

Réaction de OCIV-CIRÉ au rapport intermédiaire de la Commission Vermeersch II, daté du 17 mai 2004.

1. Éléments positifs

– se référer aux recommandations d'organismes internationaux de défense des droits de l'homme,

Ce travail n'a jamais été fait en profondeur. Nous estimons qu'il est positif dans sa méthode, c'est-à-dire que, trop souvent, nous avons constaté que les étrangers en séjour irrégulier étaient considérés comme des individus à qui les droits fondamentaux n'étaient pas applicables. Nous nous sommes souvent élevés contre cette logique. Nous sommes donc soulagés de voir que la Commission considère également que les droits de l'homme sont inaliénables, quelle que soit la situation administrative de la personne.

Nous émettons néanmoins une réserve :

D'autres textes pertinents doivent être examinés, en particulier, les rapports et normes du CPT, instance qui s'est penché de très près sur les pratiques d'expulsion lors de sa dernière visite en Belgique, et qui a défini des normes à respecter. Il faudrait également analyser des éléments de jurisprudence, tirées notamment de l'arrêt Conka. Concernant la détention des mineurs, il aurait selon nous fallu confronter la pratique belge à la Convention relative aux droits de l'enfant.

Nous recommandons de croiser d'autres textes avec la pratique actuelle, principalement les normes du CPT et ses rapports sur la Belgique, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, en ce qui concerne les expulsions collectives et le droit à un recours effectif et les dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant
--

– légitimer l'usage des régularisations de séjour :

La Commission Vermeersch estime qu'il y a deux raisons pour lesquelles une régularisation de séjour devrait pouvoir être accordée :

1. Lorsque la durée de la procédure d'asile est trop longue.
2. Lorsque la personne a fourni une contribution sociale considérable.

Nous nous en réjouissons car selon nos informations ce n'est pas encore le cas aujourd'hui, mais tant l'accord de gouvernement que le Ministre de l'Intérieur, Patrick Dewael, y font référence. Un an après, il est plus que temps selon nous de mettre un tel mécanisme en application. Nous sommes donc heureux que la Commission aille dans le même sens au niveau des principes.

– demander une application large de la Convention de Genève

La Commission Vermeersch demande une application plus large de la Convention de Genève. Cette application plus large doit être mise en oeuvre par la procédure d'asile. Elle ne pourra être mise en oeuvre que dans le cadre d'une procédure d'asile qui garantisse les droits des demandeurs. Nous faisons le constat que l'examen des demandes d'asile est trop restrictif et que bon nombre de demandeurs sont à priori considérés comme des fraudeurs ou des menteurs. Notre souci est que la législation en matière d'asile protège effectivement les personnes menacées. Nous pensons que la menace qui pèse sur les demandeurs est souvent sous-estimée par les instances d'asile dans l'examen qu'elles font des demandes individuelles, ou qu'en cas de doute, celui-ci ne joue en défaveur du demandeur.

2.2. Éléments négatifs

– manque d'information correcte de la Commission :

- *sur le nombre de personnes attendant une décision depuis plusieurs années, ainsi que sur les intentions du gouvernement en la matière.*

La Commission Vermeersch, en même temps qu'elle légitime l'usage de régularisations de séjour, estime que cette question a été largement résolue par la loi de 1999 et qu'il ne reste que quelques cas pénibles en suspens. Nous ne sommes pas d'accord avec cette dernière constatation. Notre désaccord se base sur des chiffres émanant des instances d'asile : il y a entre 10.000 et 15.000 dossiers en attente d'une décision depuis plus de 3 ans devant les instances d'asile. Le problème de la longueur de la procédure d'asile n'a pas été résolu pour tous les demandeurs, ni après la loi de régularisation, ni après l'entrée en vigueur du principe LIFO.

