pour l'enfant d'être confronté à des violences, de voir ses parents développer des maladies mentales¹⁹, de bénéficier d'une protection inadéquate et de souffrir de graves troubles mentaux et de développement. Sur le court et long terme, cette expérience peut entraîner des troubles du comportement, des troubles psychosomatiques tels que l'énurésie ainsi que le développement de troubles psychologiques tels que la dépression et l'anxiété²⁰.

Le pédopsychiatre Peter Adriaenssens²¹ rappelle que des études montrent qu'un enfant étranger détenu en centre fermé a dix fois plus de chances de développer des troubles psychopathologiques qu'un autre enfant.²²

- **Un risque de « déparentalisation »** (Art. 8, CEDH et art. 18, CDE et art. 7 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne)

Les enfants ont besoin de leurs parents pour donner un sens au monde qui les entoure et pour les protéger. Les Etats estiment souvent que l'impact de la détention sur les enfants accompagnés est moins élevé en raison de la présence de membres de la famille. Il existe toutefois des preuves démontrant le fait que la détention peut gravement compromettre la capacité des parents à s'occuper de leurs enfants. La détention déchoit les parents de leur rôle d'arbitre et déstabilise la cellule familiale²³. Pour les parents détenus avec leurs enfants, le risque de « déparentalisation »²⁴ est constant. Leur déresponsabilisation, le fait qu'ils ne puissent pas expliquer pourquoi ils sont détenus et

¹⁷ UNICEF Innocenti Research Center, *The Child Care Transition*, Report Card n°8, 2008 et UNICEF Innocenti Research Center, *The Children left behind*, Report Card 9, 2010. Voir également UNICEF and the Children's Legal Centre, Carolyn Hamilton, et. al., *Administrative detention of children: A global report. Discussion Paper*, 2011.

¹⁸ Le rapport du Centre de guidance de l'ULB, 1999 ; Le rapport du Délégué général aux droits de l'enfant, 2006 ; le rapport du Délégué général aux droits de l'enfant au centre 127 bis le 28 juillet 2007; Kinderrechtencommissariaat, *Mémorandum 2007*, pp 30-37 ainsi que *Heen en Retour, Kinderrechten op de vlucht*, 2007 ; Le rapport du CIRE et de l'OCIV, 2003 et les déclarations des psychiatres Jean-Yves Hayez et Peter Adriaenssens. Voir aussi *Psychiatric assessment of children and families in immigration detention-clinical, administrative and ethical issues*, Australian and New Zealand Journal of Public Health, 2004, vol 28 n°6. *Captured Childhood*, International Detention Coalition I, 2012: <http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/03/Captured-Childhood-FINAL-June-2012.pdf>

¹⁹ MSF, *Le coût humain de la détention : les centres fermés pour étrangers en Belgique*, mai 2007, CIRE, *op.cit.*, mai 2006.

²⁰ MSF, *op.cit.* ; CIRE asbl, *Ouvrons les yeux sur les centres fermés*, mai 2006. ; CIRE asbl, *Centres fermés pour étrangers, Etat des lieux*, octobre 2006.

²¹ Peter Adriaenssens est pédopsychiatre, chef du Service de pédopsychiatrie de l'hôpital universitaire de Leuven et professeur à la Faculté de médecine de la Katholieke Universiteit Leuven (KUL).

²² Steel Z, Momartin S, Bateman C, Hafshejani A, Silove D, Everson N, et al., *Psychiatric status of asylum seeker families held for a protracted period in a remote detention centre in Australia*, NZJ Public Health 2004, 28, p. 527

²³ M Brane and E Butera, *Locking up family values: the detention of immigrant families*, Women's Commission for Refugee Women and Children and Lutheran Immigration and Refugee Service, February 2007

²⁴ Parlement européen, *op.cit.*, p. 79

leur vulnérabilité mentale augmentent la vulnérabilité des enfants aux désordres émotionnels et comportementaux²⁵.

Dans les centres fermés, les responsabilités des parents d'élever leurs enfants, d'assurer leur développement et de les protéger sont principalement transférées au personnel. Certaines détentions peuvent être très longues et le maintien des familles dans l'assistanat, avec peu de projections dans l'avenir, l'absence d'intimité et de vie familiale²⁶ ainsi que la dévaluation de l'image des parents accroissent encore ce risque.

