
CENTRES FERMÉS POUR ÉTRANGERS

ÉTAT DES LIEUX

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Décembre 2016



Éditrice responsable : Caroline Intrand, CIRÉ asbl, rue du vivier, 80-82, 1050 Bruxelles

Rédaction : Caritas international, CIRÉ, Ligue des droits de l'Homme, MRAX

Date de publication : décembre 2016

Dit verslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands

Le rapport complet est téléchargeable en format PDF sur le site www.cire.be

TABLE DES MATIÈRES

// I. DESCRIPTION DES CENTRES FERMÉS	6
// II. LA DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ : CHIFFRES ET COMMENTAIRES	8
Combien de personnes sont détenues en centre fermé ?	9
Qui est enfermé ?	9
Combien de temps reste-t-on en centre fermé ?	11
Comment sort-on de centre fermé ?	12
Traitement arbitraire, plaintes et actes de résistance... ou de désespoir	13
// III. LA DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ AU REGARD DES DROITS FONDAMENTAUX	14
Une privation de liberté trop souvent critiquable	15
Un contrôle insuffisant de la légalité de la détention	16
La vie familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant mis à mal	17
Une détention peu respectueuse de la dignité humaine	18
// IV. FOCUS SUR DEUX PROFILS DE DÉTENUS SPÉCIFIQUES	20
Des demandeurs d'asile en centre fermé	21
L'ordre public au cœur de la politique d'enfermement	22
// V. RECOMMANDATIONS	24



PRÉAMBULE

À l'heure où vous lisez ces lignes, et comme depuis plus de 25 ans, des centaines de personnes, hommes et femmes, se trouvent détenues en centre fermé, simplement parce qu'elles sont dépourvues des documents nécessaires pour entrer ou pour séjourner en Belgique. L'enfermement – dans des conditions carcérales – de ces personnes qui n'ont pour la plupart commis aucun crime peut durer des semaines, voire des mois, le temps d'organiser leur expulsion et de les y soumettre, et/ou éventuellement d'examiner leur demande d'asile.

Les centres fermés, presque invisibles et inaccessibles au grand public, constituent aujourd'hui un outil phare de la politique migratoire belge qui, à l'image de celle de l'Union européenne (UE), concentre l'essentiel de ses efforts sur la répression. Que ce soit via l'intensification des contrôles, la restriction des possibilités d'accès au séjour légal, le fait de conditionner les droits, les campagnes de dissuasion, ou encore la mise à distance et l'enfermement.

Au cœur de cette logique répressive, la détention administrative en centre fermé contribue fortement à stigmatiser les personnes migrantes, renforçant l'image de l'étranger comme « criminel », « illégal ». Une image non seulement erronée, mais qui alimente aussi le sentiment d'insécurité au sein de notre société, et menace tant le vivre ensemble que la démocratie.

Pour ces raisons, les associations qui visitent régulièrement les cinq centres fermés belges, rassemblées au sein d'une plateforme appelée « groupe Transit », ont voulu rendre publics leurs constats et analyses sur la détention administrative des étrangers. Le groupe Transit, qui existe depuis 25 ans, rassemble les quelques associations accréditées pour pénétrer dans les centres fermés, en observer le fonctionnement, rencontrer les détenus et leur apporter une aide juridique. Les visiteurs du groupe Transit se rendent sur place de manière régulière et rencontrent au total environ 600 détenus par an, soit à peu près 10% du total des personnes détenues en centre fermé.

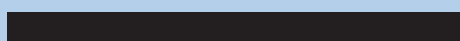
Le présent rapport vient donner suite au premier état des lieux publié par le groupe Transit il y a dix ans. Malheureusement, la quasi-totalité des constats effectués alors restent de mise aujourd'hui et très peu des recommandations faites à l'époque ont été mises en œuvre. On assiste plutôt à une régression du respect des droits, que nous allons essayer de mettre en évidence ici.

À travers cet état des lieux, les partenaires du groupe Transit entendent faire connaître au monde politique et au grand public ce qu'il se passe à l'intérieur de ces lieux d'atteintes quotidiennes aux droits et à la dignité, à l'abri des regards citoyens. En espérant ainsi leur permettre de porter un autre regard sur les centres fermés, loin des fantasmes médiatiques et politiques actuels.

Le présent rapport repose sur le souci partagé de construire une approche fondée à la fois sur des chiffres dont nous disposons et sur les témoignages des personnes rencontrées dans les centres fermés. Pour le réaliser, nous nous sommes principalement basés sur les informations recueillies dans le cadre des visites du groupe Transit. Pour chaque personne rencontrée, ces informations sont rassemblées dans un rapport de visite, puis compilées et analysées. Ces informations apportent un éclairage complémentaire, voire parfois contradictoire, par rapport aux chiffres et aux discours de l'administration. Elles donnent par ailleurs des indications claires quant à l'existence d'une série de problématiques prégnantes et préoccupantes.

Le présent état des lieux est structuré en quatre parties. La première (I) décrit brièvement les centres fermés, leur organisation et le climat qui y règne. La seconde (II) présente les statistiques dont nous disposons, qui proviennent essentiellement des rapports officiels de l'Office des étrangers, parfois complétées par des statistiques issues des données recueillies par le groupe Transit, et commentées. Dans la troisième partie (III), la détention est confrontée à certains droits fondamentaux : le droit à la liberté et aux procédures censées le garantir, le droit de vivre en famille, et l'interdiction de traitements inhumains et dégradants. La quatrième partie (IV) traite, d'une part, de la détention des demandeurs d'asile et, d'autre part, du lien entre l'ordre public et la détention administrative. Enfin, nous formulons une série de recommandations à l'égard des décideurs politiques, afin que la dignité et les droits des personnes étrangères soient enfin respectés et ce, non sans questionner plus fondamentalement le bien-fondé et la légitimité des centres fermés.

// I. DESCRIPTION DES CENTRES FERMÉS



Les centres fermés ont été progressivement mis en place à partir de la fin des années 1980. Leur naissance officielle remonte à 1993, mais il en existait déjà un depuis 1988, à savoir le centre 127 à Melsbroek, établi en toute discrétion et sans statut légal. Ces centres fermés sont gérés par l'Office des étrangers, administration qui dépend du Secrétaire d'État à l'asile et à la migration. Les centres fermés sont définis par l'État belge non pas comme un dispositif de sanction, mais comme un moyen d'exécuter une mesure d'expulsion.

