

# La détention des demandeurs d'asile

 Mars 2009

**CIRÉ**

## Table des matières

Introduction	3
Demandes d'asile à la frontière : Article 74/5	5
Les demandeurs d'asile «Territoire»	6
Début de la procédure	6
Pendant le recours au Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE)	6
Détentions dans le cadre de l'application du règlement Dublin	7
Changements législatifs	7
Cumul des durées de détention	7
Base des décisions de détention	7
Quelques autres éléments	8
Durées de détention	8
Recours juridictionnel contre la décision de détention	8



# Introduction

Un des principes fondamentaux de la convention de Genève figure en son article 31 : les demandeurs d'asile ne devraient pas être sanctionnés du fait de leur entrée ou séjour irréguliers. Dans le même ordre d'idées, il semble essentiel de rappeler les prescriptions du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en la matière : « les demandeurs d'asile ne devraient pas être détenus ». Si une mesure de détention devait être décidée, elle devrait l'être après avoir pris en considération les alternatives possibles et ne correspondre qu'aux motifs suivants : vérifier l'identité, déterminer les éléments sur lesquels repose la demande d'asile (ce qui se limite au stade préliminaire de l'instruction de la demande et n'inclut pas la possibilité de justifier la détention pour l'ensemble de la procédure), lorsque le demandeur a détruit son titre de voyage et/ou ses documents d'identité avec l'intention de tromper les autorités, afin de protéger la sécurité nationale et l'ordre public<sup>1</sup>.

Evaluer les dernières réformes de la procédure d'asile devrait s'accompagner d'un effort permanent de mémorisation de ces principes, tant il semble qu'on s'en soit éloigné. Un demandeur d'asile est une personne qui vient chercher la protection d'un autre État que le sien et non pas une personne dont on devrait se protéger.

Pourtant, les dernières réformes qu'il s'agit ici d'évaluer comportaient un volet qui suscitait, dès 2006, l'indignation des ONG à plus d'un titre, et pour lequel nous espérons encore qu'il sera modifié : le volet concernant la détention des demandeurs d'asile. Le texte de loi voté en 2006 a en effet permis d'accroître les possibilités de détention des demandeurs d'asile et pour des durées plus longues. Ce texte permet de détenir presque tous les demandeurs d'asile à la frontière ou sur le territoire à tout moment de la procédure, il laisse une marge de manœuvre énorme à l'Office des étrangers en la matière.

Selon nous, les demandeurs d'asile ne devraient jamais faire l'objet d'une mesure de détention. En effet, la détention des demandeurs d'asile constitue une forme de sanction déguisée à leur égard mais surtout une discrimination flagrante par rapport aux demandeurs d'asile qui ne sont pas en détention. Un centre fermé n'est absolument pas un lieu adapté à la

réalisation d'une procédure d'asile de bonne qualité. C'est un lieu anxieux où le stress et la pression sont considérables. De plus, des obstacles pratiques s'immiscent dans le parcours d'un demandeur d'asile en centre fermé.

Prenons l'exemple de l'aide juridique. Les conditions de son obtention ne sont pas du tout les mêmes en centre fermé qu'à l'extérieur. Ce thème fut au centre du dernier rapport des ONG de visiteurs en centres fermés<sup>2</sup>. Leurs conclusions sont claires : faire valoir ses droits en centre fermé est un parcours d'obstacles. Beaucoup de détenus ne comprennent pas les raisons de leur détention ou n'ont pas compris l'information qui leur a été donnée et ne sont donc pas en mesure de faire respecter leurs droits. Contrairement aux justiciables en liberté, l'étranger détenu, en ce compris le demandeur d'asile, est tributaire d'un intermédiaire entre lui et le bureau d'aide juridique chargé de désigner un avocat : le personnel du centre fermé. Alors même que la personne en liberté peut tout à fait consulter une permanence d'aide juridique de première ligne, cette permanence n'existe pas en détention. Enfin, lorsqu'un avocat est désigné, la qualité et la diligence de ses interventions dépendront aussi de la transmission des informations opérée par le personnel des centres fermés, cette transmission d'informations est loin d'être optimale. Il est donc clairement moins aisé de faire valoir ses droits en centre fermé qu'à l'extérieur.