La Commission n'est pas non plus correctement informée des intentions du gouvernement en la matière. Celui-ci a fait part publiquement que le critère de régularisation était la durée de la procédure. Or la Commission adopte une approche qui est plus restrictive que celle du gouvernement.

D'autres procédures prennent un temps déraisonnable. (procédure de régularisation sur base de l'article 9a13, sur base de la loi de 1999, procédure devant le Conseil d'État,...). Pour ces personnes également il faut trouver une solution durable.

Nous pensons également que certaines modifications législatives sont nécessaires pour éviter justement la reproduction de situations pénibles. En particulier nous pensons à la réforme de l'article 16 de la loi de 1999. Celle-ci ne concernerait qu'un nombre limité de personnes mais permettrait de résoudre des problèmes humains insolubles dans l'état actuel de la législation.

- *sur l'état d'avancement des textes réglementaires au niveau européen,*

La Commission Vermeersch renvoie le gouvernement belge au niveau européen, en lui demandant de défendre des positions larges en ce qui concerne la protection temporaire et la définition du réfugié.

Les principaux textes européens en la matière ont été approuvés par le Conseil. Il n'y a donc plus de position à défendre au niveau européen. Il y a par contre un travail de transposition à faire, et là aussi la Belgique doit le faire de façon à permettre une interprétation large des différents mécanismes de protection. Le gouvernement belge a la possibilité de transposer ces textes d'une façon qui permette une interprétation large, mais aussi d'une façon qui permette une interprétation restrictive.

- *sur la détention des demandeurs d'asile,*

La Commission se trompe sur l'état actuel de la détention des demandeurs d'asile en cours de procédure. Entre 5 et 10% des demandeurs présents sur le territoire sont arrêtés et détenus dans les centres fermés alors qu'un accueil en centre ouvert est possible et souvent organisé jusqu'à leur arrestation. Ces détentions sont ordonnées d'une façon arbitraire.

Nous recommandons d'interdire l'arrestation à l'Office des Etrangers des demandeurs d'asile encore en cours de procédure.

- manque de profondeur dans l'analyse pour :

- *le respect de l'étranger lors de l'arrivée à la frontière,*

D'une part, aujourd'hui il n'y a aucun règlement pour le centre INADS qui permette de garantir le respect des droits de l'étranger lors de son arrivée à la frontière. Selon nous, l'application de l'AR centre fermé, doit être étendue au centre INADS.

Nous recommandons que l'application de l'AR centres fermés soit étendue au centre INADS

D'autre part, alors que pendant les travaux de la Commission une dizaine de personnes étaient maintenues dans la zone de transit, la Commission n'en touche pas un mot. Pourtant, au-delà de la polémique, cette affaire montre que des questions se posent quant au respect des droits de l'étranger lors de son arrivée à la frontière extérieure de la Belgique. Le fait qu'aucune référence ne soit faite à la problématique de la zone de transit et des passagers INAD révèle une analyse trop superficielle des pratiques belges.

- *le droit de contact, notamment à partir des commissariats de police,*

Si à partir des centres fermés, ce droit est en principe garanti par l'AR des améliorations sont possibles et nécessaires, notamment avant les expulsions, moments auxquels les personnes sont encore plus isolées du monde extérieur.

Dans les commissariats de police par contre le problème semble plus aigu. Ce qui nous amène à dire cela sont les témoignages que l'on reçoit parfois de personnes expulsées qui ne peuvent informer leur famille de leur arrestation et de leur expulsion qu'à partir du pays vers lequel ils ont été expulsés. Ces témoignages sont à nos yeux révélateurs d'un certain dysfonctionnement auquel il faut remédier.

- *le fait de mélanger détenus condamnés et détenus sans papiers,*

Cette question se pose certes quant à l'enfermement de « sans papiers » dans des prisons où ils sont mélangés à des détenus de droit commun, et la Commission l'aborde sous cet angle. Mais un autre aspect existe et rend la détention en centre fermé encore plus pénible pour les « sans papiers » : il s'agit du transfert de personnes condamnées et ayant purgé leur peine vers les centres fermés.

