

Quand la Belgique enferme ses demandeurs d'asile

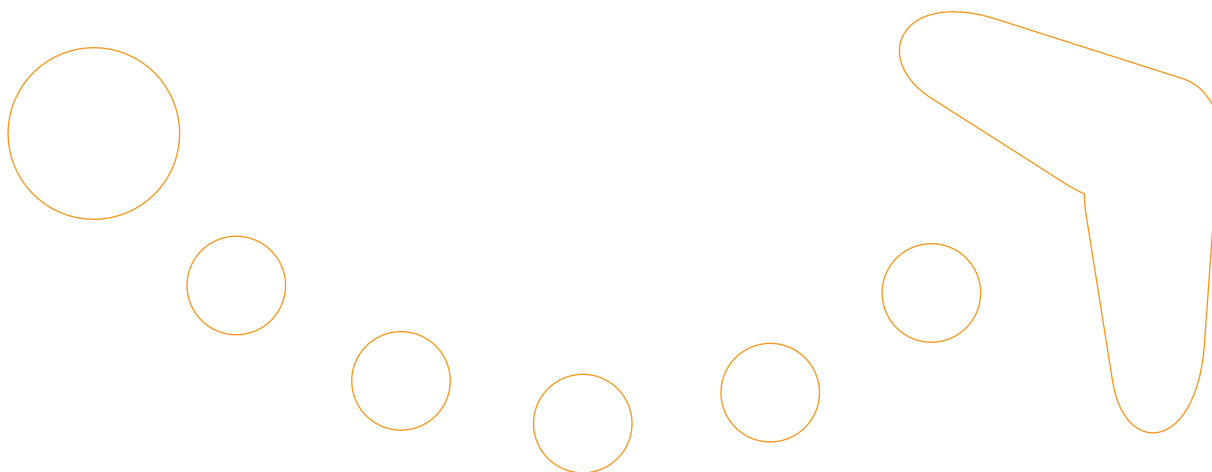


août 2015


CIRÉ

Sommaire

Introduction	3
Bases légales autorisant le recours à la détention d'un demandeur d'asile	4
La pratique de l'Office des étrangers	5
La détention des demandeurs d'asile en Belgique respecte-t-elle le droit européen?	6
Conclusion	8



Introduction

Chaque année, l'Office des étrangers (OE), l'administration belge chargée notamment d'assurer les expulsions des personnes en séjour irrégulier, enferme plusieurs milliers d'étrangers dans l'un des cinq centres fermés que compte notre pays. L'an dernier, 6.285 étrangers ont ainsi fait l'objet d'une ou plusieurs mesures d'enfermement.¹

La plupart des étrangers ainsi écroués dans un centre fermé avaient fait l'objet, avant d'être arrêtés, d'une ou plusieurs décisions leur enjoignant de quitter le territoire. Ces ordres de quitter le territoire sont généralement pris par l'OE à la suite du rejet d'une ou plusieurs demande(s) d'asile et/ou de régularisation ou, plus rarement, à la suite d'un contrôle d'identité par la police et du constat que l'étranger interpellé ne disposait pas d'un droit de séjour.

A côté de ces étrangers en séjour irrégulier (demandeurs d'asile déboutés, étrangers déboutés d'une demande de régularisation, étrangers séjournant clandestinement sur le territoire ou encore étrangers ne disposant plus d'un titre de séjour en règle), on trouve parmi les 6.285 étrangers écroués, des étrangers qui s'étaient présentés aux autorités, en l'occurrence à l'OE, pour y introduire une demande d'asile et qui, à cette occasion ou peu de temps après, ont fait l'objet d'une décision d'enfermement alors même que leur demande d'asile était toujours en cours.

En 2014, ces demandeurs d'asile représentaient, si l'on se fie aux chiffres fournis par l'OE, 20 % de la population totale des centres fermés.