Outre le problème de l'aide juridique, le parcours du demandeur d'asile en centre fermé est jonché de difficultés : difficulté du contact avec le monde extérieur, impossibilité d'effectuer des recherches à l'appui de la demande d'asile, pas de soutien spécifique des demandeurs d'asile vulnérables ou victimes de tortures ou traitements inhumains ou dégradants.

Enfin, il est à noter qu'au centre fermé 127, le centre fermé où la plupart des demandeurs d'asile arrivés à l'aéroport de Zaventem sont détenus, il n'est pas possible pour l'étranger détenu de recevoir de visites de la famille ou d'amis. Au vu de ces difficultés nombreuses, il est essentiel, dans le cadre de cette évaluation, d'attirer l'attention sur la problématique de la

1 UNHCR's revised guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers, 26 février 1999.

2 APD, Caritas international, CIRE, JRS, MRAX, Point d'appui, SESO, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, « Faire valoir ses droits en centres fermés. Un état des lieux de l'accès à l'aide juridique dans les centres fermés pour étrangers en Belgique », novembre 2008.

détention car pour les demandeurs d'asile en centre fermé, le fait même d'être détenu est un handicap à prendre en compte.

Des critiques contre la détention des demandeurs d'asile ont déjà été émises dans le cadre de l'évaluation de la loi sur l'accueil pour laquelle des ONG ont été auditionnées le 3 mars 2009. Il nous semble essentiel de réitérer ces critiques dans le cadre de l'évaluation de la procédure d'asile car le fait d'avoir à traverser cette procédure dans un centre fermé a bien entendu un impact sur la qualité de la procédure elle-même. L'analyse de la procédure d'asile est donc indissociable d'une analyse de la politique de détention des demandeurs d'asile, vu que le centre fermé est un élément en soi de la procédure.

Une évaluation des réformes de la procédure d'asile doit aussi s'effectuer au regard des droits fondamentaux des détenus dont l'application dans les centres fermés nous semble particulièrement sujette à caution. Il faut dire que la détention de demandeurs d'asile poursuit des objectifs de contrôle des flux migratoires bien éloignés des obligations qu'a la Belgique vis-à-vis de ces personnes en quête de protection. Les deux principes ne sont pas mis en balance, c'est le contrôle des flux migratoires qui l'emporte au détriment des droits du demandeur d'asile : un demandeur d'asile à la frontière, à l'aéroport de Zaventem, ne bénéficiera pas de l'accueil dans une structure adaptée comme un demandeur d'asile arrivé par d'autres moyens, il sera dans tous les cas détenu en centre fermé. On peut s'interroger sur les motifs qui pourraient justifier une telle discrimination entre demandeurs d'asile.

Afin de préciser ces assertions, nous allons effectuer un rappel de ce qu'ont changé les dernières réformes au regard de la détention des demandeurs d'asile, en attirant l'attention sur certains changements dans la pratique. Ce rapide rappel se fera en fonction des principales catégories de demandeurs d'asile détenus pour lesquels les enjeux sont légèrement différents : les « cas frontière », les demandeurs d'asile « Territoire » ou encore les « cas Dublin ».



# Demandes d'asile à la frontière :

## Article 74/5

Il n'y a pas eu de changement fondamental de cet article de loi. Peut être détenu « l'étranger qui peut être refoulé » et « l'étranger qui demande l'asile à la frontière et ne satisfait pas aux conditions fixées par l'article 2 ».

Pourtant, il s'agit bien d'une des catégories de demandeurs d'asile pour qui la réforme de la procédure a eu l'impact le plus défavorable. Dans la pratique, la règle qui prévaut est que toute personne qui demande l'asile à l'aéroport de Zaventem sans remplir les conditions nécessaires à l'entrée sur le territoire sera automatiquement détenue.

Vu qu'il n'existe plus de phase de recevabilité dans la procédure d'asile, les étrangers sont détenus pendant toute la durée de leur procédure (pour une durée maximale de deux mois, augmentée du délai d'introduction du recours devant le Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE), soit 15 jours maximum).

Il est évident que toute décision de détention doit être prise sur une base individuelle en respectant le principe de proportionnalité, ce qui n'est absolument pas le cas de figure en l'espèce. Rappelons que la Commission européenne, dans son évaluation de l'application de la directive accueil, a montré du doigt la Belgique - parmi sept autres pays - lui reprochant de ne pas appliquer ladite directive dans les centres de détention, « la directive ne prévoit pas d'exception en ce qui concerne son applicabilité ». C'est dans ce contexte que la Commission a rappelé un principe fondamental : « La directive considère la détention comme une exception à la règle générale de libre circulation, qui ne peut être utilisée que « lorsque cela s'avère nécessaire », le placement automatique en détention sans évaluer la situation de la personne concernée est contraire à la directive »<sup>3</sup>.