Bien sûr, les personnes qui ont purgé leur peine ne peuvent pas être appelés des détenus de droit commun. Les visites effectuées en centre fermé nous apprennent néanmoins que la promiscuité avec ces personnes et les étrangers sans papiers qui sont détenus pour des raisons uniquement administratives est souvent difficile. Ces deux groupes de personnes ont un profil et une histoire différente.

Ceci n'a pas été analysé par la Commission dans son rapport.

- *le droit à un recours effectif,*

La Commission considère que chacun a droit à un recours effectif en Belgique. Signalons quand même que la Belgique a été condamnée par la CEDH pour ne pas avoir garanti ce droit, que le Conseil d'État a suspendu une décision de l'Office des Étrangers précisément parce qu'en notifiant tardivement sa décision, l'Office des Étrangers avait intentionnellement rendu plus

difficile l'exercice des droits de recours. La pratique dans les centres fermés met en évidence plusieurs situations dans lesquelles le droit à un recours effectif a été fortement compromis. Ceci est notamment le cas pour certaines personnes qui sont expulsées quelques heures après avoir reçu une décision confirmative du CGRA

Nous recommandons qu'aucune expulsion ne soit exécutée avant l'expiration du délai de recours.

- *les expulsions collectives,*

Selon la Commission il n'y aurait jamais d'expulsions collectives en Belgique parce que chaque décision serait individuelle. Signalons que la Belgique a été condamnée par la CEDH pour expulsion collective et que c'est la seule condamnation prononcée par cette Cour pour expulsion collective. Dans son arrêt la Cour souligne avec force qu'il ne suffit pas que les décisions aient des apparences de motivation individuelle, mais que les circonstances de l'arrestation, de la détention et de l'expulsion doivent également être examinées. A cet égard, les récents « vols sécurisés » soulèvent des question importantes.

Nous recommandons d'interdire les expulsions par vol collectif

- *des garanties procédurales pour les personnes détenues.*

Le rapport de la Commission manque de profondeur sur ce point également. Elle aurait du analyser également :

- les garanties procédurales pour les personnes expulsées à partir des commissariats,
- les possibilités d'introduire les recours légalement ouverts (voir supra les recours effectifs)
- les possibilités pour les avocats de rencontrer leurs clients en toute circonstance et de façon confidentielle,
- le non respect dans les faits de la durée maximale de détention,
- l'effectivité du recours devant la Chambre du Conseil pour les personnes arrivant à la frontière,
- les possibilités réelles pour toutes les personnes détenues et pendant toute la durée de la détention d'être défendues par un avocat.

A cet égard, nous nous inquiétons plus particulièrement de deux types de situations :

- Nous avons recueilli certains témoignages de personnes éloignées par vol collectifs et qui font état de l'impossibilité qu'elles ont de contacter leur avocat la veille du départ. Les ONG qui visitent le centre sont elles-mêmes interdites de contacter ces personnes à de tels moments,
- Un deuxième type de situation est celle des personnes qui sont déboutées de leur procédure d'asile. Lorsque leur avocat prodéo estime qu'il n'est plus en charge du dossier, certains centres refusent de demander la désignation d'un autre avocat.

- *le droit d'accès pour favoriser la transparence.*

Selon nous, différents problèmes se posent quant à la transparence et au droit d'accès de personnes indépendantes :

- l'accès des avocats ne doit pas être soumis à une demande spéciale, ce quel que soit le lieu de détention de leur client. Les témoignages que nous avons reçu d'avocats font état de réelles difficultés pour accéder au centre INAD et à la zone de transit, lieu où se trouve leur client,
- Les parents n'ont pas accès aux membres de leur famille détenus dans certains centre : le 127 et le centre INAD ; il faut également remédier à cela,

Ces deux carences devront être réglées par l'application de l'AR centres fermés au centre INAD, ainsi que par son adaptation pour ce qui concerne les visites des familles.

