



# Les centres fermés pour étrangers

Un mécanisme hors de contrôle

décembre 2017

**CIRÉ**

## Sommaire

Introduction	3
Le contrôle de la décision de privation de liberté, un contrôle judiciaire limité	4
Le contrôle des conditions de détention, un contrôle inexistant !	5
Le contrôle démocratique et citoyen, un contrôle sans effet	6
Conclusion	7

## Introduction

L'actualité récente a mis sous les feux de la rampe la problématique du renvoi des étrangers dans leurs pays d'origine et leur détention en centre fermé. On pense au vote par la Chambre, le 9 novembre dernier en séance plénière, des projets de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers, à la présentation du rapport de Myria le même jour, à la campagne d'affichage #NotInMyName dénonçant la politique migratoire, et à la présentation de la note de politique du secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration.

De même, la décision d'augmenter le nombre et la capacité des centres fermés et de ré-enfermer, dès le début de l'année 2018, des familles avec des enfants mineurs au centre 127 bis va reposer, dans les mois et les années à venir, la question cruciale du contrôle qui doit entourer ces dispositifs.

Il convient également de tenir compte de la récente réforme de l'aide juridique en Belgique et du contexte européen qui ne cesse de pousser à augmenter l'efficacité de la politique de renvoi des étrangers en séjour irrégulier.

Actuellement, les étrangers détenus administrativement en vue de leur éloignement sont en principe<sup>1</sup> écroués dans l'un des cinq centres fermés que compte la Belgique.

Contrairement aux personnes condamnées en raison de faits délictueux ou criminels, ou soupçonnées d'avoir commis de tels faits, ces personnes ne sont pas enfermées à la suite d'une décision judiciaire mais à la suite d'une décision administrative prise par un fonctionnaire de l'Office des étrangers, l'administration en charge des questions d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement des étrangers en Belgique.

Le recours à la détention n'est en principe autorisé que lorsque « *d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives ne peuvent être appliquées efficacement dans un cas particulier* », autrement dit, selon la législation<sup>2</sup>, le recours à la détention doit être une mesure de dernier ressort. Pour que ce principe ne reste pas lettre morte, il conviendrait de donner au juge tous les moyens de vérifier que la détention est bien une mesure de dernier ressort.

Après une brève description de la manière dont s'opère le contrôle de la privation de liberté d'un étranger détenu en centre fermé et des obstacles qui rendent ce contrôle très difficile, la présente analyse examine pourquoi le contrôle des conditions de détention et le contrôle démocratique des centres fermés reste largement ineffectif.

<sup>1</sup> Lorsqu'un étranger a été condamné à une peine de prison ou lorsqu'il s'y retrouve dans le cadre de la détention préventive, et s'il n'est pas ou plus en ordre de séjour, cet étranger pourra à l'issue de sa peine ou de sa détention préventive être maintenu en détention administrative dans l'établissement pénitentiaire où il avait été préalablement détenu à la suite d'une décision judiciaire.

<sup>2</sup> L'article 15 de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, plus communément nommée « directive retour », dispose qu'« à moins que d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, puissent être appliquées efficacement dans un cas particulier, les États membres peuvent uniquement placer en rétention le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour afin de préparer le retour et/ou de procéder à l'éloignement ». La loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers reprend quasi à l'identique la formulation de la directive retour dans son article 7, qui dispose qu'« à moins que d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives puissent être appliquées efficacement, l'étranger peut être maintenu à fin [de reconduire l'étranger à la frontière]. »

## Le contrôle de la décision de privation de liberté, un contrôle judiciaire limité

À la différence de ce qui est prévu en matière de détention préventive, la législation ne prévoit pas que la détention administrative des étrangers fasse automatiquement l'objet d'un contrôle de légalité par un juge de l'ordre judiciaire. Pour que cette mesure de détention soit effectivement contrôlée, il faut que le détenu dispose d'un avocat disposé à introduire une requête de remise en liberté devant les juridictions compétentes (Chambre du Conseil du Tribunal de première instance et Chambre des mises en accusation des Cours d'Appel). Ces juridictions ont pour mission principale de statuer sur la légalité et l'opportunité de maintenir en détention préventive une personne inculpée d'avoir commis un délit ou un crime. La requête de mise en liberté peut être introduite de mois en mois. La loi sur les étrangers précise toutefois, à la différence de ce qui se passe en matière de détention préventive, que l'examen du juge se limite à un contrôle de la légalité de la mesure d'enfermement, le juge ne pouvant en aucun cas statuer sur son opportunité.