Suite à une série de visites dans les centres fermés de divers Etats membres de l'Union européenne, un groupe de parlementaires européens a fait voter à une large majorité un rapport au sujet de ces centres<sup>4</sup>. Parmi les Etats critiqués par les parlementaires, la

Belgique figure en bonne position pour ses « détentions automatiques ».

Enfin, la Commission européenne a récemment proposé une réforme de la directive accueil stipulant expressément que la détention d'un demandeur d'asile devrait être exceptionnelle<sup>5</sup>. Dans ce contexte de retour de balancier en matière de détention des demandeurs d'asile, où l'Europe semble peu à peu montrer une volonté de rappeler les principes fondamentaux en la matière, il est difficile de comprendre pourquoi un Etat comme la Belgique aurait recours à des détentions systématiques pendant toute la durée de la procédure d'asile, en contradiction avec nos engagements internationaux.

Dans la pratique, une sorte de « gentleman agreement » existe entre le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) et l'Office des étrangers, ces derniers étant sollicités pour libérer certains demandeurs d'asile pour lesquels on peut penser que le traitement de la procédure durera plus de deux mois. Nous n'avons pas d'éléments chiffrés sur l'application d'un tel règlement ; néanmoins, il nous semble problématique que de tels « bricolages » soient mis en place pour pallier le problème légal de la détention qui résulte de la dernière réforme. Il s'agit donc d'un point qui devrait être changé prioritairement.

3 COM (2007) 745 Rapport final de la Commission au Conseil et au parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres. 26/11/2007.

4 Communiqué de presse du 5 février 2009 : Centres de rétention : le Parlement européen critique les Etats membres.

5 COM (2008) 815 final/2. Proposition pour une refonte de la directive accueil.

# Les demandeurs d'asile «Territoire»

## Début de la procédure

Les critères permettant de détenir un demandeur d'asile sur le territoire sont définis à l'article 74/6 de la loi de 1980. Aux sept critères qui existaient avant les réformes, huit ont été ajoutés en 2006. Les critères qui autorisent théoriquement la détention de demandeurs d'asile dès le début de la procédure figurent au paragraphe 1 de l'article 74/6, ces critères visent les demandeurs d'asile pour lesquels existe un soupçon de fraude.

Voici la liste des huit nouveaux critères :

- L'étranger qui n'a pas introduit sa demande au moment où les autorités chargées du contrôle aux frontières l'ont interrogé ;
- L'étranger qui a déjà introduit une autre demande d'asile ;
- L'étranger qui refuse de communiquer son identité ou sa nationalité ou a présenté des documents de voyage ou d'identité faux ou falsifiés ;
- L'étranger qui s'est débarrassé d'un document de voyage ou d'identité ;
- L'étranger qui introduit une demande d'asile dans le but de reporter ou de déjouer l'exécution d'une décision devant conduire à son éloignement ;
- L'étranger qui entrave la prise d'empreinte digitale ;
- L'étranger qui a omis de déclarer qu'il avait déjà introduit une demande d'asile dans un autre pays ;
- L'étranger qui refuse de déposer la déclaration qu'il doit déposer en début de procédure (origine, identité et itinéraire).

L'introduction de ces nouvelles possibilités de détention avait suscité notre inquiétude en ce que ces nouveaux critères témoignaient d'une méfiance à l'égard des demandeurs d'asile. Les possibilités de détention selon cet article sont très nombreuses. Nous constatons dans la pratique que ces nouveaux critères sont très peu utilisés par l'Office des étrangers (21 personnes ont été détenues au titre de l'article 74/6 § 1 bis en 2008<sup>6</sup>). Il n'empêche que leur simple

présence dans la loi est porteuse de dérives. Depuis le vote de la loi de 2006, presque tous les demandeurs d'asile, qu'ils soient arrivés à la frontière ou sur le territoire, pourraient être détenus.