La Belgique compte aujourd'hui cinq centres fermés. D'une part, les centres dits « pour illégaux » de Bruges (CIB), de Merksplas (CIM) et de Vottem (CIV), où sont détenues des personnes ne disposant pas ou plus de droit de séjour en Belgique, ainsi que des demandeurs d'asile. Et, d'autre part, à proximité de l'aéroport de Zaventem, le « centre de rapatriement 127bis » (le plus ancien), où l'on trouve principalement des demandeurs d'asile en attente d'un transfert dit « Dublin », et le Caricole (le plus récent), où sont détenues la presque totalité des personnes arrêtées à la frontière, dont bon nombre de demandeurs d'asile.

Fin 2015, la capacité totale des cinq centres s'élevait à 452 places. Dans sa note de politique générale du 27 octobre 2016, le Secrétaire d'État à l'asile et à la migration Theo Francken annonçait qu'elle était passée à 583 places et pourrait atteindre 632 places début 2017.

Les détenus en centre fermé sont soumis à un régime de groupe qui leur laisse très peu d'intimité. La nuit, ils sont enfermés dans des cellules de 4 à 6 lits, voire dans des dortoirs comprenant jusqu'à 20 lits. L'infrastructure des centres fermés, les dispositifs de sécurité en cascade, la surveillance quasi-constante, les règles de vie très strictes, le recours aux sanctions disciplinaires, les fouilles régulières, l'accès très limité à l'air libre dans les cours, présentent de nombreuses analogies avec l'univers carcéral. La détention administrative suscite un fort sentiment d'injustice dès lors qu'elle ne vient pas sanctionner un acte pénalement répréhensible. Elle est aussi vécue très difficilement dans la mesure où le détenu ignore quand elle prendra fin.

// II. LA DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ : CHIFFRES ET COMMENTAIRES



Les chiffres présentés ici proviennent pour l'essentiel de deux sources. D'une part, les données officielles de l'Office des étrangers sur les centres fermés, principalement pour l'année 2014, à savoir le rapport statistique annuel de l'Office des étrangers et les rapports d'activités des cinq centres fermés (« chiffres OE »). D'autre part, les données recueillies à travers l'ensemble des visites effectuées par le groupe Transit durant l'année 2015.

COMBIEN DE PERSONNES SONT DÉTENUES EN CENTRE FERMÉ ?

Au cours de l'année 2014, 5.602 personnes ont été détenues en centre fermé (chiffres OE). Il s'agit d'un chiffre de 30% inférieur à celui du premier état des lieux.

L'évolution du nombre total de détenus au fil des dix dernières années montre en effet une tendance structurelle à la baisse. Cette diminution progressive va de pair avec une réduction de la capacité des centres fermés, qui est passée de 654 places disponibles en 2004 à environ 471 places en 2014.

La diminution du nombre de places et de détenus dans les centres fermés entre 2004 et 2014 n'a jamais résulté d'une volonté politique de restreindre le recours à la détention administrative des étrangers. Elle s'explique plus probablement par l'état des finances publiques de l'État belge et, parallèlement, par le coût financier de la politique d'éloignement qui, d'après des chiffres du Secrétaire d'État à l'asile et à la migration, s'élevait à plus de 63 millions d'euros en 2014.

De tels montants ne freinent pas le Secrétaire d'État qui, à plusieurs reprises, a fait part publiquement de sa volonté d'intensifier le retour forcé et d'augmenter le nombre de places dans les centres fermés. En 2015, le nombre de personnes écrouées en centre fermé est reparti à la hausse avec un total de 6.229 détenus. Quant au nombre de places disponibles, en 2016, il était remonté à 610.

En août 2016, Theo Francken exprimait la volonté d'augmenter de 1.000 places la capacité des centres fermés. Si ces places supplémentaires venaient à être créées, la capacité des centres fermés serait triplée et cela représenterait un véritable changement de cap.

QUI EST ENFERMÉ ?

D'après la loi, peuvent se retrouver détenus en centre fermé :

- Les étrangers qui ne satisfont pas à une ou plusieurs des conditions pour entrer sur le territoire de l'UE, lorsqu'ils se présentent à l'un des postes-frontières Schengen du territoire belge → les « INAD », pour « inadmissibles ».
- Les étrangers qui introduisent une demande d'asile à la frontière après s'être vu refuser l'accès au territoire → les « demandeurs d'asile frontière ».
- Les étrangers qui se trouvent en séjour irrégulier sur le territoire belge, soit parce que leur droit de séjour a expiré ou leur a été retiré, soit parce qu'ils sont entrés en Belgique sans jamais y avoir été autorisés → les personnes « en séjour irrégulier ».
- Les étrangers qui ont introduit une demande d'asile sur le territoire et que l'Office des étrangers soupçonne de recourir à la procédure de manière abusive ou d'être dangereux pour l'ordre public; ou bien que l'Office des étrangers estime pouvoir transférer vers un autre État de l'UE, dans le cadre du règlement européen « Dublin » → les « demandeurs d'asile territoire » et « demandeurs d'asile Dublin ».

L'examen des motifs légaux de détention révèle qu'environ 60% des personnes détenues en centre fermé en 2014 l'ont été sur base de leur séjour irrégulier. Près d'un quart des détenus la même année, soit 23%, ont été arrêtés à la frontière. Enfin, 15% des détenus étaient des demandeurs d'asile. Près d'un tiers d'entre eux avaient introduit leur demande d'asile à la frontière. Les deux autres tiers avaient été arrêtés sur le territoire alors que leur demande était en cours (chiffres OE). Outre la difficulté de préparer son interview – de préférence avec son avocat – et de rassembler les éléments de preuve nécessaires depuis un centre fermé, il n'est pas rare que des demandeurs d'asile qui se retrouvent détenus aient subi, dans leur pays d'origine, l'emprisonnement arbitraire, la torture ou d'autres traitements dégradants.