En pratique, il est extrêmement difficile, si pas impossible, pour l'avocat de démontrer que la mesure de détention prise à l'encontre de son client est proportionnée et constitue bien une mesure de dernier ressort. Le plus souvent, toute motivation de la requête de mise en liberté tendant à démontrer que la détention n'est pas une mesure de dernier ressort et qu'elle n'est donc pas proportionnée sera considérée par le juge comme remettant en cause l'opportunité de l'enfermement et rejetée pour cette raison.

Dans ces conditions, nombreux sont les avocats qui renoncent à introduire une requête de mise en liberté, considérant qu'elle n'a quasi aucune chance d'aboutir. En outre, comme la juridiction territorialement compétente pour statuer sur une requête de mise en liberté dépend du lieu où l'étranger a été arrêté ou du lieu où il résidait jusqu'alors, l'avocat désireux d'introduire une pareille requête devra souvent effectuer de longs déplacements, et parfois plaider le dossier de son client devant une juridiction installée de l'autre côté de la frontière linguistique. À titre d'exemple, si un étranger résidant à Gand se fait arrêter par la police à Ostende et est écroué sur décision de l'Office des étrangers au centre fermé de Vottem, l'avocat de cet étranger devra introduire sa requête de mise en liberté soit devant la Chambre du Conseil de Gand, soit devant celle de Bruges. Comme la plupart des étrangers enfermés doivent, faute de moyens, faire appel à des avocats pro deo désignés par le bureau d'aide juridique le plus proche du centre fermé, on comprend aisément les difficultés auxquelles peuvent être confrontés ces avocats. Comme si ces obstacles ne suffisaient pas, l'avocat introduisant une requête de mise en liberté doit s'attendre, dans l'hypothèse où le juge y ferait droit, à ce que l'Office des étrangers ou le parquet interjette appel de l'ordonnance, avec pour conséquence un maintien en détention de son client jusqu'à la décision rendue en appel. Et même si la juridiction d'appel confirme la décision de remise en liberté prise par la Chambre du Conseil, l'étranger peut rester détenu si le parquet ou l'Office des étrangers décide de se pourvoir en cassation. Si la Cour de Cassation estime le pourvoi fondé, l'affaire sera renvoyée vers une autre Chambre des mises en accusation et l'étranger restera toujours maintenu en détention administrative dans l'intervalle. Il n'est dès lors pas difficile de comprendre que, sur les 1.128 personnes libérées d'un centre fermé en 2016 (pour 6.311 personnes enfermées cette même année), la proportion de celles qui ont été libérées à la suite d'une requête de mise en liberté a été infime<sup>3</sup>.

3 À titre d'exemple, le rapport d'activités 2014 du centre fermé de Merksplas mentionne que sur les 228 détenus libérés de ce centre cette année-là, seuls 13 le devaient à une décision des juridictions d'instruction. *Jaarverslag 2014 Centrum voor Illegale Merksplas*, Federale Overheidsdienst Binnenlandse zaken, Algemene Directie Vreemdelinenzaken, Directie Centra, Centrum voor Illegale Merksplas.

## Le contrôle des conditions de détention, un contrôle inexistant !

Il existe plusieurs dispositions légales relatives aux conditions de détention des étrangers en vue de leur expulsion.

Au niveau européen, la « directive retour »<sup>4</sup> impose que la rétention des personnes en séjour irrégulier ait lieu dans des centres spécialisés, que ces personnes puissent entrer en contact avec leurs représentants légaux, les membres de leur famille et leurs autorités consulaires, qu'une attention particulière soit accordée à la situation des personnes vulnérables, que les soins médicaux d'urgence et le traitement indispensable des maladies soient assurés, et que toute personne placée en centre fermé se voie systématiquement communiquer les informations relatives à la réglementation applicable au lieu où elle est détenue.

