

# Analyse du CIRÉ sur l'investigation menée par le Médiateur fédéral sur le fonctionnement des centres fermés

 Décembre 2009

**CIRÉ**

## Table des matières

Introduction	3
Les constats et observations les plus marquantes du rapport du Médiateur	4
Les principales recommandations du rapport du Médiateur fédéral	6
Conclusion	8



# Introduction

Le 28 février 2008, la Chambre des représentants a confié au Médiateur fédéral une mission d'«audit sur le fonctionnement des centres fermés de l'Office des étrangers». Cette requête de la chambre fait entre autre suite au rapport «Centres fermés pour étrangers : État des lieux» d'octobre 2006 dressé par les associations exerçant leur droit de visite en centre fermé. Le 29 juin 2009, le collège des Médiateurs fédéraux a remis son rapport d'investigation au président de la Chambre

Il s'agissait pour le Médiateur fédéral d'examiner les conditions matérielles de séjour dans les centres, la qualité de l'assistance qui est apportée aux personnes qui s'y trouvent, le respect de leurs droits fondamentaux et la manière dont les centres s'acquittent de leur mission.

Ce rapport d'investigation est le rapport le plus complet (282 pages) à ce jour (et probablement pour longtemps) sur la problématique des centres fermés en Belgique. Il est également le premier à émaner d'une institution officielle belge. Rappelons que le Médiateur fédéral est une institution indépendante et impartiale qui examine les réclamations relatives aux actes ou au fonctionnement des autorités administratives fédérales.



# Les constats et observations les plus marquantes du rapport du Médiateur

D'emblée et avant même d'examiner si le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers est conforme à la loi et respecte les normes de bonne conduite administrative, le Médiateur fédéral rappelle une règle essentielle à tout État de droit à savoir que la liberté des personnes est la règle et la privation de liberté, l'exception. Il s'en suit donc pour le Médiateur que l'enfermement d'étrangers en attente de leur expulsion ne peut être qu'une mesure de dernier ressort.

Dans la foulée et après avoir rappelé que si les centres fermés ne sont pas des établissements pénitentiaires, ils n'en restaient pas moins des lieux privés de liberté constituant une exception au droit fondamental de tout être humain de vivre en liberté, le Médiateur fédéral pose la question de savoir si le séjour en centre fermé est-il réellement une mesure de dernier ressort ?

La réponse que le Médiateur apporte à cette question est clairement négative.

Ainsi, il constate d'une part qu'en ce qui concerne les demandeurs d'asile dont la demande doit être traitée dans un autre état membre de l'Union, il y a une systématisation de l'enfermement de cette catégorie d'occupant.

La loi n'autorise pourtant pas un enfermement automatique de ces demandeurs d'asile.

D'autre part, il observe que nombre d'illégaux détenus ne comprennent pas pourquoi ils ont été privés de liberté alors que d'autres, dans la même situation, ne sont pas arrêtés par les services de police. Pareille privation de liberté est alors ressentie par ceux qui la subissent comme une injustice parce que simplement liée au fait du hasard d'un contrôle de police.

Le Médiateur constate d'ailleurs, à regret semble-t-il, qu'aucune disposition en droit belge ne prévoit la vérification de la proportionnalité du recours à la détention au regard de l'objectif d'éloignement, ni de son équité au regard des situations individuelles.

En ce qui concerne les conditions matérielles de séjour dans les centres, la qualité de l'assistance qui est apportée aux personnes qui s'y trouvent, le respect de leurs droits fondamentaux et la manière dont les centres s'acquittent de leur mission, le Médiateur fédéral reprend quasi l'ensemble des critiques dressées

depuis longtemps par les associations exerçant leur droit de visite en centre fermé, ainsi que celles du Centre pour l'égalité des chances.

Ainsi parmi ses principaux constats, le Médiateur relève que si la loi prévoit des durées maximum de détention pour les étrangers détenus en centre fermé, dans la pratique, le séjour en centre fermé des personnes détenues reste le plus souvent une mesure à durée indéterminée suite à la pratique établie de l'Office des étrangers de remettre le compteur «à zéro» lorsqu'un étranger s'oppose à une tentative d'éloignement. Toujours par rapport à cette problématique de la durée des détentions des étrangers en centre fermé, il constate que alors que cette information est essentielle, les données publiées par l'Office des étrangers ne permettent pas d'avoir une connaissance de la durée effective de l'enfermement des étrangers détenus.

Le Médiateur fédéral constate une absence de permanence d'aide juridique de première ligne dans chaque centre fermé. Ceci a pour conséquence que c'est principalement l'assistant social, assurant par ailleurs le rôle de fonctionnaire de retour, qui est chargé de donner aux détenus les renseignements ou les explications sur les décisions prises, la législation applicable ou les possibilités de recours. Les informations ainsi données par le personnel du centre sont tantôt parcellaires, tantôt erronées. De plus, certaines informations ne sont tout simplement régulièrement pas données.