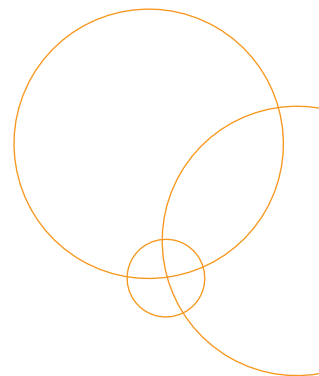
Qui sont ces demandeurs d'asile ? Pourquoi, contrairement au plus grand nombre, sont-ils détenus dans un centre fermé et non accueillis dans un centre ouvert ? Combien de temps peuvent-ils ainsi rester détenus ?

Pour répondre à ces différentes questions, nous examinerons d'abord les différentes hypothèses dans lesquelles la loi belge permet (mais n'impose pas) à l'administration ou au Ministre ayant la politique de la Migration et de l'Asile dans ses compétences, de détenir un demandeur d'asile qui vient demander la protection des autorités belges.

Une fois exposé le cadre législatif actuel, nous décrivons la mise en œuvre qu'en fait l'OE.

Pour terminer, nous examinerons comment le cadre législatif belge et la pratique de l'administration belge en matière de recours à la détention à l'égard des demandeurs d'asile devraient être modifiés pour se conformer au droit européen.

Enfin, en guise de conclusion, nous nous interrogerons sur les chances de voir les pratiques actuelles modifiées.



¹ Un étranger détenu en centre fermé peut, au cours de sa détention, faire l'objet de nouveaux titres de détention qui viendront à chaque fois remettre à zéro le compteur de sa détention. Ainsi, l'étranger détenu en raison de l'illégalité de son séjour fera l'objet d'un nouveau titre de détention s'il introduit une demande d'asile dans le centre fermé. De même, l'étranger détenu en centre fermé fera, à chaque refus d'embarquer, l'objet d'un nouveau titre de détention.

Bases légales autorisant le recours à la détention d'un demandeur d'asile

Le législateur belge a, au fil des réformes successives de la loi², prévu une pléthore d'hypothèses autorisant le recours à la détention administrative d'un demandeur d'asile.

Ainsi, l'article 74/6 §1er bis de la loi du 15 décembre 1980 prévoit 15 hypothèses dans lesquelles un demandeur d'asile peut être détenu. Citons, à titre d'exemples, le fait pour le demandeur d'asile d'avoir, après avoir quitté son pays, résidé plus de 3 mois dans un pays tiers ; le fait d'avoir résidé dans plusieurs pays tiers pendant une durée totale supérieure à trois mois ; le fait d'être en possession d'un titre de transport valable à destination d'un pays tiers ; le fait d'avoir déjà introduit une demande d'asile ; ou encore d'avoir introduit sa demande 8 jours après son arrivée.

Outre cet article 74/6 § 1er bis, la loi du 15 décembre 1980 comporte de nombreuses autres dispositions permettant à l'OE d'écrouer un demandeur d'asile en centre fermé.

Il s'agit des articles 51/5 §1 alinéa 2, 51/5 §3 alinéa 4, 52/4 al.4, 54 §2 alinéa 2, 74/5 § 1er 2° et 74/6 § 1er de cette même loi.

Il serait trop long et fastidieux de passer ici en revue toutes les hypothèses prévues par ces différentes dispositions. On peut toutefois les regrouper assez schématiquement en 4 catégories :

- Une première catégorie concerne les demandeurs d'asile qui viennent d'arriver en Belgique en provenance d'un État tiers à l'Union européenne (UE) et auquel l'État belge refuse l'accès au territoire (article 74/5). Dans ce cas, l'étranger qui s'est vu refuser l'accès au territoire (parce que, par exemple, il ne dispose pas de documents de voyage en règle, ou parce qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes, ou encore parce que les motifs de son séjour ne semblent pas clairs) et qui introduit une demande d'asile avant l'exécution de la mesure de refoulement dont il fait l'objet sera quasi toujours placé en détention tout au long de sa procédure d'asile. Si à l'issue de cette procédure, l'étranger obtient l'asile ou le bénéfice de la protection subsidiaire, il pourra accéder au territoire et se verra remettre un titre de séjour. Dans le cas inverse, il sera refoulé, au besoin par la contrainte, vers le pays d'où il est arrivé. Par ailleurs, si à l'issue d'un délai de deux mois, aucune décision définitive n'a été prise en ce qui concerne sa demande d'asile, il sera remis en liberté et invité à se rendre dans le centre ouvert que lui désignera l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil).