- **Une rupture avec le milieu scolaire** (Art. 2 du Protocole n° 1 additionnel à CEDH, art. 28 et 29 CDE et art. 14 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne)

En Europe, les enfants en détention se voient souvent refuser le droit à l'éducation. Les règles des Nations Unies pour la protection des enfants privés de liberté précisent pourtant avec beaucoup de détail les normes auxquelles doit satisfaire l'éducation de ces enfants. L'éducation des enfants en détention est d'autant plus importante qu'elle aide à vivre en apportant, en pleine période de crise, structure et stabilité. Elle aide aussi à se remettre d'expériences douloureuses et à acquérir des compétences.

Les enfants coupés du milieu scolaire sont coupés de leur environnement social. D'après de nombreuses études, la rupture avec le milieu scolaire provoque une perte de repères qui entraîne un phénomène de régression chez l'enfant. Notons enfin que l'introduction d'enseignants dans les centres fermés conduit à institutionnaliser la détention d'enfants²⁷ et leur présence en centres fermés conduit à « rendre acceptable la pratique de la détention d'enfants »²⁸.

- **Un manque d'activités récréatives** (Art. 31 CDE)

Le jeu est essentiel pour stimuler le développement physique, mental, psychologique et social des enfants de la petite enfance à l'adolescence. Les programmes récréatifs créent des milieux sans risques et favorisent des relations stables entre enfants et adultes, ainsi qu'entre les enfants eux-mêmes. Ils donnent aux enfants de tout âge la chance de s'exprimer et de s'épanouir.

Le manque d'activités récréatives contribue à la détérioration des conditions psychiques des enfants détenus. Le climat interne aux centres fermés est fait de tensions et parfois de violence. Aucun réel délassement n'est réellement possible. Les enfants ne peuvent s'aérer que quelques heures par jour, suivant des horaires précis. L'absence d'activités extérieures et le manque de visites extérieures renforcent encore plus l'isolement des enfants.

²⁵ Seifer R, *Young children with Mentally Ill parents. Resilience and Vulnerability: Adaptation in the context of Childhood adversities*. Cambridge (UK), Cambridge University press; 2003, p. 29-49.

²⁶ CEDH, 19 janvier 2012, n°39472/07 et 39474/07, Popov c. France.

²⁷ CIRE asbl, *Centres fermés ch. Profs*, Carte blanche publiée le 27 avril 2007, <http://www.cire.irisnet.be/ressources/presse/2007-04-27.html>

²⁸ *op.cit.* CIRE, *Centres fermés ch. Profs*, Carte blanche.

- **Un manque d'information** (Art.17 CDE, art. 10 de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne) **et de participation** (Art.12 CDE et art. 22bis, 3 de la Constitution belge)

L'information fait défaut pour les migrants détenus²⁹. Les difficultés de communiquer avec l'extérieur (accès limité au téléphone, pas d'accès à Internet, visites limitées), la diffusion d'informations écrites (brochures), la barrière de la langue et le manque d'interprètes y contribuent. Le manque d'information est une source de stress supplémentaire quand l'avenir est incertain. Beaucoup de personnes détenues dans les centres fermés ne comprennent ni les raisons de leur détention ni les procédures en cours.

Ce constat général s'applique tant aux adultes qu'aux enfants ; cependant, il faut ajouter que l'enfant en détention est particulièrement vulnérable de par son statut et sa situation. Il est dès lors très important que ses droits puissent être effectifs, y compris le droit d'être informé et de participer aux décisions qui le concernent au sens des articles 12 et 17 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Alternatives à la détention des enfants étrangers en centres fermés ?

Un grand nombre de pays européens continue à détenir des enfants étrangers accompagnés de leur famille³⁰. La plupart du temps, ces enfants sont détenus pour la même durée que leurs parents qui varie considérablement d'un pays à l'autre : ainsi, des enfants peuvent être enfermés 72 heures en Suède et jusqu'à 20 mois en Lettonie³¹.

Placer les enfants étrangers en centres fermés est un choix. Beaucoup de personnes ne voient pas nécessairement d'alternatives possibles et pensent que l'institutionnalisation en centres fermés est la seule solution. Cela contribue sans doute à décourager les gouvernements et la société civile à réfléchir à des alternatives. Pourtant, des alternatives existent et sont tout à fait réalisables.

²⁹ Parlement Européen, *op.cit.*, p. 223.

³⁰ Parlement européen, *op.cit.*, p. 229. En 2009, la Coalition internationale sur la Détention a aussi montré que de nombreux pays ne disposaient pas de mécanismes indépendants de contrôle de la détention des migrants. Sans ce contrôle externe, les risques d'abus et de violence sont inévitables.