La grande majorité des personnes détenues administrativement sont des hommes. En 2014, les femmes détenues représentaient 20% de la population des centres fermés.

L'âge moyen des personnes détenues oscille entre 30 et 35 ans. Cette moyenne ne doit cependant pas faire oublier que, dans les centres fermés, on trouve également des personnes particulièrement âgées et d'autres très jeunes – âgées de moins de vingt ans, voire mineures – et ce, bien que la détention administrative des mineurs non accompagnés ne soit pas autorisée par la loi belge.

Plus de 100 nationalités se côtoient dans les centres fermés. En 2014, les vingt nationalités les plus rencontrées dans les centres fermés ont été : l'Albanie, le Maroc, la République démocratique du Congo, l'Algérie, la Guinée Conakry, la Russie, la Turquie, le Pakistan, la Serbie, l'Ukraine, le Brésil, la Géorgie, l'Irak, l'Afghanistan, le Kosovo, le Cameroun, l'Arménie, la Tunisie, le Nigéria, la Syrie.

Les visites réalisées par le groupe Transit nous ont permis de constater que de très nombreux détenus ont vécu plusieurs années en Belgique avant de se retrouver en centre fermé en vue d'être expulsés. Sur l'ensemble des personnes qui ont été arrêtées sur le territoire belge en séjour irrégulier, on estime que plus d'une sur trois (36,5%) vivait depuis plus de 5 ans en Belgique lorsqu'elle a été mise en centre fermé, et que près d'une personne sur six (15,2%) y avait déjà vécu au moins 10 ans.

Les visiteurs ont par ailleurs constaté que les détenus étaient de plus en plus nombreux à avoir des liens affectifs forts en Belgique. Sur l'ensemble des personnes rencontrées, plus d'une sur cinq (22,1%) a fait part de la présence d'un ou plusieurs proches en Belgique, qu'il s'agisse d'un conjoint, d'enfant(s) né(s) ou à naître, de parent(s), disposant parfois d'un droit de séjour, voire de la nationalité belge. La détention et a fortiori l'expulsion d'un membre d'une famille impliquent forcément la séparation de cette famille et compromettent fortement la possibilité d'une vie familiale.

On peut légitimement s'interroger sur le sens que trouve l'Office des étrangers dans l'expulsion de personnes qui participent à la société belge depuis des années, y ont un véritable ancrage en termes de liens sociaux et familiaux, et connaissent parfois mieux la Belgique que le pays d'où elles proviennent.

Les chiffres de l'Office des étrangers permettent aussi de constater que les personnes en séjour irrégulier issues de certains pays se retrouvent plus souvent détenues que d'autres en cas d'arrestation. Cette différence s'explique par le fait qu'il est plus facile pour l'Office des étrangers d'expulser vers certains pays, comme l'Albanie, qui collaborent au rapatriement de leurs ressortissants et avec lesquels la Belgique ou l'Europe ont des accords de réadmission, que vers des pays qui sont réticents à délivrer les laissez-passer nécessaires au rapatriement, comme l'Algérie.

COMBIEN DE TEMPS RESTE-T-ON EN CENTRE FERMÉ ?

La durée de détention en centre fermé ne peut en principe excéder deux mois. Ce délai est prolongeable une fois à certaines conditions, puis à nouveau jusqu'à huit mois maximum, mais uniquement sur décision du Ministre et en cas de danger pour l'ordre public ou pour la sécurité nationale. Dans la pratique, ces délais légaux, déjà très longs, ne sont pas nécessairement respectés.

La durée moyenne de détention, pour l'ensemble des personnes détenues en 2014, s'élève à 44,32 jours (chiffres OE).

Mais cette moyenne globale cache des écarts importants entre des durées effectives fort courtes et d'autres particulièrement longues. Sur base des données recueillies par le groupe Transit, on peut estimer qu'en 2015, près de 50% des détenus seraient restés enfermés plus d'un mois avant d'être expulsés ou libérés ; près de 20% d'entre eux auraient été détenus entre deux et quatre mois ; et 5% seraient restés en centre fermé plus de quatre mois. Les plus longues détentions observées par nos visiteurs en 2015 sont de neuf à dix mois.

La durée moyenne de détention est aussi très variable selon les catégories de détenus, les demandeurs d'asile – tous profils confondus – connaissant les durées moyennes les plus longues. Elle varie en outre selon l'issue de la détention : on observe ainsi que la durée moyenne de détention des personnes qui sont finalement libérées est nettement plus longue – près de 20 jours d'écart – que celle des personnes qui sont finalement expulsées. Autrement dit, la détention « inutile » est plus longue que la détention « efficace », c'est-à-dire celle qui débouche sur l'objectif légalement poursuivi par l'administration.

La détention peut donc aller bien au-delà du délai maximum légal. Ce décalage entre théorie et pratique s'explique par la possibilité pour l'administration belge de remettre les compteurs à zéro en cas de renouvellement du titre de détention – par exemple, s'il y a demande d'asile ou demande de séjour 9ter – ou bien en cas de tentative d'expulsion ayant échoué parce que le détenu s'est opposé à son expulsion. La détention administrative en Belgique ne connaît par conséquent pas de limite dans le temps. À part, en principe, celle de dix-huit mois prévue par la directive européenne « retour ».

COMMENT SORT-ON DE CENTRE FERMÉ ?

En 2014, près de quatre personnes détenues sur cinq ont finalement été expulsées du territoire belge : plus précisément, 4.360 détenus (chiffres OE).

La moitié des personnes expulsées depuis un centre fermé se sont fait rapatrier dans leur pays d'origine. Près d'un tiers d'entre elles, arrêtées à la frontière, ont été refoulées vers le pays (hors UE) duquel elles sont arrivées. Environ un détenu sur cinq a été renvoyé vers un autre pays européen, en vertu soit du règlement Dublin, soit d'un accord bilatéral entre la Belgique et l'État en question (chiffres OE). D'après les données recueillies par le groupe Transit, au moins 8% des expulsions auraient eu lieu sous escorte et, si jugé nécessaire, via le recours à la force.

