



POUR DES
ALTERNATIVES
À LA DÉTENTION
DES DEMANDEURS
D'ASILE EN
BELGIQUE



POUR DES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION DES DEMANDEURS D'ASILE EN BELGIQUE

Le droit à la liberté et le droit à la protection contre la détention arbitraire sont des droits humains fondamentaux. Ils ont été repris dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et plusieurs instruments régionaux. Ils s'appliquent à tous les êtres humains, indépendamment de leur statut légal.¹ La liberté de circulation est également un droit accordé aux réfugiés par la Convention de Genève.²

On constate cependant que, depuis quelques années, les Etats européens recourent plus fréquemment à la détention des demandeurs d'asile. Dans certains cas, tels celui des demandeurs d'asile à la frontière ou des demandeurs d'asile en transfert vers un autre Etat membre dans le cadre de l'application du «Règlement Dublin»,³ ces mesures sont appliquées de manière quasi systématique. Elles apparaissent alors davantage comme des mesures dissuasives allant à l'encontre des principes de protection internationale. Recourir à la détention à l'égard des demandeurs d'asile est une mesure inappropriée dès lors que ceux-ci doivent être considérés comme des personnes vulnérables.⁴ Le Comité Exécutif du programme du Haut Commissaire réitère d'ailleurs dans sa Conclusion n° 44 (XXXVII) de 1986 que la détention des demandeurs d'asile doit normalement être évitée vu les souffrances qu'elle engendre. Ceci est encore plus vrai dans le cas de demandeurs d'asile qui appartiennent à d'autres catégories de personnes vulnérables plus spécifiques comme les enfants, indépendamment du fait qu'ils soient accompagnés ou non, les personnes âgées, les personnes ayant des besoins médicaux ou psychologiques particuliers, les femmes enceintes et les victimes de la traite ou du trafic des êtres humains.

En Belgique, si les demandeurs d'asile sont généralement accueillis dans des centres ouverts au cours de l'examen de leur procédure d'asile, la détention continue à être utilisée pour nombre d'entre eux, à l'exception notable, depuis peu, des familles avec enfants mineurs. En 2009, d'après les chiffres fournis par l'Office des étrangers (OE), 1.533 demandeurs d'asile ont été enfermés, soit près de 24% des étrangers en centres fermés (6.439). L'année 2010 a connu une augmentation de l'enfermement des demandeurs d'asile: 1.745 sur

6.553 enfermements dont 471 demandes d'asile introduites à la frontière.⁵

Pourtant, les principes internationaux en matière de droits humains stipulent que le placement en détention des demandeurs d'asile doit être l'exception et non la règle et qu'une personne ne peut être placée en détention au seul motif qu'elle demande l'asile.

En outre, la détention ne devrait être utilisée que lorsque la loi le prévoit et qu'elle est nécessaire pour atteindre un but légitime et proportionné aux objectifs à atteindre. Enfin, elle doit être appliquée de manière non discriminatoire, pour une durée limitée et faire l'objet d'un contrôle judiciaire périodique.

Même lorsque la détention est autorisée par la loi, elle ne devrait intervenir qu'en dernier recours, après que des alternatives moins traumatisantes aient échoué.⁶ Vu l'absence de mesures prises par les gouvernements visant à développer ou à systématiser des alternatives à la détention, leurs politiques et pratiques en matière de détention pourraient être en infraction avec le droit international.

Les demandeurs d'asile doivent bénéficier de la liberté de circulation et ne devraient pas être détenus. L'accueil dans une structure ouverte devrait être la norme. Si un contrôle est nécessaire, des alternatives à la détention s'imposent.

•



LA DETENTION DES DEMANDEURS D'ASILE: DE QUOI PARLE-T-ON ?

En Belgique, les étrangers peuvent être placés dans un centre fermé en raison de leur statut migratoire. La détention vise soit à empêcher l'accès au territoire belge des étrangers qui se présentent à la frontière sans satisfaire aux conditions légales d'entrée, soit à éloigner du territoire les étrangers dont la procédure d'asile a échoué ou qui sont en situation irrégulière.