³¹ *op.cit.*, le seuil maximum de détention autorisée par la loi varie considérablement d'un pays à l'autre. Pour en savoir plus, voir p. 222.

Décourager activement la création de centres de détention pour les familles

Les alternatives à la détention doivent être considérées à la lumière des droits de l'enfant. UNICEF Belgique encourage toujours les décideurs politiques à rechercher des solutions alternatives dans **l'intérêt supérieur des enfants**, en accord avec leur santé physique et mentale, leur développement, leurs opportunités futures et leur bien-être général.

Le coût financier de la détention

Détenir des enfants en centres fermés n'est pas seulement contraire à leur intérêt supérieur, mais a aussi un coût financier. Le coût élevé de la détention fait des centres fermés la solution la plus coûteuse :

- Le nouveau centre Caricole a coûté 14,2 millions d'euros à TBAW (The Brussels Airport Company). L'Etat belge est tenu de payer 1,2 millions d'euros de loyer par an pendant 36 ans (43,2 millions d'euros au total). Durant deux ans, l'Etat belge a déjà payé environ 1.974.314 d'euros pour ce bâtiment inoccupé³²
- L'accueil en centres ouverts coûte 34euro/personne/jour
- Les alternatives à la détention, « Logement familial », coûtent 90euros/personne/jour
- Les centres fermés coûtent 185euros/personne/jour

Faire en sorte que les familles avec des enfants puissent bénéficier d'alternatives à la détention

Faire en sorte que les familles avec des enfants ne soient plus placées en détention nécessite des mécanismes de support et de protection dès l'arrivée. Il existe de nombreuses alternatives possibles³³.

Certaines alternatives sont plus pertinentes que d'autres

L'augmentation de la capacité des places d'accueil pour les familles dans les centres ouverts est une alternative possible. Le rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur les alternatives à la détention montre que la Finlande utilise ce système et *« bien qu'il ne soit pas conçu comme alternative à la détention, il démontre, qu'en l'absence de statistiques précises sur le taux de fuite, le système d'asile peut se dérouler avec succès sans recourir automatiquement à la détention et ceci avec un niveau de garantie élevé pour la protection des droits des détenus³⁴ »*. Ces centres existent en Belgique. Toutefois, ils ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour accompagner qualitativement les résidents³⁵. Pallier à ce problème est primordial, étendre ce dispositif d'accueil aux familles est aussi possible en Belgique.

³² Réponse du Secrétaire d'état par Servais Verherstraeten, Commission Finances et Budget de la Chambre, 12 juin 2012. [http://www.lachambre.be/doc/ccra/pdf/53/ac508.pdf#search="caricole](http://www.lachambre.be/doc/ccra/pdf/53/ac508.pdf#search=)

³³ Field O., *Alternatives to Detention of Asylum seekers and refugees*, UNHCR, April 2006.

³⁴ Passage traduit de l'anglais: Ophelia Field, *Alternatives to detention of Asylum Seekers and refugees*, UNHCR, Avril 2006, p. 101.

³⁵ Op.cit, p. 101.

Les alternatives à la détention mises en place en Belgique en octobre 2008 (**logements familiaux** mis en place à Zulte et à Tubize et à Sint-Gillis-Waas notamment) peuvent s'inscrire dans la même logique. Ce type de supervision permet au migrant d'aller et venir tout en assurant à l'administration que la personne est toujours présente sur le territoire. Plus encore, cette supervision (coaching) permet d'apporter un accompagnement global au migrant dans toutes les démarches de la vie quotidienne. Ces alternatives devraient être renforcées et les coaches devraient avoir une véritable mission d'accompagnement social et juridique et pas seulement une mission d'encouragement au retour³⁶.

L'obligation de se présenter régulièrement au poste de police ou à une autre autorité semble aussi une alternative. Il est confirmé que les familles ne présentent pas un risque de fuite élevé contrairement à ce qui est trop souvent rapporté.

Il est aussi possible de combiner plusieurs types d'alternatives : ainsi la présentation régulière au poste de police peut être assortie de l'obligation d'enregistrer son adresse et de demander l'autorisation pour déménager. En Espagne, le renouvellement de la carte d'identité est une des mesures alternatives à la détention et sert en même temps à contrôler les migrants.