- Une deuxième catégorie concerne les demandeurs d'asile dits « Dublin » (article 51/5 §1 alinéa 2 et article 51/5 §3 alinéa 4). Il s'agit là de demandeurs d'asile pour lesquels l'OE considère que l'examen de la demande d'asile ne serait (sous réserve de vérification) ou n'est pas du ressort des autorités belges, mais appartient à un autre État de l'UE en vertu d'un règlement européen communément appelé règlement Dublin III.
- Une troisième catégorie concerne les demandeurs d'asile dont la demande est jugée suspecte parce que, à l'introduction de cette demande, ils ont adopté un comportement tel que ceux prévus par l'article 74/6 § 1er bis, ou parce que cette demande a fait l'objet d'une décision de refus par le Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) (article 74/6 § 1er).
- La quatrième et dernière catégorie concerne les demandeurs d'asile pour lesquels le Ministre estime qu'en raison de circonstances exceptionnellement graves, un recours à la détention est nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité nationale (article 52/4 alinéa 4 et article 54 § 2 alinéa 2).

S'agissant des délais de détention, ceux-ci varient selon le type d'écrou auquel l'administration recourt: un mois éventuellement prolongeable encore d'un mois pour les demandeurs d'asile détenus préalablement à la détermination de l'État responsable de l'examen de leur demande d'asile ; un mois dans le cadre de l'organisation d'un transfert vers un autre État responsable de l'examen de leur demande d'asile ; deux mois à deux mois et demi lorsque la Belgique est responsable du traitement de la demande d'asile ; et des durées non clairement définies lorsque le Ministre estime que la sauvegarde de l'ordre public ou de la sécurité nationale l'exige. Dans les faits, il n'est pas rare non plus qu'un demandeur d'asile soit écroué successivement pour deux motifs différents.

² Loi du 15 décembre 1980

La pratique de l'Office des étrangers

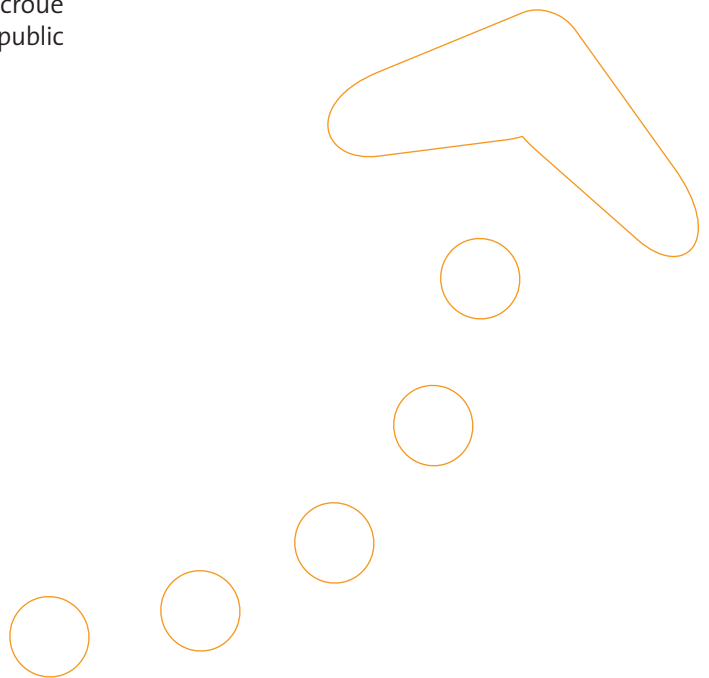
Les chiffres communiqués mensuellement par l'OE au Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR) font apparaître que chaque mois, environ une centaine de demandeurs d'asile sont écroués dans un centre fermé sur base des dispositions ci-dessus mentionnées.

