

## Avis du Délégué général aux droits de l'enfant relatif à l'avant-projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne la visite domiciliaire

Date : 29/08/2025

Le Délégué général aux droits de l'enfant a été sollicité pour émettre un avis sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne la visite domiciliaire, notamment suite aux constats de lacunes juridiques et de violations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de l'article 15 de la Constitution relevés par les cours nationales et européennes.

En préambule, et conformément à la recommandation émise dans son avis du 27 février 2025 relatif à la situation des mineurs (étrangers) non accompagnés, le Délégué général préfère utiliser dans cet avis les termes « personne en situation d'exil » plutôt que « étranger ». En effet derrière la personne en situation d'exil se trouve de hommes, des femmes, des enfants, des jeunes, des familles, des MNA. Cette substitution terminologique est une démarche significative qui met en lumière la dimension humaine et la complexité des parcours migratoires.

### **Positionnement**

Cet avant-projet de loi vise à introduire une base légale pour autoriser les visites domiciliaires dans le cadre de l'éloignement d'étrangers en séjour irrégulier, sur autorisation d'un juge d'instruction. Cette législation soulève des préoccupations majeures au regard de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), notamment en ses articles 3 et 16, et des observations finales du Comité des droits de l'enfant adressées à la Belgique (7).

L'avant-projet présente la visite domiciliaire comme une mesure de dernier recours (l'«ultimum remedium»), constituant une solution ultime pour l'exécution d'une mesure d'éloignement. Il

est prévu qu'elle n'intervienne qu'après l'échec d'autres mesures moins intrusives ou lorsque celles-ci sont jugées inefficaces au vu de la situation individuelle de l'étranger.

Cependant la notion de « non-coopération » est large et peut inclure le simple fait de refuser l'accès au domicile. Il est crucial de s'assurer que des efforts suffisants et documentés sont faits pour explorer toutes les alternatives non coercitives avant d'envisager une visite domiciliaire. De plus, le refus d'ouvrir la porte ne peut pas, à lui seul, être considéré comme une preuve suffisante de non-coopération justifiant un tel recours. La coopération doit être évaluée sur la base du comportement de la personne, et non du résultat obtenu.

L'un des points les plus critiques est l'impossibilité d'introduire un recours direct contre la décision du juge d'instruction autorisant la visite domiciliaire. La seule voie de contestation réside dans la possibilité de soulever d'éventuelles irrégularités lors d'un recours contre une mesure de détention administrative subséquente (2). Cette absence de recours préalable constitue une atteinte significative au droit à un recours effectif et aux droits de la défense. Le fait que la requête soit introduite unilatéralement par l'Office des Étrangers (OE) ne doit pas anéantir la possibilité d'un contrôle judiciaire rapide et effectif des conditions de la visite. Une procédure où la personne en situation d'exil ne peut se défendre qu'après avoir subi l'ingérence est problématique au regard des garanties constitutionnelles et conventionnelles (3) (4).

Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré à l'article 3 de la CIDE, n'est pas explicitement affirmé comme considération primordiale. Aucune évaluation pluridisciplinaire de l'impact de la mesure sur le bien-être et le développement de l'enfant n'est prévue. La possibilité d'exécuter la mesure même en présence de mineurs laisse craindre des situations où l'objectif sécuritaire primerait sur la protection de l'enfant. Même si l'avant-projet de loi mentionne que le juge vérifie la proportionnalité de la mesure par rapport aux intérêts des mineurs, il convient de rappeler que la CIDE exige que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent. Il est essentiel de clarifier que cette proportionnalité est évaluée en plaçant l'intérêt supérieur de l'enfant au centre de l'analyse, en allant au-delà d'un simple équilibre avec d'autres objectifs étatiques.

Le droit à la vie privée et à l'inviolabilité du domicile, garanti par l'article 16 de la CIDE et la constitution belge, est compromis par l'ampleur des motifs permettant d'autoriser la visite domiciliaire, tels que « l'ordre public » ou la « sécurité nationale ». Ces motifs, largement,

définis sont soumis à interprétation. Cette latitude entraîne des ingérences disproportionnées dans des foyers où pourraient vivre des enfants.

Le droit au respect de la vie privée et familiale s'étend aux lieux de résidence, y compris ceux de tiers hébergeant la personne d'origine étrangère.

L'impact sur la vie privée et familiale de ces tiers, souvent des familles, qui se retrouvent malgré eux au centre d'une opération d'éloignement, doit être pleinement pris en compte.