Le Médiateur constate que les conditions de vie dans les centres fermés ne sont pas toujours conformes à la dignité humaine et ce, entre autres pour des problèmes d'insuffisance d'infrastructures de ces centres. Il pointe ainsi le manque d'intimité laissé aux détenus dans ces centres, l'impossibilité d'accès à l'air libre au centre INAD de Zaventem, l'absence de douche individuelle au centre pour illégaux de Vottem,...

Le Médiateur fédéral constate toutefois que les atteintes à la dignité humaine vécues par certains des détenus ne sont cependant pas toutes imputables aux infrastructures de ces centres mais aussi aux règles de vie qui y sont imposées et de l'inégalité entre celles-ci d'un centre à l'autre. Le Médiateur relève que le régime de groupe en vigueur dans les centres fermés a pour conséquence lorsqu'il est appliqué de manière stricte de restreindre la liberté de mouve-

ment et l'autonomie du détenu de manière disproportionnée à ce qui est nécessaire pour organiser la vie en communauté.

Le Médiateur fédéral dénonce également le recours abusif au régime adapté pour isoler des détenus difficiles à des fins disciplinaires (en particulier lorsqu'il est imposé en prolongement de l'isolement disciplinaire), le non encadrement juridique de l'isolement préalable à l'éloignement du détenu et la différence de pratique à l'égard de cet isolement d'un centre fermé à l'autre.

Le Médiateur fédéral constate que l'effectivité du droit de plainte dans les centres fermés ne fonctionne pas en raison du dysfonctionnement du mécanisme (Commission des plaintes) prévu pour ce faire.



# Les principales recommandations du rapport du Médiateur fédéral

## À l'égard de la population maintenue dans les centres :

- l'enfermement des familles avec enfants dans les centres doit expressément être écarté par la loi;
- la décision de maintien d'une famille en centre fermé ne peut avoir lieu que comme une mesure de dernier ressort (après épuisement de toutes les autres alternatives) et sa motivation doit montrer que l'intérêt supérieur de l'enfant a été la principale considération;
- l'enfermement « des cas Dublin » ne peut pas avoir lieu de manière systématique mais seulement après un examen objectif de la situation personnelle de chaque étranger concerné;
- la directive accueil doit être transposée aux centres fermés.

## En ce qui concerne les conditions matérielles dans les centres :

- les centres 127 et INAD doivent être remplacés par un nouveau centre respectant les normes minimales de référence dans les centres d'accueil ouverts et les standards fixés par le Comité de Prévention contre la Torture;
- lorsqu'un centre fermé présente un aspect carcéral, celui-ci ne peut pas influencer le mode de fonctionnement de ce centre (vise le régime de vie en groupe du CIB et CIM);
- tant que des familles sont maintenues dans les centres, elles doivent pouvoir bénéficier d'unités de vie permettant une vie familiale (logements, cuisine, sanitaires spécifiques);
- droit au respect de l'intimité et au respect de la vie privée dans les dortoirs.

## En ce qui concerne les règles de vie :

- le régime de vie en groupe doit être revu pour accorder plus d'autonomie aux détenus.

- Il doit être limité à ce qui est strictement nécessaire pour organiser la vie en communauté.
- le régime de l'isolement disciplinaire (types de restrictions imposées) et les modalités de placement en régime adapté doivent être précisées dans l'AR centres fermés;
- tout risque de confusion entre l'isolement disciplinaire et le régime adapté doit être écarté.
- Ceci implique entre autre que l'occupant qui sort d'isolement disciplinaire ne peut être placé en régime adapté pour les mêmes motifs, le régime adapté doit être motivé par des considérations liées à la sécurité ou la tranquillité du groupe et absolument pas par une idée de sanction,....
- les instructions de l'Office des étrangers doivent distinguer clairement les modalités du régime adapté selon qu'il est consenti ou contraint.

## En ce qui concerne les activités, l'enseignement et les cultes :

- l'objectif principal poursuivi par l'organisation d'activités dans les centres doit être le développement personnel des occupants et non l'encouragement au retour;
- chaque occupant doit pouvoir accéder à plusieurs activités quotidiennes dont une à caractère éducatif. L'offre de la formation éducative dispensée aux adultes doit être élargie;
- les centres doivent donner accès à différentes chaînes télévisées étrangères et mettre un cyberspace à la disposition des occupants afin qu'ils puissent accéder directement à internet, sans devoir passer par le service social;
- chaque centre doit disposer d'un local adapté à la pratique morale et religieuse.

### En ce qui concerne l'organisation des contacts de l'occupant avec l'extérieur :

- le contrôle de la correspondance doit être pourvu d'un encadrement légal;
- les décisions restreignant l'usage de la correspondance, du téléphone ou des visites doivent être motivées et notifiées à l'occupant;
- les directions des centres doivent organiser un accès quotidien des occupants à leur GSM personnel et assurer la confidentialité des conversations téléphoniques;
- les modalités d'octroi et de retrait des autorisations de visite aux ONG, ainsi que de leur accès aux centres doivent être encadrées légalement.