## Pendant le recours au Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE)

L'article 74/6 a aussi été modifié et concerne désormais les demandeurs d'asile qui se sont vus notifier une décision négative sur leur demande d'asile par le CGRA. Il est désormais possible de détenir un demandeur d'asile pendant la durée de son recours devant le CCE. Là encore, cette modification marque une volonté affirmée du législateur de rendre possible la détention de tout demandeur d'asile, à tout moment de la procédure.

Il n'était pas possible de détenir un demandeur d'asile pendant que la Commission permanente de recours des réfugiés (CPRR) examinait son recours sur le fond de sa demande. L'examen de la recevabilité de la demande d'asile ayant disparu, le législateur a estimé qu'il était nécessaire de rendre possible la détention d'un demandeur d'asile pendant l'examen de son recours auprès du CCE. Selon nous, rien ne justifie l'introduction d'un tel article de loi qui laisse entendre que chaque demandeur d'asile ayant reçu une décision négative en première instance serait susceptible de fuir. Considérer qu'une décision négative en première instance est un motif suffisant pour détenir un demandeur d'asile ne nous semble pas être une réponse proportionnée.

6 Chiffre récolté à partir des rapports mensuels des réunions

de contact du Comité Belge d'Aide aux Réfugiés (CBAR).



# Détentions dans le cadre de l'application du règlement Dublin

## Changements législatifs

Les réformes de 2006 ont opéré des modifications allant vers plus de restrictions de la liberté de mouvement des demandeurs d'asile. C'est aussi le cas des demandeurs d'asile qui tombent sous le coup du «règlement Dublin».

Avant la réforme, à l'exception des « cas Dublin » arrivés à la frontière, il n'était possible de détenir une personne que lorsque l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile était connu. La détention ne devait être possible que pour organiser le transfert des demandeurs d'asile vers l'Etat responsable de l'examen de la demande. Depuis que les réformes ont été adoptées, la règle est la même pour les cas «frontières » que pour les demandeurs d'asile sur le territoire : l'article 51/5 de la loi de 1980 autorise la détention d'un demandeur d'asile pendant les démarches administratives de « détermination de l'Etat responsable » dans trois situations :

- Titre de séjour ou visa expiré, délivré par un autre Etat membre ;
- Si le demandeur d'asile déclare avoir séjourné dans un autre Etat membre ;
- Les empreintes digitales (eurodac) indiquent que le demandeur d'asile a séjourné dans un autre Etat membre.

L'utilisation de la détention dans le cadre de l'application du règlement Dublin est loin d'être exceptionnelle. Par commodité pour l'administration, afin de faciliter la mise en place d'un règlement administratif, on utilise la détention assez largement sans en examiner l'opportunité. Il arrive, par exemple, que certains demandeurs d'asile, volontaires pour rejoindre par eux-mêmes le pays responsable de l'examen de leur demande, soient tout de même détenus pour organiser leur transfert.

L'Office des étrangers affirme que les « cas Dublin » sont une priorité. Qu'il s'agisse de détention pendant la détermination de l'Etat responsable ou pour organiser le transfert des demandeurs d'asile, ces possibilités de détention sont couramment utilisées par l'Office des étrangers, contribuant un peu plus à banaliser l'acte de privation de la liberté d'un deman-

deur d'asile: en 2008, 989 personnes ont été détenues dans le cadre de l'application du règlement Dublin<sup>7</sup>.

## Cumul des durées de détention

Il est arrivé dans quelques cas que l'Office des étrangers décide de cumuler des délais maximaux de détention en fonction des différentes décisions reçues par un demandeur d'asile. Ainsi une procédure de détermination de l'Etat responsable en application du règlement Dublin a pu être entamée pour un demandeur d'asile arrêté à la frontière (durée de détention maximale : 1 mois avec prolongation possible d'1 mois pour des cas « particulièrement complexes »). Il s'est avéré que la Belgique était responsable de l'examen de la demande d'asile, une nouvelle décision de détention a été prise sur base de l'article 74/5. L'Office des étrangers a ainsi gardé cette personne en détention pour plus de 4 mois (si l'on prend en compte la suspension des durées de détention le temps d'introduire le recours au CCE). Ce type de pratiques ne nous semble pas respecter l'esprit de l'article 74/5 § 3 qui affirme que « la durée de maintien ne peut excéder deux mois ».