Ce taux d'expulsion important n'empêche pas que plus d'une détention sur cinq s'est soldée par une libération. En d'autres termes, pour plus de 20% des personnes passées par un centre fermé, la détention s'est avérée inutile du point de vue de l'objectif qu'elle est censée viser.

Il existe plusieurs motifs possibles de libération. Outre l'obtention d'un titre de séjour dans le cadre de la procédure d'asile, d'une régularisation ou d'un regroupement familial, un détenu peut aussi être libéré par une juridiction en charge du contrôle de la détention; ou bien parce que l'OE n'est pas parvenu à l'expulser; ou encore parce que le délai légal de détention a été dépassé. Sauf lorsqu'elles obtiennent un titre de séjour, les personnes sont libérées avec un ordre de quitter le territoire, donc toujours sans droit de séjourner en Belgique, livrées à elles-mêmes et susceptibles d'être à nouveau arrêtées, pour les mêmes raisons.

D'après les estimations que nous avons pu faire, sur base de chiffres du centre Caricole en 2014, seul un très faible nombre de détenus – moins d'1% de l'ensemble d'entre eux – ont été libérés à la suite d'une décision d'un juge concernant la légalité de leur détention ou de leur expulsion.

Enfin, entre 2004 à 2014, le nombre total d'expulsions depuis les centres fermés a nettement diminué : on parle aujourd'hui de 4.360 alors qu'il s'élevait à l'époque à 5.402. Mais leur proportion par rapport à l'ensemble des détenus a, elle, augmenté : de 71,8% en 2004, elle est montée à 77,8 % en 2014. Quoi qu'il en soit, au cours de cette période 2004-2014, ce sont au total 52.310 étrangers, femmes, hommes et enfants, qui ont été expulsés à partir des centres fermés.

TRAITEMENT ARBITRAIRE, PLAINTES ET ACTES DE RÉSISTANCE... OU DE DÉSESPOIR

Bien que la détention en centre fermé soit soumise à des règles précises, définies dans un arrêté royal, on relève une énorme part d'arbitraire dans le traitement qui est réservé aux détenus. Cet arbitraire s'observe notamment dans le recours régulier, et sommairement voire non motivé, à la mise en cellule d'isolement. En 2014, les centres fermés ont recouru au total 418 fois à l'isolement disciplinaire prévu comme une sanction. En ce qui concerne l'isolement comme mesure de sécurité pour le groupe et/ou pour le détenu lui-même – appelé « régime en chambre » et « régime adapté » –, nous ne disposons pas de chiffres globaux, mais il nous revient des visiteurs que ses motivations sont parfois très floues et que la frontière entre sanction et mesure de protection est, en pratique, loin d'être claire.

Les détenus ont en principe la possibilité de porter plainte auprès de la Commission des plaintes contre toute violation d'un de leurs droits par le personnel des centres fermés. En 2014, seules 28 plaintes ont été introduites auprès de cette commission. La très grande majorité d'entre elles ont été déclarées irrecevables, non fondées ou comme ne présentant pas d'intérêt légitime. De tels chiffres posent question quant à l'effectivité et à l'efficacité de cette voie de recours. Il demeure une grande opacité sur la manière et les critères sur base desquels ces plaintes sont traitées.

Enfin, les visiteurs sont régulièrement tenus informés d'actes de détenus qui peuvent être envisagés comme des appels de détresse et comme des refus de soumission à cette politique d'enfermement des personnes migrantes. En 2014, ont été recensés dans les différents centres fermés, au moins : 14 tentatives de suicide, 3 automutilations, 114 grèves de la faim de plus de 48h, 11 révoltes, 13 évasions. Les témoignages recueillis par le groupe Transit nous ont permis d'estimer qu'environ 14% des détenus avaient refusé de prendre l'avion, voire résisté avec succès à une tentative d'expulsion la même année. Certaines de ces personnes témoignent, parfois prouvées à l'appui, de violences de la part des forces de l'ordre au cours de cette tentative.

**// III. LA
DÉTENTION EN
CENTRE FERMÉ
AU REGARD
DES DROITS
FONDAMENTAUX**

Nos observations sur le terrain soulèvent de nombreuses interrogations quant à la compatibilité de la détention administrative des étrangers avec le respect de certains droits fondamentaux énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

UNE PRIVATION DE LIBERTÉ TROP SOUVENT CRITIQUABLE

L'article 5 de la CEDH stipule que « *toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales...* ». Force est de constater que les décisions de détention ne respectent pas toujours les conditions fixées par la loi et visent même des personnes qui pourraient faire valoir un droit de séjour.

Les témoignages recueillis auprès des détenus laissent apparaître que les arrestations ne se déroulent pas toujours de manière conforme à la loi ou, du moins, à l'esprit de la loi. Il est fréquent que la police vienne arrêter quelqu'un à son domicile sans mandat de perquisition, contrevenant ainsi au principe d'inviolabilité du domicile, inscrit dans la Constitution belge. Il arrive aussi à la police ou à l'Office des étrangers de taire le réel motif de leur convocation en vue de faciliter l'arrestation des personnes, alors que le recours à la « ruse » constitue une pratique illégale qui a valu à l'État belge une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) en 2002 (arrêt Conka). De plus en plus de personnes sont également arrêtées alors même qu'elles étaient en train d'effectuer des démarches à la commune en vue d'obtenir un droit de séjour ; au final, elles s'en trouvent au contraire privées et sont enfermées en vue d'être expulsées. Quant aux arrestations qui ont lieu suite à un contrôle dans l'espace public, elles soulèvent la problématique récurrente des contrôles au faciès, pourtant clairement constitutifs de discrimination.

L'Office des étrangers se soustrait par ailleurs à l'obligation – prévue par la directive « retour » – de recourir à des mesures moins sévères que l'enfermement pour éloigner les personnes en séjour irrégulier et ce, grâce à la notion de « risque de fuite ». Ce « risque de fuite », qui justifie le recours à la détention, est défini de manière extrêmement large par le législateur, incluant notamment le simple fait de ne pas avoir donné suite à un ordre de quitter le territoire. Il permet par conséquent à l'administration de recourir à la détention dans presque tous les cas, sans devoir passer par des mesures alternatives.