Au niveau belge, le régime applicable aux centres fermés est régi par un arrêté royal<sup>5</sup> et les règlements d'ordre intérieur propres à chaque centre. L'arrêté royal garantit un certain nombre de droits aux détenus<sup>6</sup>. Parmi ces droits, on notera que chaque détenu a droit à une assistance individuelle médicale, psychologique et sociale. Chaque détenu a également le droit d'échanger de la correspondance, de téléphoner (à ses frais) tous les jours entre huit et vingt-deux heures, de recevoir des visites de sa famille et de toutes personnes pouvant avoir un intérêt légitime. Chaque détenu a également droit à une assistance morale et religieuse, à disposer d'un local adapté à sa pratique morale et religieuse. Enfin, chaque détenu a aussi droit à une assistance juridique. L'arrêté royal prévoit également l'instauration d'une Commission chargée exclusivement du traitement des plaintes individuelles relatives à son application. Les règles de procédure et de fonctionnement de la Commission sont déterminées par un arrêté ministériel<sup>7</sup>.

Pour être recevable, la procédure prévue par l'arrêté ministériel dispose que la plainte du détenu doit se rapporter à une décision ou à des faits liés à l'application de l'arrêté royal régissant les centres fermés, se rapporter à une décision ou à des faits qui se sont produits au plus tard cinq jours avant l'introduction de la plainte, être écrite dans une des langues nationales ou dans la langue maternelle du détenu, être datée, signée et envoyée par l'intermédiaire du directeur du centre fermé<sup>8</sup>.

4 Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

5 Arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à disposition du gouvernement ou maintenu en application des dispositions citées dans l'article 74/8 §1er de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

6 L'arrêté royal du 2 août 2002 définit ceux-ci comme des occupants. Ces personnes étant privées de liberté, nous utilisons le mot détenu, à notre avis plus conforme à la réalité.

7 Arrêté ministériel du 23 septembre 2002 établissant la procédure et les règles de fonctionnement de la Commission et du secrétariat permanent, visés à l'article 130 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées à l'article 74/8 §1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

8 L'article 2 de l'arrêté ministériel dispose que le détenu peut aussi remettre sa plainte au collaborateur du Secrétariat permanent de la Commission lors d'une permanence organisée dans le centre. Dans les faits, ces permanences n'ayant jamais été mises en place, il ne reste au détenu que la possibilité de remettre sa plainte au directeur du centre qui le détient.

Les chiffres relatifs au nombre de plaintes introduites et aux suites qui leur ont été données suffisent à démontrer que le système de la Commission des plaintes ne fonctionne pas : « *En 10 ans de fonctionnement (2004-2014), 373 plaintes ont été introduites dont 226 ont été déclarées recevables (60,6%). Sur ces 226 plaintes recevables, 9 ont été déclarées (partiellement) fondées. Au cours de cette période, 77.676 personnes ont été détenues en centre fermé* »<sup>9</sup>.

## Le contrôle démocratique et citoyen, un contrôle sans effet

Lorsqu'on parle de contrôle démocratique, on songe généralement au contrôle parlementaire, au contrôle citoyen et au contrôle par la presse. Contrairement aux citoyens et à la presse, soumis à un régime d'autorisation, les parlementaires ont un accès de droit aux centres fermés. Force est cependant de constater que, dans la pratique, cette possibilité de contrôle qui leur est offerte reste relativement peu utilisée. Le contrôle parlementaire s'exerce également via le recours aux questions parlementaires. Ce contrôle reste fort insatisfaisant dans la mesure où les réponses données par le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration lui sont généralement dictées par l'Office des étrangers, qui délivre avant tout une information justifiant l'attitude de son administration. On soulignera cependant que la Chambre des représentants s'est souciée, en février 2008, d'avoir un réel état des lieux de la question lorsqu'elle demanda au Médiateur fédéral de mener des investigations sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers, de formuler des recommandations sur base de ces constatations, et de lui en faire rapport. Ce rapport contient 183 recommandations recouvrant 12 thèmes tels que les conditions matérielles, les règles de vie, le régime disciplinaire, l'aide juridique, les soins médicaux ou le droit de plainte. Parmi les recommandations, le Médiateur fédéral estimait impératif, vu l'extrême vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne détenue face aux risques de traitement inhumain ou dégradant, de prévoir un mécanisme indépendant de contrôle des lieux de détention. Près de dix ans plus tard, les autorités n'ont toujours pas donné suite à cette recommandation.