Certains pays ne détiennent pas d'enfants

Le modèle Suédois prouve qu'il est possible de ne pas détenir des enfants sans que le taux de fuite des familles ne soit élevé. Les enfants accompagnés de leurs parents ne peuvent pas être enfermés plus de 72 heures. Une des caractéristiques de ce système est qu'il n'existe pas de grands centres collectifs. Le Bureau des Migrations loge les demandeurs d'asile dans des appartements répartis dans différentes communes (appartements partagés par des groupes de 6 personnes) ou encore dans des logements privés chez des amis ou relations.

Ce système d'accueil est qualifié de « modèle » par le Parlement Européen de par l'hébergement dans des appartements à la campagne et dans les aires urbaines, les mesures d'accès aux services publics (santé et école), la possibilité de travailler après quatre mois dans le pays jusqu'à la fin des procédures. « *Tout cela favorise une première intégration et évite les problèmes liés à l'exclusion sociale et à la cohabitation forcée dans les grands centres d'accueil que l'on rencontre dans d'autres pays* »³⁷.

Il convient également de relativiser certaines pratiques

La mise en liberté sous bail semble difficile à mettre en œuvre dans la mesure où les migrants ne disposent le plus souvent que de peu de moyens financiers lorsqu'ils arrivent sur le territoire. Cette mesure n'est effective que pour les personnes qui peuvent s'assurer d'avoir un garant ou qui disposent de moyens financiers suffisants.

³⁶ Parlement Européen, *op.cit.* p. 79. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/libe/2007/393275/IPOL-LIBE_ET\(2007\)393275\(PAR00\)_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/libe/2007/393275/IPOL-LIBE_ET(2007)393275(PAR00)_FR.pdf)

³⁷ Parlement européen, *op.cit.*, p. 181-182.

L'utilisation du bracelet électronique comme moyen alternatif à la détention est **impensable** pour des migrants adultes et encore moins pour des enfants. Le premier effet tend à criminaliser le migrant. Dans un second temps, la surveillance est conduite à un point tel que cette alternative peut vite se transformer en « *une forme de détention selon les lois internationales* »³⁸. Rappelons-le : les migrants ne sont pas des criminels.

L'élargissement du programme de retour volontaire pourrait être considéré comme une alternative pour définir les catégories de personnes vulnérables ne pouvant pas être enfermées. Toutefois, la politique d'accueil et la politique de retour ne relevant pas de la même logique, leurs objectifs ne doivent pas être confondus. Le Haut-Commissariat aux Nations Unies précisait déjà que le programme de retour volontaire **ne constitue pas une alternative à la détention** et doit donc faire l'objet d'une évaluation à part entière³⁹.

L'humanisation des centres fermés ou la création d'unités familiales dans les centres fermés n'est pas une alternative à la détention des enfants. L'amélioration des conditions de vie dans les centres fermés ne supprimera jamais l'impact négatif de la détention sur les enfants et la société. Cela vient d'être récemment confirmé dans un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme⁴⁰. Une **prison même dorée reste une prison** et tous les aménagements possibles ne rencontreront jamais l'intérêt supérieur de l'enfant et n'empêcheront pas le traumatisme lié la détention. Tous les aménagements possibles dans un centre de détention ne seront jamais suffisants pour permettre la présence d'enfants. Toute détention d'enfants dans les centres fermés conduit à un stress, un sentiment d'infériorité, des troubles psychologiques et à la dégradation de l'image parentale chez les enfants.

Quelle est la position d'UNICEF Belgique ?

Un nombre important d'enfants dans le monde sont détenus à des fins d'immigration. Pour certains enfants, cette détention est de courte durée tandis que pour d'autres, elle peut s'étendre sur plusieurs mois ou plusieurs années. La jurisprudence récente de la Cour européenne des Droits de l'Homme, les recommandations du Comité des droits de l'enfant ainsi que les nombreux rapports d'organisations de défense des droits de l'enfant soulignent que la détention a des effets dévastateurs sur les enfants et qu'elle est rarement une mesure de dernier ressort, et pour une durée aussi courte que possible. Peu d'Etats ont par ailleurs introduit des alternatives à la détention et très peu prennent en compte l'intérêt supérieur des enfants lorsqu'ils décident de placer un enfant et sa famille en détention.