Enfin, comme décrit ci-avant (II), nous avons régulièrement observé des durées de détention nettement plus longues que les délais fixés par la loi, l'Office des étrangers se permettant de remettre les compteurs à zéro dans toute une série de situations. Il n'est ainsi pas rare de rencontrer des personnes détenues depuis plus de huit mois, délai ultime fixé par la loi.

UN CONTRÔLE INSUFFISANT DE LA LÉGALITÉ DE LA DÉTENTION

L'article 13 de la CEDH et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE disposent que les personnes qui sont privées de leur liberté pour des raisons administratives ont le droit de voir leur détention contrôlée par un juge, ainsi qu'à recevoir une assistance juridique de qualité leur permettant de matérialiser ce droit. Mais dans les faits, divers obstacles de taille rendent ce contrôle peu effectif et inefficace.

Des données récoltées par le groupe Transit, il ressort que seule une personne détenue sur cinq a introduit un recours contre sa détention et/ou décision d'éloignement ou de refoulement. Pour comprendre cette proportion dérisoire, il faut savoir que, contrairement à la détention pénale, le contrôle de la détention administrative n'est pas automatique, c'est-à-dire qu'un recours doit être introduit par l'avocat du détenu. Or les personnes ne sont pas toujours informées des possibilités de recours et ce, en raison de leur isolement du monde extérieur ainsi que de la grande complexité du droit des étrangers, mais aussi de leur dépendance par rapport à la disponibilité et au bon fonctionnement du service social du centre fermé. De plus, si les personnes détenues ont en principe droit à l'aide juridique pro deo, nous constatons que l'avocat qui leur est désigné n'est pas toujours disposé à introduire les recours souhaités dans les temps et, s'il le fait, ne procède pas nécessairement avec la rigueur requise, cette matière étant peu rémunérée.

Outre les obstacles à leur introduction, les requêtes de mise en liberté qui sont introduites débouchent rarement sur la libération effective du détenu. En 2014, sur les 20% de détenus finalement libérés, seule une toute petite partie – à savoir moins d'un sur dix – l'aurait été sur base de la décision d'un juge. Cela est d'autant plus surprenant que la plupart des décisions de détention dont nous prenons connaissance sont motivées de manière sommaire, voire bancal, et qu'un recours à leur encontre devrait en principe aboutir positivement.

Mais le contrôle de la détention administrative présente deux caractéristiques procédurales qui limitent fortement sa portée. D'une part, il porte sur la légalité de la détention et non sur son opportunité, ce qui signifie que le juge doit se contenter de vérifier si cette détention est conforme à la loi, sans pouvoir s'exprimer sur le bien-fondé de la décision. D'autre part, ce contrôle n'est pas suspensif de la mesure d'expulsion. Cela signifie que, même si un recours a été introduit, la personne peut être expulsée. Ce n'est que si le juge saisi décide de sa libération que la personne sera protégée provisoirement contre l'expulsion, sans pour autant être libérée avant que les possibilités d'appel de l'Office des étrangers soient épuisées.

L'État belge a déjà fait l'objet de plusieurs condamnations par la Cour EDH au sujet des conditions procédurales du contrôle de la détention administrative. Aucune réforme n'est cependant intervenue et les projets annoncés par le gouvernement Michel n'augurent aucune amélioration.

LA VIE FAMILIALE ET L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT MIS À MAL

L'article 8 de la CEDH dispose que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale* ». L'État a la possibilité de limiter ce droit, dans des conditions précises et strictes, qui impliquent la mise en balance des intérêts de l'État d'une part, et de la situation particulière de l'étranger, d'autre part. La Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que différents textes juridiques, insistent par ailleurs sur la nécessité, dans chaque décision concernant un mineur d'âge, de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Or nous constatons que, entre la volonté d'expulser des personnes en situation irrégulière et l'obligation de tenir compte du droit à vivre en famille ainsi que de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'État fait très souvent pencher la balance du côté de ses propres objectifs.

Nos visiteurs rencontrent en effet régulièrement, en centre fermé, des personnes qui se retrouvent séparées de leur famille et nous font part de leur détresse face à cette séparation. Les proches – compagne/compagnon et/ou enfant(s) – de la personne détenue, restés en liberté, peuvent se trouver aussi en séjour irrégulier, mais ils peuvent également être en séjour régulier, voire être de nationalité belge ou d'un autre pays européen.

La séparation des familles à travers la politique d'enfermement est un phénomène nouvellement observé, par rapport à l'état des lieux de 2006. Cette évolution a plusieurs explications, parmi lesquelles, notamment, les nouvelles restrictions apportées au regroupement familial depuis 2011, ainsi que le contrôle de plus en plus sévère des demandes de mariage et de cohabitation légale. Ensuite, la collaboration plus étroite entre les communes et l'Office des étrangers, depuis l'instauration en 2011 du Sefor – « Sensibilisation, follow up et retour », dispositif chargé de veiller au suivi des ordres de quitter le territoire – et depuis le recours formel à la détention d'une personne comme moyen de pression sur toute une famille afin que celle-ci accepte son expulsion. Et enfin, le refus manifeste de l'Office des étrangers d'accorder une place de choix au droit à la vie familiale et à l'intérêt supérieur de l'enfant dans ses décisions.

Les personnes privées de leur vie familiale qui ont un(e) partenaire, voire des enfants de nationalité belge ou européenne, devraient pouvoir faire valoir un droit au regroupement familial depuis la Belgique. Certaines d'entre elles ont été arrêtées alors qu'elles avaient entamé des démarches en ce sens. L'Office des étrangers affirme que le détenu pourra faire valoir ce droit depuis son pays d'origine, et ainsi revenir en Belgique. Mais les conditions extrêmement exigeantes du regroupement familial et les longs délais de réponse de l'Office des étrangers laissent réalistement peu de perspectives aux conjoints, père, mère, enfant(s) concernés de se réunir, a fortiori dans des délais « supportables ».