Si l'on se fie aux chiffres fournis par l'OE, on constate qu'en 2014, 1172 demandeurs d'asile ont été enfermés par l'OE dans l'un de ses cinq centres fermés.

Parmi ceux-ci, plus de la moitié (651) l'ont été dans le cadre du règlement Dublin III (règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des états membres), plus d'un tiers (437) à la suite de leur refus d'accès au territoire (le plus souvent à leur arrivée à l'aéroport de Bruxelles-National) et à l'introduction subséquente d'une demande d'asile.

Le recours aux dispositions de l'article 74/6 semble nettement plus limité puisque selon les chiffres communiqués par l'OE, seuls 84 demandeurs d'asile (moins de 10%) ont été écroués avant qu'il ne soit statué définitivement sur leur demande. Ceci doit probablement être corrigé dans la mesure où les chiffres fournis par l'OE semblent ne pas tenir compte des demandes d'asile introduites à partir des centres fermés par des étrangers détenus jusque-là en raison de l'irrégularité de leur séjour.

En 2014, aucun demandeur d'asile n'aurait été écroué en raison des menaces qu'il ferait courir à l'ordre public et à la sécurité nationale.



La détention des demandeurs d'asile en Belgique respecte-t-elle le droit européen ?

Depuis 1999, Les États membres de l'UE ont l'ambition de mettre en place un régime d'asile européen commun. Pour ce faire, l'UE a adopté un certain nombre de directives et de règlements. Citons ici la directive relative aux procédures d'asile, la directive relative aux conditions d'accueil, la directive qualification, le règlement Dublin et le règlement Eurodac.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la possibilité de recourir à la détention à l'égard de demandeurs d'asile, les dispositions pertinentes sont contenues dans une directive et un règlement remaniés en 2013.

Il s'agit, d'une part, du règlement du 26 juin 2013 N°604/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride, communément appelé règlement Dublin III ; et d'autre part, de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, souvent appelée directive accueil.

Le règlement Dublin III est entré en vigueur le 1er janvier 2014 et est, comme tout règlement européen, directement applicable au sein des États de l'UE depuis cette date. La directive, comme toute directive, doit quant à elle faire l'objet d'une transposition dans le droit national des différents États. Dans le cas présent, la directive laissait jusqu'au 22 juillet aux États pour transposer dans leurs législations nationales les normes qu'elle a mises en place.

Ces deux instruments, s'ils n'interdisent pas aux États de détenir un demandeur d'asile dans certaines circonstances, prévoient néanmoins que, pour pouvoir faire usage de la détention, une série de conditions doivent être remplies. Ces conditions devraient en principe restreindre les possibilités pour un État de recourir à la détention à l'égard d'un demandeur d'asile et offrir au demandeur d'asile détenu un certain nombre de garanties.

Avant d'examiner succinctement les conditions que la directive accueil et le règlement Dublin III imposent, on peut d'emblée relever que la directive accueil n'a, à ce jour, toujours pas été transposée en droit belge et que les dispositions du droit belge qui contreviennent aux dispositions du règlement Dublin III n'ont, quant à elles, toujours pas été abrogées. On ne sera dès lors pas surpris de constater que la Belgique ne respecte pas les dispositions contenues dans ces instruments,

du moins en ce qui concerne la détention des demandeurs d'asile. S'agissant plus précisément du règlement Dublin III, il est particulièrement frappant de constater que l'OE motive ses décisions d'écrou dans le cadre du règlement Dublin III en se référant toujours aux dispositions de la loi belge et non aux dispositions pertinentes du règlement Dublin III.

Conditions imposées pour le placement en détention par le règlement Dublin III et la directive accueil (refonte).