### En ce qui concerne le régime disciplinaire :

- l'occupant faisant l'objet d'une mesure disciplinaire doit bénéficier de garanties procédurales au moins égales à celles accordées au détenu de droit commun;
- Ainsi, il doit pouvoir être assisté par un interprète pendant la procédure disciplinaire, il doit pouvoir prendre connaissance du rapport de l'incident qui lui est reproché avant son audition, il doit être entendu par l'auteur de la décision disciplinaire et ses moyens de défenses doivent être consignés de manière précise et fidèle dans le rapport disciplinaire,...
- toute sanction disciplinaire doit être consignée dans un registre tenu à cet effet;
- les R.O.I. des centres doivent expressément reprendre l'ensemble des obligations des occupants, les types d'infractions ainsi que l'ensemble des sanctions susceptibles de leur être infligées;
- les centres doivent adresser copie des rapports de sanction et d'usage de mesures coercitives à l'Office des étrangers.

### En ce qui concerne la sécurité et le maintien de l'ordre :

- les directions des centres fermés doivent appliquer dès maintenant des pratiques de sécurité dynamique : valorisation de l'occupant au travers d'activités faisant appel à des compétences personnelles, accessibilité du personnel, partage d'activités avec les occupants, connaissances interculturelles,...

- les occupants doivent recevoir le règlement d'ordre intérieur dans une langue qu'ils comprennent lors de la procédure d'intake;
- la gestion de la violence doit être renforcée;
- tous les centres doivent fournir une documentation et des instructions claires et détaillées
- à leur personnel sur l'application de la réglementation et les consignes de sécurité et s'assurer qu'elles sont connues afin d'éviter des interventions arbitraires.

### En ce qui concerne l'assistance sociale et l'aide juridique :

- une permanence juridique de première ligne relative à l'aide juridique doit être organisée à bref délai dans les centres;
- il faut assurer la désignation d'un avocat pro deo à chaque occupant qui le souhaite dès son entrée dans le centre, qu'il s'agisse d'un jour ouvrable ou non;
- l'organisation de l'aide juridique de seconde ligne doit être revue à bref délai afin de garantir la désignation d'un avocat en temps utile pour rendre effectif le droit de recours en extrême urgence prévu par la loi;
- le rôle de fonctionnaire de retour doit être scindé de la fonction d'assistant social et cette tâche doit être confiée à un membre du personnel spécifiquement désigné à cet effet.

### En ce qui concerne le droit de plainte :

- le délai de 5 jours endéans lequel la plainte doit être introduite doit être considéré comme un délai d'ordre et non un délai de rigueur;
- vu l'absence de permanence du Secrétariat permanent, des alternatives doivent être développées pour permettre à l'occupant d'introduire sa plainte par un canal neutre;
- l'occupant doit pouvoir introduire sa plainte directement auprès de la Commission ou par la voie d'un tiers dûment mandaté;
- Dans un souci d'effectivité du droit de plainte, l'occupant doit pouvoir introduire sa plainte en anglais.
- La Commission doit mettre fin à sa pratique consistant à rejeter la plainte d'un occupant par défaut d'intérêt lorsqu'il n'est plus maintenu dans un centre au moment où elle examine sa plainte et traite le dossier au fond.



# Conclusion

Le rapport d'investigation du Médiateur fédéral, qualifié de particulièrement accablant par la presse écrite, est un outil indispensable pour qui veut s'intéresser au fonctionnement des centres fermés en Belgique. Il est également et doit continuer à être un outil de lobbying précieux pour tous ceux qui contestent la politique de détention administrative des étrangers menée dans notre pays.

À l'heure où sont écrites ces lignes, certaines décisions du Secrétaire d'État à la politique de migration et d'asile Melchior Wathelet semblent aller dans le sens des recommandations préconisées par le Médiateur fédéral.

Ainsi en est-il de la pratique récente de ne plus déterminer dans ces centres fermés les familles avec enfant mineur et ce, quel que soit leur statut juridique. Cette interdiction de principe de la détention des mineurs reste néanmoins à ancrer dans la loi. Une autre avancée encourageante est l'instauration progressive de permanences juridiques dans chaque centre fermé.

Par contre, les récentes modifications apportées par l'Arrêté royal du 8 juin 2009 à l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres fermés gérés par l'Office des étrangers vont dans le sens contraire des recommandations faites par le Médiateur fédéral en ce qu'elles ont encore rendu plus stricte le régime disciplinaire des centres, en particulier en ce qui concerne l'isolement.

Pour les associations effectuant des visites régulières dans les centres fermés, un des principaux combats à mener dans les mois qui viennent est et reste celui du contrôle judiciaire de la détention administrative des étrangers. La détention de ceux-ci doit être, comme le rappelle le Médiateur fédéral, une mesure de dernier ressort. Pour cela, il conviendra non seulement d'effectuer un contrôle de la stricte légalité de la détention mais également un contrôle de proportionnalité et d'opportunité des mesures privatives de liberté.

Alors nous en reviendrons à ce qui constitue depuis 1679 un des piliers des libertés publiques en Angleterre et a pris valeur constitutionnelle aux États-Unis, l'Habeas corpus qui énonce une liberté fondamentale, celle de ne pas être emprisonné sans jugement.





# 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