À cette séparation de fait vient s'ajouter l'interdiction d'entrée qui éloigne d'autant plus la perspective pour les proches de pouvoir se rejoindre. Cette interdiction d'entrée est délivrée quasi systématiquement aux personnes arrêtées en séjour irrégulier et s'étend sur deux à huit ans. Elle ne peut être levée ou suspendue que depuis le pays d'origine de la personne expulsée. Elle entrave d'autant plus la vie familiale que l'Office des étrangers refuse régulièrement de prendre en considération une demande de regroupement familial avec un Belge (pas avec un Européen), tant que la personne requérante est sous le coup d'une telle interdiction.

Quant à l'intérêt supérieur de l'enfant, il nous semble mis à mal chaque fois que l'on rencontre, en centre fermé, le père (ou moins souvent la mère) d'un ou plusieurs enfant(s) résidant en Belgique. De telles décisions de détention – voire l'expulsion qui s'ensuit – privent des enfants de leur parent.

Depuis 2008, grâce à diverses condamnations de l'État belge par la Cour EDH, les familles avec enfants mineurs ne sont plus détenues en centre fermé (en principe) mais en « maison de retour ». Les maisons de retour sont présentées dans les discours politiques comme une alternative à la détention, mais elles constituent bel et bien une restriction de liberté et demeurent, aux yeux de la loi, des lieux de détention dont l'objectif est l'expulsion de toute la famille. La faible proportion d'expulsions ayant abouti à partir de ces lieux justifie le nouveau projet du gouvernement de renvoyer les familles en centre fermé, dans des logements qui seraient soi-disant plus adaptés. Un véritable retour en arrière face auquel le monde associatif compte bien s'élever.

UNE DÉTENTION PEU RESPECTUEUSE DE LA DIGNITÉ HUMAINE

L'article 3 de la CEDH dispose que « *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* ». Plusieurs constats réalisés par notre réseau de visiteurs nous appellent à questionner la compatibilité de la détention en centre fermé avec cette interdiction.

Régulièrement, nos visiteurs rencontrent dans les centres fermés des personnes identifiées par la loi belge comme « vulnérables », à savoir des femmes enceintes, des personnes handicapées, des victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence.

Ils rencontrent par ailleurs de nombreuses personnes malades – qui représentent au moins 12% des personnes visitées en 2015 –, et dont la privation de liberté ne vient qu'accroître la vulnérabilité, risquant d'entraîner une nouvelle détérioration de leur état de santé.

Ces détenus sont censés recevoir du service médical les soins que leur état nécessite. Force est de constater que ce n'est pas toujours le cas. Se pose notamment la question de l'indépendance professionnelle des médecins qui consultent dans ces centres fermés, employés par l'Office des étrangers. Et ce, notamment lorsqu'ils doivent prendre position par rapport à l'« expulsabilité » d'une personne détenue, en remettant ou non un certificat « not fit to fly ». La rareté de ces certificats témoigne selon nous de leur lien avec leur employeur et la politique d'éloignement des étrangers.

En outre, les visiteurs rapportent régulièrement des témoignages de violences de la part du personnel, parfois physiques, mais aussi et surtout psychologiques. Rappelons à cet égard la mission conférée aux travailleurs sociaux en centre fermé, qui consiste à « accompagner psychologiquement et socialement » les détenus, à « les préparer à leur éloignement éventuel » et à « les inciter au respect de la décision d'éloignement qui serait prise à leur égard ». Cette mission est non seulement incompatible avec la déontologie du travail social, mais elle est aussi porteuse de violence, en ce qu'elle consiste à imposer un destin au public visé.

Enfin, au-delà des situations de vulnérabilité préalables à l'enfermement et des violences pouvant être exercées par le personnel de l'Office des étrangers, la détention en centre fermé a des répercussions sur l'ensemble des personnes qui y sont enfermées. Les conditions y sont telles que de nombreux détenus font part d'une détérioration de leur état de santé depuis leur arrivée. À ce cadre s'ajoute la souffrance liée à la privation de liberté elle-même, très souvent vécue par ceux qui la subissent comme profondément injuste et irrespectueuse, suscitant colère et/ou mésestime de soi. L'incertitude sur l'issue de la détention et sur le temps qu'elle va durer peut également avoir un lourd impact sur l'état psychique. Enfin, la souffrance liée à la détention administrative vient se superposer au traumatisme de l'exil et des éventuelles persécutions subies au pays, ou à celui des longues années passées sans titre de séjour sur le territoire, pour les personnes sans-papiers.

De ce point de vue, la question du respect de l'article 3 de la CEDH se pose véritablement pour l'ensemble des personnes détenues en centre fermé.

// IV. FOCUS SUR DEUX PROFILS DE DÉTENUS SPÉCIFIQUES



Nos observations nous ont permis d'identifier deux catégories de détenus dont la détention est, dans de nombreux cas, contestable du point de vue du droit, mais aussi et surtout, dont la détention semble répondre à des enjeux politiques qui vont au-delà de l'expulsion. Il s'agit, d'une part, des demandeurs d'asile et, d'autre part, des personnes en séjour irrégulier dont la détention est motivée par des considérations d'ordre public.

DES DEMANDEURS D'ASILE EN CENTRE FERMÉ

La détention de demandeurs d'asile en centre fermé est une pratique légale et très courante en Belgique. Détenir quelqu'un qui a demandé l'asile devrait pourtant, selon la législation belge mais aussi européenne, demeurer une mesure exceptionnelle et de dernier ressort. Les demandeurs d'asile sont des personnes en recherche de protection, dont la vulnérabilité potentielle a déjà largement été établie, et effectuer une demande d'asile en étant privé de sa liberté est loin d'être aisé.