Dans le cas des demandeurs d'asile, peuvent être détenues:

- les personnes qui introduisent une demande d'asile à la frontière (aéroports, ports): pour les adultes, le placement en centre fermé est systématique⁷ (à l'exception des familles avec un ou des enfants mineurs) ;
- les personnes que l'Etat belge envisage de transférer vers un autre Etat Membre de l'Union Européenne dans le cadre de l'application du Règlement Dublin, c.à.d. soit avant d'avoir obtenu l'accord de transfert ou soit en vue de son exécution; au vu des chiffres publiés, pour les adultes, la détention est le principe et la liberté est l'exception (les familles avec enfants ne sont à l'heure actuelle plus détenues) ;
- les personnes qui se trouvent dans une des situations dans laquelle la réforme de la procédure d'asile en 2007 a autorisé la privation de liberté (dès le début ou en cours de procédure): par exemple, si la personne a introduit sa demande plus de 8 jours après son entrée sur le territoire, si elle a déjà introduit une demande d'asile, si elle n'a plus de documents d'identité, etc.⁸;
- les personnes qui ont reçu une décision négative à leur demande d'asile et un ordre de quitter le territoire; elles sont susceptibles d'être placées en centre fermé à tout moment, comme les autres étrangers en séjour irrégulier.

En 2010, la durée moyenne de détention dans les 5 centres fermés s'élevait à 28 jours. Toutefois, les demandeurs d'asile sont surreprésentés parmi les personnes qui restent en détention pour des périodes plus longues. Il est fréquent que les demandeurs d'asile soient détenus pendant au moins 2 mois – ce qui constitue la limite légale de la détention en Belgique pour les demandeurs d'asile.

Légalement, rien n'oblige l'Etat belge à recourir à la détention. Au contraire, selon le droit international, la détention devrait être une mesure de dernier ressort. Dans tous les cas, il s'agit d'une détention pour des raisons purement administratives. Elle ne sanctionne pas la commission d'un crime ou d'un délit.⁹ Malheureusement, elle est souvent vécue ou perçue comme une punition tant par le demandeur d'asile que par l'opinion publique.

*«Même quand ils vous emmènent à l'hôpital, c'est avec une escorte de police, comme un criminel. Les gens qui vous voient pensent que vous êtes un criminel, ce n'est pas bien. On n'a rien fait de mal».*¹⁰

«Je suis venu pour demander de l'aide et maintenant je me retrouve en prison.»

Tout comme des prisonniers de droit commun, les demandeurs d'asile sont détenus dans un environnement carcéral (grillages, portes électroniques, caméras de surveillance, cellules d'isolement, etc.) qui porte atteinte à leur autonomie et à leur intimité. Ces dernières années, certaines améliorations ont été apportées, notamment la possibilité d'utiliser un téléphone portable pour communiquer avec le monde extérieur.

Selon le Médiateur fédéral:

*«L'ampleur des limitations apportées à la liberté individuelle des occupants dans les centres en fait des lieux de détention plutôt que des lieux d'accueil en milieu fermé».*¹¹

Il n'existe pas encore dans la loi de catégories de personnes pour lesquelles la détention serait interdite ou déconseillée. Cependant, dans la pratique actuelle, les mineurs non accompagnés¹² et les familles avec enfants ne sont plus placés dans un centre fermé. Dans ce cadre, le 20 juillet 2011, un projet de loi concernant l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés a été adopté par la Chambre des Représentants.¹³

La Belgique ne dispose pas d'une procédure d'identification des profils vulnérables. Les personnes ayant des besoins particuliers ne reçoivent donc pas un traitement adapté. Il n'est dès lors pas rare de rencontrer dans les centres fermés, entre autres, des personnes âgées, des femmes enceintes, des personnes handicapées, des victimes de la torture ou de la traite des êtres humains et des personnes souffrant de troubles psychiatriques tels que des traumatisés de guerre, etc. Or, le stress engendré par l'enfermement aggrave la souffrance psychique de ces personnes et le contexte de la détention ne permet pas des soins de qualité.

LES CONSÉQUENCES NÉGATIVES DE LA DÉTENTION POUR LES DEMANDEURS D'ASILE ET POUR LE GOUVERNEMENT

a) Des conséquences particulièrement néfastes pour le demandeur d'asile

La détention a un coût humain extrêmement élevé. Elle touche le demandeur d'asile dans sa dignité et peut le briser, tant sur le plan physique que psychique. La personne détenue peut plus difficilement faire valoir ses droits.