- Les ONG sont autorisées à visiter les centres fermés, mais sur base d'une autorisation d'accès qui peut être modifiée ou retirée à tout instant sans que l'administration n'ait de réelle justification à apporter à sa décision : là aussi des progrès devront être réalisés
- Enfin, il n'y a pas de contrôle du fonctionnement de ces centres par les autorités judiciaires. Une commission de plaintes a bien été mise en place, mais elle ne peut être assimilée à une autorité judiciaire et plusieurs défauts de fonctionnement ont pu être constatés :
 - le délai pour introduire une plainte est trop court,
 - l'absence de présence des membres de cette Commission dans les centres fermés et donc le fait que les personnes sont contraintes de passer par les directions des centres pour introduire une plainte décourage les personnes d'y faire recours, par crainte, fondée ou non, de représailles.
 - le fait que la Commission ne puisse pas demander le report de l'éloignement du territoire est à nos yeux une carence qui peut nuire à l'efficacité de cette Commission.

Recommandation : allonger le délai de recours, organiser des permanences de la Commission des Plaintes dans les centres fermés, permettre à la Commission de suspendre l'expulsion de la personne lorsqu'elle l'estime nécessaire.

- L'absence de confrontation de la réalité belge à la Convention relative aux droits de l'enfant (Convention de New York).

En Belgique deux catégories de mineurs sont détenus en centre fermé : les mineurs non accompagnés et les mineurs accompagnés.

Les mineurs non accompagnés sont détenus à la frontière. La Chambre du Conseil de Bruxelles a créé une jurisprudence quasi-unanime, sur base de la Convention de New York, qui déclare la plupart du temps la détention des mineurs non accompagnés à la frontière illégale.

Les mineurs accompagnés de leurs parents sont également protégés par cette Convention. Cette « catégorie » de mineur est détenue en Belgique, au centre 127bis et au centre 127. Un rapport d'expertise de pédo-psychiatres dispose qu'une telle détention peut être constitutive d'une maltraitance psychologique. Selon notre analyse, cette détention ne satisfait pas non plus aux conditions strictes de la Convention de New York, à savoir qu'il est interdit de détenir un enfant sauf s'il s'agit d'une mesure de dernier ressort, pour une durée aussi brève que possible, et dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Pas plus tard qu'en mai 2004 une famille a été libérée du centre 127bis après près de 8 mois de détention.

Nous recommandons à la Commission de confronter la pratique belge aux prescrits de la Convention relative au droits de l'enfant.

- Une définition discutable de certains concepts.

- *la définition de centre fermé,*

L'argument selon lequel un centre fermé n'est pas une prison parce que les personnes détenues peuvent le quitter vers leur pays d'origine quand ils le veulent est purement théorique et ne résiste pas à la confrontation des faits. Qui plus est la recommandation suite à laquelle la Commission stipule cela a bien comme esprit que le régime de détention ne doit pas être celui d'une prison. C'est pourtant bien un régime carcéral auquel sont soumis les personnes détenues en centre fermé.

- *la définition de contrôle de gate,*

Dans la justification utilisée pour faire des « contrôles de gate » les raisons invoquées ne tiennent pas : selon la loi belge, la récupération des frais de rapatriement est encore possible même plusieurs jours après le débarquement.

Ajoutons que cette recommandation est importantissime : elle vise à garantir le respect du principe de non refoulement contenu dans la Convention de Genève. De plus, un « contrôle de gate » est nécessairement une procédure sommaire ne comportant aucune garantie. Ceci a été constaté par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa directive n° 579 adoptée le 22 janvier 2002.