Par ailleurs, l'avant-projet prévoit que, lorsqu'une visite domiciliaire est autorisée et exécutée, la personne visée par une mesure de refoulement, d'éloignement ou de transfert peut être arrêtée et placée en centre fermé, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980. Ainsi, la mesure ouvre la possibilité de placer en centre fermé des familles avec enfants. Cette perspective est contraire aux recommandations répétées du Comité des droits de l'enfant suite à l'examen des 5e et 6e rapports périodiques de la Belgique en février 2019, qui demande à notre pays l'abolition totale de la détention migratoire des mineurs et la mise en place systématique d'alternatives non privatives de liberté, dans un cadre résidentiel ouvert, garantissant la liberté de mouvement et le respect de la vie familiale.

En outre, aucune procédure adaptée aux enfants n'est prévue lors des interventions. Ni la présence obligatoire d'un représentant légal, d'un tuteur ou d'un travailleur social, ni la formation spécifique aux droits de l'enfant et à la gestion non traumatisante des agents intervenants ne sont inscrites dans l'avant-projet. L'absence de protocole encadrant les conditions matérielles de l'intervention, comme la prévention des situations humiliantes, est préoccupante.

Bien que l'avant-projet de loi stipule explicitement que « les visites domiciliaires ne peuvent concerner que les étrangers majeurs et que les mineurs sont exclus de leur champ d'application », le risque d'impact indirect mais traumatisant sur les enfants présents au moment de l'intervention est une préoccupation majeure. Une intervention policière coercitive dans un domicile, menant potentiellement à l'arrestation d'un ou des parents, est profondément traumatisante pour un enfant présent.

L'avant-projet prévoit que le juge d'instruction doit évaluer si la visite domiciliaire est proportionnée aux intérêts des mineurs présents et si elle justifie une ingérence dans leur droit à la vie privée. Cette garantie doit être renforcée. Il convient d'établir une présomption forte

contre les visites domiciliaires lorsqu'il est avéré que des mineurs résident à l'adresse concernée, ou d'imposer des conditions beaucoup plus strictes et un examen approfondi de l'intérêt supérieur de l'enfant avant toute autorisation.

Les interventions doivent tenir compte de la présence de tiers, en particulier des mineurs, notamment concernant l'usage de mesures coercitives. Si le respect d'un réflexe droit de l'enfant (évaluation de l'impact sur l'enfant) est évoqué dans le commentaire des articles, sa mise en œuvre concrète et ses implications pratiques dans des situations aussi stressantes nécessitent une attention particulière et une formation spécifique des agents intervenants qui doivent être explicitées.

L'avant-projet de loi autorise la recherche et la saisie de documents d'identité ou d'éléments permettant de déduire l'identité de la personne en situation d'exil visée, si cette dernière ne peut produire de documents. Bien que cette possibilité ait été limitée aux documents relatifs à l'identité de personne en situation d'exil arrêtée, suite à l'avis du Conseil d'État cette mesure reste intrusive. Il est essentiel de s'assurer que cette recherche est strictement proportionnée et que d'autres moyens moins invasifs d'identification sont systématiquement privilégiés ou ont été épuisés. Cette compétence est réservée aux fonctionnaires de police, les agents de l'OE ne pouvant y participer, mais ils peuvent emporter les documents trouvés.

Pour assurer la conformité du projet de loi avec la CIDE et les observations du Comité, il est essentiel d'y inscrire explicitement l'interdiction de toute détention d'enfants, seuls ou accompagnés, en conséquence d'une visite domiciliaire. Il convient de restreindre strictement les motifs d'autorisation aux situations graves définies par la loi, et de subordonner toute décision à une évaluation complète et documentée de l'intérêt supérieur de l'enfant. La procédure devrait être adaptée à la présence de mineurs, en rendant obligatoire l'accompagnement par un professionnel formé et en limitant les modalités d'exécution afin de minimiser tout impact psychologique.

Sans ces ajustements, l'avant-projet de loi placerait la Belgique en contradiction avec ses engagements internationaux. Plus précisément, cet avant-projet de loi irait à l'encontre de la protection des droits fondamentaux tels que garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), ainsi que des obligations spécifiques relatives aux droits de l'enfant, telles que prévues par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE).

Il est impératif de renforcer les protections des droits fondamentaux, en particulier ceux des enfants et des familles en garantissant une application rigoureuse du principe d'«ultimum remedium», une protection accrue de l'intérêt supérieur de l'enfant en cas de présence de mineurs, et l'établissement d'un recours juridictionnel effectif contre l'autorisation de visite domiciliaire elle-même, afin de respecter de façon inconditionnelle l'État de droit et les droits humains.