## Base des décisions de détention

Dans de nombreux cas rencontrés au centre fermé 127, des étrangers arrêtés à la frontière et pour qui une reprise est demandée dans le cadre du règlement Dublin II, sont enfermés sur base de l'article 74/5 (demande d'asile à la frontière) et non sur base de l'article 51/5 (cas Dublin). Cette pratique est problématique car, entre les deux bases juridiques « disponibles », l'Office des étrangers choisit la plus contraignante, et évite de baser sa décision de détention sur l'article qui correspond effectivement à la situation du demandeur d'asile (cas de reprise Dublin). En effet, les durées de détention prévues à l'article 74/5 sont plus longues que celles prévues à l'article 51/5. De plus, les hypothèses de détention sont plus restrictives dans la cadre de l'article 51/5 (cas mentionnés plus haut) qu'à l'article 74/5. Outre que ce choix opéré par l'administration induit en erreur le demandeur d'asile qui n'est pas informé justement des motifs de sa

<sup>7</sup> Chiffres récoltés à partir des rapports de réunion de contact du CBAR.

détention, il accroît un peu plus l'insécurité juridique du demandeur d'asile détenu qui devrait bénéficier du régime le plus favorable.

## Quelques autres éléments

### Durées de détention

A l'époque de la mise en place des réformes, nous regrettons que le législateur se décide à augmenter les durées de détention en centre fermé pour les demandeurs d'asile. En effet, la durée maximale de détention d'un demandeur d'asile (2 mois) était augmentée du délai utilisé par le demandeur pour introduire un recours au CCE. Ce délai étant de 15 jours. Le 27 mai 2008, la cour constitutionnelle a demandé à l'Etat Belge d'annuler cette disposition, ce délai étant jugé trop court, un délai de trente jours devrait le remplacer avant juin 2009.

Il ne serait pas acceptable qu'avec l'augmentation du délai d'introduction du recours auprès du CCE les durées de détention augmentent aussi, suivant la logique qui prévaut actuellement dans la loi : durée de détention augmentée du délai d'introduction du recours. Cela signifierait que l'on choisirait d'augmenter à nouveau les durées de détention des demandeurs d'asile. La durée maximale de détention d'un demandeur d'asile serait de 3 mois. L'arrêt de la Cour constitutionnelle avait pour but d'offrir un délai d'introduction du recours plus acceptable pour le demandeur d'asile, et non pas d'augmenter les durées maximales de détention des demandeurs d'asile. Par conséquent il est nécessaire de dissocier les durées de détention des durées d'introduction du recours au CCE.

### Recours juridictionnel contre la décision de détention

On l'a vu, les possibilités de détention des demandeurs d'asile sont multipliées depuis les dernières réformes de la procédure d'asile, multipliant, par la même occasion, les pouvoirs décisionnels de l'Office des étrangers en la matière. Afin d'éviter que des pratiques arbitraires ne s'institutionnalisent, il est essentiel d'accroître le contrôle juridictionnel sur les décisions de détention. En effet, vu que ces détentions

sont administratives, le recours devant la chambre du conseil du Tribunal de première instance permettant de contester la légalité d'une décision de détention (art 71 de la loi de 1980) devrait être automatique. De plus, il semble plus que jamais nécessaire que ce tribunal ait la possibilité d'évaluer l'opportunité d'une décision de détention et non plus seulement la légalité.

Le renforcement du contrôle juridictionnel sur les décisions de détention doit être la contrepartie logique au choix qui a été fait par le législateur de multiplier les possibilités de détention des demandeurs d'asile.





# Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 23 associations 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.

## Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Association pour la Défense du Droit des Étrangers (ADDE)
- Amnesty International
- Cap Migrants
- Caritas International
- Centre d'Éducation Populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivial
- Croix-Rouge Francophone de Belgique (Département Accueil des Demandeurs d'Asile)
- CSC Bruxelles - Halle - Vilvoorde
- Équipes Populaires
- FGTB de Bruxelles
- Interrégionale wallone FGTB
- Jesuit Refugee Service (JRS) – Belgium
- Justice et Paix
- Mentor-Escale
- Le Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)
- Le Mouvement Ouvrier Chrétien
- L'Olivier – Société de Saint-Vincent de Paul
- Présence et Action Culturelles

- Point d'appui
- Service Social de Solidarité Socialiste (SESO)
- Service Social Juif

## CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80 | 1050 Bruxelles  
t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33  
cire@cire.irisnet.be | www.cire.be  
Le CIRÉ est un service d'éducation permanente  
reconnu par la Communauté française