Le règlement Dublin III, dans sa section V consacrée au placement en rétention (c'est-à-dire en détention), affirme que les États ne peuvent placer en rétention au seul motif qu'un demandeur d'asile fait l'objet d'une procédure de transfert vers un autre État européen.

Pour placer un demandeur d'asile en rétention, ce règlement impose (article 28) qu'il existe un risque non négligeable de fuite de ce demandeur, que ce risque se base sur une évaluation individuelle, que ce placement en rétention soit proportionnel au risque de fuite encouru et qu'aucune autre mesure moins coercitive ne puisse être appliquée.

Ces conditions sont nettement plus restrictives que celles prévues par la loi belge (article 51/5 §1er alinéa 3 et article 56§3 alinéa 4) qui laissent un pouvoir d'appréciation quasi illimité au Ministre ou à son administration pour placer un demandeur d'asile en détention dès lors qu'il pourrait faire l'objet d'un transfert dans le cadre du règlement Dublin III.

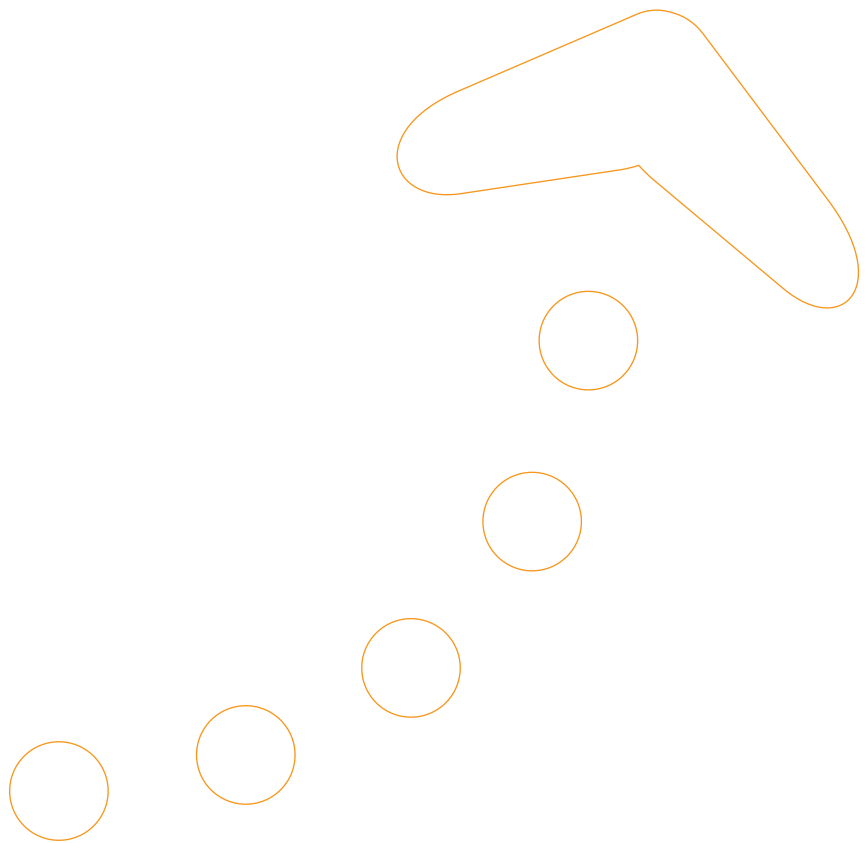
S'agissant de la directive accueil (refonte), celle-ci (article 8.4) prévoit que les États doivent mettre en place des alternatives à la détention. La directive dispose également qu'il ne peut être recouru à la détention que «si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées» après une appréciation au cas par cas.