## D'un point de vue sociologique

### **1. Le renforcement du contrôle social et de l'autorité de l'État**

L'avant-projet illustre une évolution du rôle de l'État dans la gestion des populations étrangères. Il s'agit de combler un « vide juridique » pour permettre aux autorités d'intervenir plus directement dans la vie privée des personnes en situation d'exil, même en l'absence de leur consentement. La proposition de loi vise à donner à l'OE la possibilité, avec l'autorisation d'un juge, de procéder à des « visites domiciliaires » pour arrêter et éloigner les personnes en séjour irrégulier.

Cette mesure, qualifiée de dernier recours, témoigne d'une logique de durcissement des politiques migratoires. Elle vise à accroître l'efficacité des procédures d'éloignement en éliminant les obstacles liés à la non-coopération des individus. L'avant-projet insiste sur l'obligation de coopérer de la personne en situation d'exil, transformant un droit (le refus d'accès au domicile) en une obligation de se soumettre aux procédures administratives, dans le cas d'espèce, validées par un juge d'instruction, instrumentalisées par les autorités administratives.

### **2. La redéfinition de l'individu face à l'État**

L'avant-projet de loi met en lumière une distinction entre deux catégories d'individus :

- Les étrangers en situation irrégulière.

Leur statut est défini par le manque de documentation et le non-respect des « mesures d'éloignement, de refoulement ou de transfert ». L'avant-projet les présente comme des individus potentiellement « susceptibles de compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale », justifiant ainsi des mesures coercitives. Cette caractérisation contribue à les positionner en dehors des protections juridiques standard, notamment l'inviolabilité du domicile.

- Les citoyens et résidents « légaux »

L'avant-projet de loi se réfère aux protections constitutionnelles et européennes, telles que l'article 15 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), pour justifier le besoin de cette nouvelle législation. Paradoxalement, ces mêmes protections sont contournées pour les personnes en situation d'exil. Cet avant-projet crée donc une hiérarchie de droits, où la protection du domicile est conditionnée par le statut de résidence.

### 3. L'institutionnalisation de la coercition

L'avant-projet révèle le rôle des institutions étatiques dans l'application de la coercition. Le processus décrit implique une collaboration entre l'Office des Étrangers, la police et un juge d'instruction. Cette structure montre comment l'État mobilise plusieurs de ses appareils (administratif, policier et judiciaire) pour légitimer et mettre en œuvre une politique d'expulsion.

La possibilité de fouiller les résidences pour y trouver des « documents d'identité » renforce l'idée que l'État s'autorise à une intrusion profonde dans la vie privée de ces personnes afin d'exercer son pouvoir administratif. Cette mesure vise à accélérer les procédures, soulignant l'efficacité comme une priorité de l'action publique.

Ainsi, cet avant-projet de loi n'est pas seulement une réponse à un problème juridique, mais un reflet des dynamiques de pouvoir, de la criminalisation du statut migratoire irrégulier et de la redéfinition des droits fondamentaux en fonction du statut social et administratif des individus.

## Recommandations

### 1. La considération « primordiale » de l'intérêt supérieur de l'enfant (Article 3 CIDE)

L'avant-projet de loi mentionne que le juge vérifie la proportionnalité de la mesure par rapport aux intérêts des mineurs. Cependant, la CIDE exige que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent. Il est essentiel de clarifier que cette proportionnalité est évaluée en plaçant l'intérêt supérieur de l'enfant au centre de l'analyse, en allant au-delà d'un simple équilibre avec d'autres objectifs étatiques.

## Recommandation

S'assurer que les formations des juges d'instruction et des officiers de police judiciaire insistent sur l'application rigoureuse du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, en tant que considération primordiale, lors de l'examen des requêtes et de l'exécution des visites domiciliaires. Des directives claires sur l'évaluation concrète de cet intérêt (impact sur l'éducation, la santé mentale, la stabilité émotionnelle) doivent être développées.

## **2. L'impact traumatique des visites domiciliaires sur les enfants**

Une intervention policière coercitive dans un domicile, menant potentiellement à l'arrestation d'un ou des parents, est profondément traumatisante pour un enfant présent. L'avant-projet mentionne l'attention portée à l'usage des menottes, mais le choc psychologique pour l'enfant est plus large.

## Recommandation

Mettre en place des protocoles clairs de prise en charge immédiate des enfants présents lors d'une visite domiciliaire. Cela inclut la présence systématique de travailleurs sociaux ou d'agents spécialement formés aux questions de l'enfance. Des mesures de soutien psychologique post-intervention doivent être envisagées et rendues accessibles pour les enfants et familles concernées.