Une grande partie de la détention des enfants migrants est susceptible d'être considérée comme illégale et peut-être arbitraire. Cependant, avec un accès limité à la représentation juridique, très peu d'enfants peuvent contester leur détention devant un tribunal. Les enfants migrants en détention restent en grande partie invisibles. Leurs difficultés de faire entendre leur voix, de communiquer, d'être informés, de participer aux décisions qui les concernent, leur absence de réseau social,... laissent ces enfants sans personne pour plaider en leur nom. N'attendons donc pas une nouvelle condamnation de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, comme en France, pour mettre un terme définitif à la détention des enfants étrangers en centres fermés.

³⁸ Field O., *op.cit.*, p. 37.

En Belgique, il a été montré qu'un investissement initial de 250 000 euros par bracelet. Pour en savoir plus, *op.cit.*, p. 75.

³⁹ *op.cit.*, p.75.

⁴⁰ CEDH, 19 janvier 2012, n°39472/07 et 39474/07, Popov c. France.

Selon UNICEF Belgique, la détention des enfants en centres fermés a des effets dévastateurs sur les enfants, non seulement en raison de sa dureté et de son effet punitif, mais aussi en raison de l'indétermination et de l'isolement qui l'accompagnent. Les conditions de vie inadaptées, le stress, l'anxiété, le sentiment d'infériorité, les troubles psychologiques, la dégradation de l'image parentale, l'absence de liberté, le manque d'éducation, de soins de santé adaptés, de loisirs et d'installations de jeu sont un risque majeur pour le respect des droits des enfants migrants. En outre, pour de nombreux enfants qui sont détenus avec leurs familles, la détention a un impact significatif sur la capacité des parents à s'occuper de leurs enfants et le droit des enfants de vivre en famille.

En ratifiant la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la Belgique s'est engagée à garantir les droits de tous les enfants séjournant sur son territoire. Les enfants migrants ont droit à la même protection que les autres enfants. Conformément à la Convention des droits de l'enfant, toute privation de liberté doit être une exception au droit à la liberté qu'à chaque enfant, et ne peut se faire que sous certaines conditions très strictes (une mesure de dernier ressort et aussi brève que possible, art. 37). Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, c'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui doit primer (art. 3).

UNICEF Belgique souhaite rappeler que les enfants migrants sont d'abord des enfants et que l'intérêt supérieur des enfants doit être la première considération dans toutes les décisions qui sont prises pour eux. La détention des enfants étrangers en centres fermés ne répond jamais à leur intérêt supérieur.

UNICEF Belgique

Maud Dominicy

Child Rights Officer

mdominicy@unicef.be

Tel : 02/230.59.70.

Annexe :

I. Cadre légal

A) Législation nationale

Les centres de détention sont régis par les pouvoirs publics. Les lois les plus importantes en ce qui concerne leur fonctionnement comprennent :

- La loi (15/12/1980) sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;
- La loi (12/01/2007) pour l'accueil des demandeurs d'asile et autres catégories spécifiques d'étrangers ;
- L'arrêté royal (10/08/1981) sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;
- L'arrêté royal (02/08/2002) sur les règles de détermination et le régime des centres de détention ;
- L'arrêté royal (08/06/2009) sur les règles de détermination et le régime des centres INAD.
- La loi (16/11/ 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, en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés.

B) Législation internationale

- La Convention européenne des droits de l'Homme (1948) ;
- La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1989) ;
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) ;
- Les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (Règles dites de la Havane) (1990).

Les textes internationaux présentés ci-dessus ne sont pas les seuls existants en matière de protection des droits de l'enfant et plus particulièrement concernant la protection de leurs droits durant la détention. Ainsi, il convient également de se référer à :

- Assemblée Générale des Nations Unies, Déclaration universelle des droits de l'Homme, résolution 217 (A) III du décembre 1948.
- Assemblée Générale des Nations Unies, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, résolution 39/46 du 10 décembre 1984, entrée en vigueur le 26 juin 1987.
- Assemblée Générale des Nations Unies, Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, résolution 43/173 du 9 décembre 1988.
- Convention relative au statut des réfugiés adoptée le 28 juillet 1951, résolution 429 (V) datée du 14 décembre 1950.

II. Jurisprudence internationale

CEDH 26 octobre 2006, n°13178/03, Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique.
CEDH 19 janvier 2009, n° 41442/07, Muskhadzhiyeva c. Belgique.
CEDH 13 décembre 2011, n° 15279/09, Kanagaratnam et autres c. Belgique.
CEDH 19 janvier 2012, n°39472/07 et 39474/07, Popov c. France.

Lectures recommandées

Amnesty International, *Migration related detention: a research guide on human rights standards relevant to the detention of migrants, asylum seekers and refugees*, 2007.