Cette directive limite par ailleurs, dans son article 8.3, le recours à la détention à six hypothèses :

- pour établir ou vérifier l'identité ou la nationalité d'un demandeur d'asile ;
- pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a un risque de fuite du demandeur ;
- pour statuer dans le cadre d'une procédure sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire ;
- lorsque le demandeur faisait déjà l'objet d'une mesure de rétention prise dans le cadre de la directive retour et que l'État membre concerné peut justifier que le demandeur avait déjà eu l'occasion de pré-

senter une demande de protection internationale et qu'il existe des motifs raisonnables de penser que le demandeur a présenté la demande de protection internationale à seule fin de retarder ou d'empêcher l'exécution de la décision de retour ;

- lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige ;
- ou conformément à l'article 28 du règlement Dublin III (cf. ci-dessus).



Conclusion

Comme mentionné précédemment, la directive accueil (refonte) n'a pas encore fait l'objet d'une transposition en droit belge. On peut dès lors craindre que l'OE ne poursuive sa pratique actuelle aussi longtemps que cette directive ne sera pas transposée.

La manière dont cette directive sera finalement transposée dans le droit belge éclairera davantage les intentions des autorités belges de se conformer en cette matière au droit européen.

Le non-respect des règles prévues par le règlement Dublin III en matière de placement ne nous incite guère à penser que le législateur belge imposera à l'OE de modifier substantiellement sa pratique actuelle. Pour ce faire, gageons que de nombreux recours à la Cour de justice de l'Union européenne par voie de question préjudicielle seront nécessaires.

Nous recommandons au législateur de transposer au plus vite cette directive qui, en cas de non transposition persistante, vaudra à la Belgique d'être sanctionnée par la Commission européenne.

Pour ce qui est des aspects relatifs à la détention des demandeurs d'asile, les articles 51/5, 52/4, 54, 74/5 et 74/6 doivent être profondément remaniés, voir abrogés pour être rendu conforme à la directive accueil (refonte).

La transposition de la directive accueil (refonte) devrait être, selon nous, l'occasion de revoir, pour l'améliorer, le contrôle de la détention administrative des étrangers. Ce contrôle de la détention est confié dans le système belge aux juridictions d'instructions (juge pénal).

L'absence d'automatisme de ce contrôle et le faible nombre de requêtes de mise en liberté introduites ont pour conséquence qu'un nombre très réduit d'étrangers détenus (y compris de demandeurs d'asile) voient la mesure de détention dont ils font l'objet contrôlée par un juge au moins à une reprise (moins de une détention sur 5).

L'interdiction imposée au juge par la loi de pouvoir contrôler l'opportunité de la mesure de détention décourage nombre d'avocats d'introduire un recours contre la mesure de détention.

De plus, lorsqu'un juge est saisi d'une requête de remise en liberté et qu'à la suite de celle-ci, il ordonne la remise en liberté de l'étranger détenu en centre fermé, celui-ci n'est pas automatiquement libéré.

En effet, lorsque l'OE ou le parquet décide de faire appel de la décision de remise en liberté prise par ce juge, l'étranger restera au minimum 15 jours supplémentaires détenu au sein du centre fermé, jusqu'à ce que le juge d'appel se prononce à son tour sur la légalité de la mesure de détention prise.

Et même si ce juge d'appel confirmait à son tour la décision de remise en liberté prise par le premier juge, l'intéressé n'est pas encore automatiquement libéré.

En cas de pourvoi en cassation, l'intéressé restera encore détenu jusqu'à ce que la Cour de Cassation rejette le pourvoi introduit ou, si elle y fait droit, jusqu'à ce que le nouveau juge d'appel appelé à statuer confirme la décision de remise en liberté par le premier juge d'appel.

Ce système contrevient, selon nous, à la directive accueil qui dispose (article 9.3) que « lorsque, à la suite du contrôle juridictionnel, le placement en rétention est jugé illégal, le demandeur concerné est libéré immédiatement ».

Nous recommandons dès lors que les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 relatives aux recours ouverts aux étrangers faisant l'objet d'une mesure privative de liberté en vertu de cette même loi, soient modifiées de manière à ce que dès qu'un juge saisi ordonne une remise en liberté, celle-ci soit immédiatement mise en œuvre quand bien même un appel serait introduit contre cette décision par le parquet ou l'OE.



Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.



CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Justice et paix
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)