<sup>9</sup> La migration en chiffres et en droits 2015, Myria, Bruxelles, septembre 2015, p.167.

En l'absence de cette instance de contrôle indépendante, la société civile s'est préoccupée d'avoir un œil sur ce qui se déroulait dans ces centres via différentes associations ayant pour objet social la défense des étrangers. Organisées en réseau, ces associations ont pu obtenir des accréditations de l'Office des étrangers pour qu'une douzaine de visiteurs puisse visiter chacun des centres fermés et rencontrer les détenus. Ces visiteurs rencontrent plus ou moins 700 détenus par an. Parmi les missions que se sont fixées les associations ayant accepté de consacrer du personnel pour effectuer ces visites, figure la volonté d'assurer une vigilance citoyenne sur ces lieux soustraits au regard du grand public. Depuis lors, quels que soient les éventuels efforts entrepris par le gouvernement pour améliorer ou humaniser les centres fermés, elles constatent que la détention blesse et abîme l'immense majorité des personnes écrouées dans ces centres. La plupart des détenus ressentent cette mesure de détention comme profondément injuste, anxiogène et non respectueuse de leur qualité d'être humain. Face à la détresse vécue par les détenus, les visiteurs des associations restent le plus souvent impuissants, tant le système des centres fermés est verrouillé et cadenassé par des lois et des pratiques qui ne tiennent absolument pas compte de la personne en dehors de sa situation administrative au niveau du séjour. Avec l'accord du détenu, elles peuvent certes faire remonter à la direction du centre, ou même vers l'extérieur, des éléments (état de santé, durée de la détention, présence d'un membre de la famille proche en Belgique) dont il devrait être tenu compte pour que la personne soit remise en liberté ou qu'au moins la mise en œuvre de l'expulsion soit provisoirement suspendue. Elles doivent cependant constater que ces démarches n'ont que peu d'effet.

Il ne peut être question de lister de manière exhaustive l'ensemble des « dysfonctionnements » observés par les visiteurs au sein des centres fermés et partagés depuis lors par de nombreux acteurs institutionnels belges comme le Médiateur fédéral, le Centre fédéral Migration (Myria) ou encore l'ex-Comité Belge d'Aide aux Réfugiés. Nous n'en retiendrons que deux, à savoir l'extrême difficulté de faire valoir ses droits, notamment en raison d'un système d'accès à l'aide juridique, pourtant garanti par la Constitution, de plus en plus mis à mal ; et l'absence de véritable autorité de contrôle sur les centres fermés.

## Conclusion

L'absence de contrôle efficace des décisions prises par l'Office des étrangers transforme peu à peu le pouvoir discrétionnaire de cette administration en pouvoir arbitraire. Cette quasi-absence de contrôle mine la confiance des étrangers, de leurs proches et de toutes personnes attachées à l'État de droit dans le caractère démocratique de nos institutions. Lorsqu'on est étranger et que l'on se retrouve détenu dans un centre fermé, on entre dans une « black box » où le droit commun ne s'applique plus. Les rares règles visant à protéger les détenus contre un traitement inhumain ou dégradant, ou plus simplement contre une décision violant la réglementation en vigueur dans les centres fermés, apparaissent plus comme un catalogue de bonnes intentions que comme de véritables garanties offertes aux détenus.

À l'heure où les autorités s'apprêtent à ré-enfermer les plus vulnérables des vulnérables, les enfants, il y aurait urgence à ce qu'un véritable système de contrôle de la détention et des centres fermés soit mis en place. Pourtant, en dépit de cette urgence, rien ne sera fait par les autorités. Faudra-t-il un nouveau drame, tel que la mort de Semira Adamu il y a 20 ans, pour que les autorités prennent conscience que des centres fermés sans réel contrôle conduisent droit à la catastrophe ?



## 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

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

### Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- 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)
- 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)