Bercow J, Dubs L, Harris E, *Alternatives to immigration detention of families with children*, July 2006.

Centre pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Détention des familles avec enfants mineurs dans les centres 127, 127 bis et INAD*, juillet-septembre 2005.

Chmelickova N, *Survey on Alternatives to Detention of Asylum Seekers in EU Member States*, the Regional Coalition 2006.

CIRE asbl, *Ouvrons les yeux sur les centres fermés*, mai 2006.

CIRE asbl, *Centres fermés pour étrangers, Etat des lieux*, octobre 2006.

CIRE/JRS Belgium/Flemish Refugee Action, *Report: Alternatives to detention of children*, 2009.

Cole EKH, *A Few Families Too many: the detention of asylum seeking in the U.K*, BID, March 2003.

(Collectif), *Une alternative à l'enfermement des familles avec enfants, Évaluation après un an de fonctionnement*, 2009 et 2012.

Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, 54^{ème} Session, *Observations finales adressées à la Belgique*, juin 2010.

Crawley H, *When is a child not a child? Asylum, age disputes and the process of age assessment*, Immigration Law Practitioners' Association, May 2007.

Crawley H, *Child first, migrant second: Ensuring that every child matters*, Immigration Law Practitioners' Association, February 2006.

Crépeau François, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants*, 2012.

Délégué général aux droits de l'enfant, *Rapport du Délégué général aux droits de l'enfant au centre 127 bis*, 28 juillet 2007.

EU, *Discussion paper: Alternatives for detention for families with minor children – The Belgian approach*, 2010

FIDH, *Belgique : Les centres fermés : L'arrière-cour de la démocratie*, mars 1999.

Field O, *Alternatives to Detention of Asylum seekers and refugees*, UNHCR, April 2006.

Hammarberg T, *Les enfants migrants ne devraient pas être placés en détention*, 2011.

International Detention Coalition:

- *Submission to the Special Rapporteur concerning his report on the issue of immigration detention*, 2012
- *Captured Childhood*, 2012.
- *Legal Detention Framework Guide*, 2011.

JRS Europe, *From deprivation to liberty, Alternatives to detention in Belgium, Germany and United Kingdom*, 2011.

Jugement du tribunal d'opinion concernant l'enfermement des enfants accompagnés de leur famille en centres fermés, 19 janvier 2008.

Jugement des enfants, Tribunal d'opinion concernant l'enfermement des enfants accompagnés de leur famille en centres fermés, 19 janvier 2008.

Kinderrechtencommissariaat, *Heen en Retour, Kinderrechten op de vlucht*, 2007.

Mares S, Jureidini J, *Psychiatric assessment of children and families in immigration detention- clinical, administrative and ethical issues*, Australian and New Zealand Journal of Public Health, Vol. 28 N° 6, 2004.

Mitchell G, *The Swedish Model of Detention*, Asylum seeker Project, Refugee Council of Australia, 2000.

MSF, *Le coût humain de la détention : les centres fermés pour étrangers en Belgique*, mai 2007.

O'connell Davidson J, Farrow C, School of sociology and social Policy, University of Nottingham, *Child Migration and the construction of vulnerability*, Save The Children, 2007.

Parlement Européen, *Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 Etats membres de l'Union Européenne*, Décembre 2007.

Plate-forme Mineurs en exil, *Publications sur www.mineursenexil.be*.

Seifer R, *Young children with Mentally Ill parents. Resilience and Vulnerability: Adaptation in the context of Childhood adversities*. Cambridge (UK), Cambridge, University press, 2003, p. 29-49.

Steel Z, Momartin S, Bateman C, Hafshejani A, Silove D, Everson N, et al., *Psychiatric status of asylum seeker families held for a protracted period in a remote detention centre in Australia*, aus NZJ Public Health 2004, 28, p. 527-36.

Sum Research, *Etude sur les alternatives à la détention des familles avec enfants dans les centres fermés*, SPF Intérieur, février 2007.

United Nations High Commissioner for Refugees, *Briefing note for European parliamentarians on the detention of asylum seekers in Belgium*, Octobre 2007.

UNHCR & Council of Europe, *Protecting Refugees" Information Pack*, 2011.

UNICEF, *La situation des enfants dans le monde 2012*.

UNICEF and the Children's Legal Centre, Carolyn Hamilton, et. al., *Administrative detention of children: A global report*. Discussion Paper, 2011.