Selon nous, le « refoulement au pied de l'avion » et le « contrôle de gate » avec possibilité de refoulement immédiat sont deux opérations en tout points identiques. Seul leur appellation change. Nous estimons donc que si les « refoulements au pied » de l'avion doivent être interdits « les contrôles de gate » doivent soit être interdits, soit ne pas donner lieu à des refoulements immédiats. C'est une condition sine qua non pour que toute personne soit informée à l'arrivée.

- Une vision parfois trop peu équilibrée entre le respect des droits des personnes expulsées et la défense des intérêts du personnel chargé d'effectuer les escortes.

Les recommandations de la Commission semblent de façon générale protéger les policiers chargés des expulsions plutôt que combattre les violences physiques contre les étrangers lors des expulsions. Cela témoigne des priorités de la Commission. Il faut selon nous renverser ces priorités.

La Commission Vermeersch II a été mise en place suite à une action de grève des policiers chargés de l'expulsion de étrangers. Cette grève a été lancée en réaction au verdict du procès Sémira, qui condamnait plusieurs gendarmes ayant participé à l'expulsion de Sémira Adamu, décédée dans l'avion suite à l'utilisation de moyens de contrainte. La Commission Vermeersch a été mise en place pour définir de nouvelles directives afin que les expulsions avec escorte puissent reprendre.

Notre crainte, au vu du contexte de l'instauration de la Commission, est que ses travaux ne débouchent sur une diminution de la responsabilité des policiers. Ceci serait un mauvais signal et un retour en arrière. Le rapport intermédiaire de la Commission n'est pas rassurant.

S'il est légitime que les policiers exigent des instructions claires, il nous semble que dans l'état actuel des choses les nombreuses questions relatives à la sécurité de la personne expulsée doivent être également abordées. N'oublions pas que la Belgique a été épinglée à plusieurs reprises par différents rapports d'organisations de défense des droits de l'homme pour la façon dont se déroulent les expulsions, et les risques que cela entraîne pour les personnes.

Nous ne nions pas que les policiers sont chargés d'exécuter une politique qu'ils ne décident pas. Si cette politique est génératrice de danger et d'insécurité pour eux, c'est la politique qu'il faut changer. Il faut la changer également parce qu'elle est dangereuse pour les étrangers : c'est cet axe, de défense des droits des étrangers, que nous privilégions dans notre approche. Nous pensons qu'il n'est pas incompatible avec les questions soulevées par les policiers : leur meilleure protection est la transparence et le contrôle efficace. Ce dernier protégerait le personnel chargé des escortes contre toutes les allégations de mauvais traitement non-fondées. Par contre, s'il s'avère que le personnel d'escorte a abusé de ses prérogatives, il nous semble normal qu'il rende des comptes.

Ces déséquilibres peuvent être concrètement illustrées dans le rapport de la Commission (les numéros de page font référence à la version francophone du rapport):

- à la page 9 en ce qui concerne le port de masques par les policiers.
- à la page 12 : alors que le texte qui précède la recommandation fait référence à la responsabilité et au devoir des policiers de s'opposer à un ordre illégal, la recommandation qui suit porte sur les suites à donner lorsqu'un policier est blessé. L'hypothèse inverse, lorsqu'une personne expulsée est blessée, n'est même pas abordée. Ceci illustre le déséquilibre que nous avons exposé plus haut.
- À la page 14 : la majorité des recommandations concrètes est également révélateur de ce déséquilibre.

carence grave quant au mécanisme de contrôle à mettre en place

Ceci découle logiquement du constat précédent.

A côté de la définition de directives, il est indispensable de prévoir un mécanisme à la fois indépendant et efficace qui contrôle la façon dont ces directives sont appliquées, dans des cas individuels. Nous renvoyons aux propositions du CPT pour ce mécanisme de contrôle et au rapport de la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures (PE 329.953).

Nous recommandons de reprendre les dispositions contenues dans les rapports du CPT, principalement en ce qui concerne l'utilisation de moyens audio-visuels ainsi que la présence d'observateurs indépendants.
--