En pratique, nous rencontrons en centre fermé cinq profils de demandeurs d'asile :

- Des personnes qui ont introduit une demande d'asile à une frontière Schengen du territoire belge, alors qu'elles n'étaient pas autorisées à entrer sur le territoire. Leur détention est systématique, car elle permet à l'Office des étrangers, en cas de refus de leur demande d'asile, de les faire refouler aux frais de la compagnie qui les a amenées et de ne pas avoir à obtenir de laissez-passer.
- Des demandeurs d'asile que l'État belge envisage de transférer vers un autre État de l'UE, en vertu du règlement Dublin. Il s'agit du motif le plus fréquent de détention d'un demandeur d'asile.
- Des personnes dont la demande est considérée comme suspecte par l'Office des étrangers, essentiellement parce qu'elles ont déjà introduit une ou plusieurs demandes d'asile. Or il n'est pas rare que des personnes se voient reconnaître une protection à l'issue de leur $x^{\text{ème}}$ demande.
- Des personnes qui introduisent une demande d'asile – ou plusieurs demandes subséquentes – depuis le centre fermé, après y avoir été écrouées en raison de leur séjour irrégulier. Le plus souvent, l'Office des étrangers justifie la détention en affirmant que la demande d'asile vise à faire obstacle à l'expulsion.
- Enfin, des personnes qui ont introduit une demande d'asile sur le territoire mais sont mises à disposition du gouvernement, sur décision du ministre compétent, pour des motifs de sécurité nationale ou de grave menace à l'ordre public. Ce cas de figure est plus rare.

En 2014, 1.868 personnes ont été enregistrées en centre fermé avec une demande d'asile en cours. Si l'on déduit de ce nombre celles qui ont introduit leur requête une fois en centre fermé, le nombre de demandeurs d'asile enfermés en 2014 tourne autour du millier de personnes, soit près de 20% de l'ensemble des détenus. Cette pratique est donc loin d'être anecdotique.

La détention d'un demandeur d'asile est subordonnée au respect de règles précises. Nous avons pu observer, dans le cadre de nos visites, que ces règles ne sont pas toujours respectées et que de nombreuses décisions d'enfermement de demandeurs d'asile s'avèrent illégales.

L'Office des étrangers n'hésite par exemple pas à prolonger illégalement le délai de détention de demandeurs d'asile arrêtés à la frontière, censés être libérés dans un délai de quatre semaines s'ils n'ont pas encore reçu de décision dans le cadre de leur demande d'asile. Il prolonge ce délai de deux mois sur base de motivations mensongères (séjour irrégulier ou demande d'asile « suspecte ») et ce, même lorsque la personne est originaire d'un pays pour lequel la probabilité d'obtenir une protection est élevée, comme la Syrie, l'Irak ou la Palestine.

Avec les demandeurs d'asile relevant du règlement Dublin III, l'Office des étrangers déduit le risque de fuite (et donc la légitimité de la détention) du seul fait que la personne a transité par un autre État européen, alors qu'elle s'est présentée à l'Office des étrangers à plusieurs reprises dans le cadre de sa demande. Lorsque le requérant fait état de mauvais traitements subis (en Hongrie par exemple) ou de l'impossibilité d'introduire une demande d'asile dans l'État européen où l'on compte le renvoyer, l'Office des étrangers ne retient pas ces arguments au motif que, sur papier, les pays européens seraient des États de droit.

L'Office des étrangers arrête et place en centre fermé, au titre d'étrangers en séjour irrégulier, des personnes qui viennent d'arriver en Belgique (depuis quelques heures, voire quelques jours) et n'ont pas encore eu l'occasion de se présenter à l'Office des étrangers pour y déposer leur demande d'asile. La loi prévoit pourtant un délai de huit jours pour ce faire et, à certaines périodes, comme en 2015, introduire sa demande d'asile à l'Office des étrangers relevait du vrai défi et pouvait prendre des semaines.

D'après nos observations, l'administration n'hésiterait donc pas à recourir à des motivations mensongères pour justifier ses décisions, à établir des faits tout à fait improbables et, en l'absence de preuve, à nier des situations de vulnérabilité évidente, voire un risque avéré de mauvais traitements en cas d'expulsion, et même à faire fi du statut de demandeur d'asile dans ses décisions.

En bref, contrairement à ce qu'exige la loi, le choix d'enfermer un demandeur d'asile n'a finalement que peu à voir avec un examen individualisé, un risque de fuite fondé ou encore le probable refus de sa demande. Il semble obéir à des considérations bien plus générales, qui tantôt visent à dissuader et ainsi réduire le flux des demandes d'asile de certaines nationalités, tantôt répondent à des enjeux d'ordre politique et médiatique.

En témoignent, notamment, le fait que les demandeurs d'asile de nationalités dont les demandes de protection sont en forte augmentation (Afghans, Somaliens, Irakiens) sont plus détenus que d'autres ; ou encore, la communication ferme et stigmatisante qui accompagne l'enfermement de demandeurs d'asile impliqués dans des bagarres en centre ouvert, qui obtiennent ensuite très vite le statut de réfugié.

La privation de liberté de demandeurs d'asile est pourtant loin d'être anodine. Elle peut mettre à mal un droit primordial qu'est le droit à la protection et risque d'aggraver les séquelles liées aux persécutions éventuellement subies dans le pays d'origine.

L'ORDRE PUBLIC AU CŒUR DE LA POLITIQUE D'ENFERMEMENT

Qui n'a pas entendu l'actuel Secrétaire d'État à l'asile et à la migration exprimer sa volonté de mettre la priorité sur l'expulsion des personnes représentant une menace pour l'ordre public, qu'il nomme « étrangers illégaux criminels » ? À travers ces quelques mots, Theo Francken réduit la politique d'éloignement des étrangers à ceux ayant commis des actes répréhensibles pénalement et assimile les migrants – en particulier ceux qui sont en séjour irrégulier – à des criminels.

Nos observations dans les centres fermés nous ont permis de confronter ces déclarations politiques à la place et au sens que prend réellement la notion d'ordre public dans la politique de détention et d'expulsion des étrangers.

Les chiffres dont nous disposons indiquent que les cas d'ordre public dans les centres fermés sont relativement peu nombreux au regard de la priorité annoncée par le gouvernement pour ce public, et que l'énorme majorité des personnes détenues n'ont commis aucun délit, si ce n'est de ne pas disposer de titre de séjour. En effet, les personnes qui ont été arrêtées dans le cadre d'un trouble à l'ordre public et celles qui sont arrivées directement de prison ne représentaient, en 2014, que 15% de l'ensemble de la population des centres fermés (chiffres OE).