## **3. Protection contre la séparation familiale et l'accès à la protection de l'enfance**

Si la visite domiciliaire aboutit à l'éloignement d'un parent, la question de la séparation familiale est primordiale. Bien que la loi mentionne la prise en compte de la situation familiale avec enfants mineurs pour le retour volontaire, l'avant-projet de loi ne détaille pas suffisamment les mécanismes de protection de l'unité familiale ou l'articulation avec les services d'aide et de protection de la jeunesse en cas de séparation forcée due à la mesure d'éloignement.

## Recommandation

Établir des procédures claires et obligatoires pour l'implication des services d'aide et de protection de la jeunesse dès qu'une visite domiciliaire est envisagée dans un foyer où des

enfants mineurs sont présents. Cela doit inclure des garanties pour minimiser la séparation familiale et, en cas de séparation inévitable, assurer la continuité de la prise en charge et du bien-être de l'enfant, y compris l'accès à l'éducation et aux soins.

#### **4. Transparence et évaluation de l'application du réflexe droit de l'enfant**

La notion du réflexe droit de l'enfant n'est pas évoquée, si ce n'est la référence au « kind toets » dans le commentaire des articles.

##### Recommandation

Expliciter les critères et la méthodologie du réflexe droit de l'enfant dans des directives opérationnelles accessibles, afin d'en assurer une application cohérente et efficace par les forces de police et l'Office des étrangers. Mettre en place un mécanisme d'évaluation régulier de l'impact de ces visites sur les enfants, afin d'ajuster les pratiques si nécessaire et d'en assurer la pleine conformité avec les droits de l'enfant.

Pour une mise en œuvre pleinement respectueuse de la CIDE, il est essentiel d'approfondir l'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale, d'anticiper et d'atténuer l'impact traumatique sur les enfants, de renforcer leurs droits procéduraux et d'assurer une coordination sans faille avec les services de l'aide et de la protection de la jeunesse en cas de séparation familiale.

#### **5. Nécessité d'un contrôle par la chambre du conseil et droit du mineur d'être entendu**

La procédure d'autorisation par le juge d'instruction est basée sur une requête unilatérale de l'Office des étrangers, sans que la personne en situation d'exil ciblée (et donc indirectement les enfants présents) ne soit informée ou entendue au préalable. Bien qu'il y ait une justification pragmatique (risque de fuite), cela limite la capacité de l'enfant ou de son représentant à présenter des éléments pertinents avant la décision.

L'avant-projet permet au juge d'instruction d'autoriser une visite domiciliaire, mais aucun recours direct n'est prévu contre cette décision. La contestation ne pourrait intervenir qu'après coup, dans le cadre d'un recours contre une éventuelle détention administrative, ce qui ne respecte pas le droit à un recours effectif (article 13 CEDH) ni les droits de la défense.

## Recommandation

Il est crucial de garantir une représentation légale rapide et qualifiée pour les enfants, indépendante de celle des parents si leurs intérêts divergent.

De plus, la personne concernée et son avocat doivent pouvoir accéder à tous les documents de la visite domiciliaire. L'avocat ou le tuteur de l'enfant doit spécifiquement avoir la possibilité de signaler toute irrégularité concernant les droits de l'enfant.

Afin de rétablir un équilibre entre les impératifs d'ordre public et la protection des droits fondamentaux, il est nécessaire de prévoir que dans un délai de cinq jours après l'autorisation du juge d'instruction, la chambre du conseil soit saisie de manière obligatoire afin de se prononcer sur la légalité et la proportionnalité de la décision. Cette procédure offrirait un recours effectif et rapide, conforme aux exigences de l'article 13 CEDH, tout en s'inscrivant dans la logique des garanties déjà reconnues en matière de privation de liberté.

## UNE QUESTION / DEMANDE D'INTERVIEW ?

Pour le Délégué général aux droits de l'enfant :

**Pierre Targnion** – Responsable communication

[pierre.targnion@cfwb.be](mailto:pierre.targnion@cfwb.be)

02 223 36 99

## SUIVEZ-NOUS SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX



## **SOURCES**

- (1) Comité des droits de l'enfant, Observations finales sur les cinquième et sixième rapports périodiques de la Belgique, 28 février 2019, CRC/C/BEL/CO/5-6, § 56
- (2) Article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, Rome, 4 novembre 1950.
- (3) Articles 3 et 16 de La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), New York le 20 novembre 1989.
- (4) Comité des droits de l'enfant, Observations finales sur les cinquième et sixième rapports périodiques de la Belgique, 28 février 2019, CRC/C/BEL/CO/5-6, § 56