En outre, le motif d'ordre public – qui n'est pas défini de manière précise dans la loi belge – est régulièrement invoqué par l'Office des étrangers en référence à des actes dont le caractère dangereux pour l'ordre public est loin d'être évident. C'est le cas notamment du travail au noir, qui justifie l'étiquette « ordre public » dans plus de la moitié des cas, ou encore du mariage suspect et de l'usage de faux documents. Y a-t-il vraiment une menace pour l'ordre public quand un sans-papiers travaille au noir, lorsqu'il a contracté ou tenté de contracter un mariage dit de complaisance, ou encore lorsqu'il a produit un faux passeport pour ouvrir un compte en banque ?

Autant de situations qui, non seulement, motivent la détention, mais en plus, relèguent au second plan et de manière catégorique les droits fondamentaux des personnes visées. Ainsi, lorsqu'une décision de détention se fonde sur un motif d'ordre public – même s'il s'agit de travail au noir –, l'Office des étrangers exclut d'office toute demande de regroupement familial et assortit l'ordre de quitter le territoire d'une interdiction d'entrée de minimum cinq, voire souvent huit ans. Une mesure de détention sur cette base est-elle proportionnelle, tel que l'exige la CEDH, lorsque cette personne a un(e) conjoint(e) et/ou des enfants en Belgique, qui plus est de nationalité belge ou européenne ?

Plusieurs textes et juridictions internationaux tentent de baliser une telle pratique, mais l'Office des étrangers n'en tient manifestement pas compte. Au moindre problème dit d'ordre public, il fait fi de la situation spécifique de la personne et n'évalue en rien la proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif poursuivi.

Les discours politiques et médiatiques qui diabolisent l'étranger, le taxant d'illégal et de criminel, sont donc confortés par un recours extensif et disproportionné à la notion d'ordre public. Le comble est qu'au final, la part de personnes relevant de cette catégorie dans les centres fermés est relativement marginale, au regard de l'objectif annoncé d'expulser en priorité les « illégaux criminels ». Ce qui attribue d'autant plus de crédit à l'hypothèse selon laquelle l'enjeu principal de ces discours relève surtout du symbolique, de l'image qu'on entend donner de l'étranger. L'enjeu est ici de démontrer que les étrangers sont illégaux, et que les illégaux sont en soi des criminels. Que les gens ont donc raison d'avoir peur des étrangers, demandeurs d'asile et autres sans-papiers.

Quoi de plus facile, dans un tel climat, que de justifier l'existence des centres fermés, où sont incarcérés, d'une part, une minorité d'étrangers ayant commis des délits des plus graves aux plus insignifiants, et d'autre part, une majorité de demandeurs d'asile et d'étrangers n'ayant d'autre tort que de ne pas avoir de papiers ? Pourtant, ne l'oublions pas, aucun être humain n'est illégal.

// V. RECOM- MANDATIONS



Sur base des divers constats formulés dans cet état des lieux, nos associations ne peuvent que s'interroger sur la compatibilité de dispositifs tels que les centres fermés avec le respect des droits, voire questionner fondamentalement leur bien-fondé et leur légitimité. Ensemble, elles formulent une série de recommandations et demandent au gouvernement de s'y atteler urgemment. Au nom des droits, de la dignité de tous et toutes, et de la démocratie.

Conscients que la suppression des centres fermés ne se réalisera pas à court terme, et devant la persistance et l'ampleur de l'estompement de la norme que nous constatons en détention, nous sommes contraints d'en appeler au respect des grands principes suivants :

1. Le **respect de la liberté comme principe fondamental** de toute politique, tant sur le plan législatif que dans la pratique de l'administration.
 2. Le **respect de l'État de droit**, qui implique que lorsqu'une personne n'est pas ou plus dans les conditions justifiant sa détention, elle soit immédiatement remise en liberté.
 3. Le **respect du principe de non-refoulement**, qui interdit le renvoi d'une personne vers un pays où elle court un risque de traitements inhumains et dégradants.
- Par ailleurs, il nous semble urgent et essentiel de demander :
1. L'instauration d'un dispositif d'évaluation des vulnérabilités, de sorte que **ne soient jamais détenues les personnes** identifiées légalement comme **vulnérables**, à savoir : les mineurs accompagnés, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, et les personnes qui ont été victimes de tortures, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle. En effet, la détention de ces personnes est susceptible de constituer, en elle-même, un traitement inhumain et dégradant.
 2. Une **interdiction** de principe du recours à la **détention pour les demandeurs d'asile**.
 3. L'inscription dans la loi de l'**interdiction de détenir des enfants**, ainsi que des familles avec enfants mineurs.
 4. Qu'il soit mis **fin à la séparation des familles** dans le cadre de la politique d'éloignement.
 5. Le **respect du principe de proportionnalité dans toute décision de détention**, au regard des droits fondamentaux que sont le droit à la liberté, le droit à un recours effectif, le droit à vivre en famille et l'interdiction de traitements inhumains et dégradants.
 6. L'**instauration d'un mécanisme indépendant et efficace de contrôle** de tous les lieux de privation de liberté – y compris les centres fermés –, conformément à l'OPCAT¹, qui n'a toujours pas été ratifié par la Belgique.

1 Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ce protocole, signé par la Belgique mais pas encore ratifié, a pour objectif l'établissement d'un système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

7. Une **réduction maximale de la durée effective de la détention**, impliquant l'interdiction de la « remise des compteurs à zéro » par l'administration (lors du renouvellement des titres de détention).
8. L'instauration d'un **contrôle judiciaire automatique de la détention**, qui soit suspensif et régulier, et qui porte non seulement sur la légalité, mais aussi sur l'opportunité de la détention.
9. Une **information effective et rapide** des détenus et de leur avocat au sujet de toutes les décisions les concernant.
10. Un **accès à une aide juridique de qualité** pour l'ensemble des personnes détenues en centre fermé.
11. L'inscription dans un texte de loi des **critères concrets de définition de l'ordre public**, et qu'il soit mis fin à tous discours et pratiques susceptibles de créer un amalgame entre migration et ordre public.
12. La **publication annuelle d'un rapport global et exhaustif** relatif aux centres fermés et aux expulsions d'étrangers.



caritas
international.be

CIRÉ
coordination et initiatives
pour réfugiés et étrangers



LA LIGUE
DES DROITS
DE L'HOMME



Vluchtelingenwerk
VLAANDEREN