*«Au vu de l'infrastructure et des conditions matérielles actuelles des centres et du régime de vie qui y est appliqué, le Médiateur fédéral est d'avis qu'une détention de plus de deux mois peut dans certains cas porter atteinte à la dignité humaine et engendrer des effets disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi par l'enfermement».*¹⁴

La détention administrative du demandeur d'asile a des conséquences particulièrement graves et ce, à différents niveaux.

«Quand je suis entré dans le centre, j'ai vu les barreaux, les portes qu'on ferme toujours derrière moi et que je ne peux pas ouvrir. Alors j'ai commencé à comprendre à quel point ma liberté est importante et ce que c'est que d'avoir la possibilité de réaliser ses rêves».

L'impact de la détention sur la santé, en particulier pour les demandeurs d'asile, souvent traumatisés, est lourd.

«Je me sens mal. Je revis toutes les choses terribles pour lesquelles j'ai dû fuir, encore plus intensément depuis que je suis dans le centre. Je ne sais pas ce qui va se passer, j'ai peur de devenir complètement fou et de faire des choses stupides, comme de me faire du mal. Tous les jours, je pense que cela va être une bonne journée, mais à la fin, rien ne change. Je meurs à petit feu ici».

Ces conséquences ont été mises en lumière récemment par une recherche qualitative publiée en juin 2010 sur les conditions de détention des demandeurs d'asile dans l'Union Européenne.¹⁵ Même dans le cas d'une détention relativement courte dans des centres aux conditions matérielles et d'encadrement satisfaisantes, celle-ci génère l'angoisse, la dépression et la perte de l'estime de soi. Ces émotions négatives, liées à l'enfermement et à l'incertitude par rapport à l'avenir peuvent avoir des effets dévastateurs sur des personnes déjà fragilisées par leur exil.

«A ce moment, je n'étais plus moi-même. J'ai eu peur de moi-même. Je ne supportais plus d'être enfermé. Je n'avais plus aucun contrôle sur ce que je pensais mais le médecin ne m'écoutait pas. Tous les jours, je pleurais comme un enfant. Je me roulais par terre en pleurant. Le matin c'était mon anniversaire. Le jour le plus difficile. Depuis 7 jours, je ne mangeais plus. Ce n'est pas que je faisais une grève de la faim mais je n'arrivais tout simplement plus à manger. Je n'arrivais même plus à boire. Dans ma tête, je divaguais complètement. Je suis tombé dans les pommes et j'ai été emmené à l'hôpital».



Un demandeur d'asile enfermé en vue d'être transféré dans le cadre du Règlement Dublin disait: «*Je suis un homme, non ? Pas un paquet qu'on envoie d'un côté à l'autre ...*».

En septembre 2007, dans son rapport intitulé «*Le coût humain de la détention. Les centres fermés pour étrangers en Belgique*»,¹⁶ Médecins Sans Frontières a confirmé non seulement l'impact de la détention sur la santé physique et psychique des étrangers détenus mais aussi les déficiences dans le suivi médical et psychologique des détenus en centres fermés. De même, le Médiateur fédéral a indiqué en 2009 qu'en raison de la position de dépendance et du manque d'évaluation des équipes médicales, les détenus sont plus vulnérables à d'éventuels abus émanant des prestataires de soins.¹⁷

Par ailleurs, la détention complique considérablement l'accès à l'aide juridique, aux sources d'informations et aux moyens de communication. Ces derniers sont notamment nécessaires pour obtenir des éléments de preuve à l'appui de la demande d'asile. L'étranger détenu dépend en permanence du personnel des centres de détention pour la communication d'informations et de documents avec son avocat. Or, la relation de confiance avec les assistants sociaux des centres de détention est souvent déficiente car les étrangers détenus les perçoivent d'abord comme des «fonctionnaires chargés du rapatriement» selon la terminologie de l'OE.

«Ça ne fait qu'empirer. Quand vous êtes prisonnier et que vous ne savez pas ce qui va arriver, c'est encore pire. Vous avez l'impression que tout le monde est votre ennemi. Vous avez l'impression que tout le monde, même les éducateurs, sont contre vous. On ne se sent plus en sécurité».

Souvent l'angoisse liée à la détention et à la perspective de l'expulsion est décuplée par un sentiment d'insécurité juridique. Les procédures sont complexes et l'accès à une information indépendante n'est pas aisé. Pourtant, recevoir une aide juridique de qualité est un droit garanti par la Constitution belge à toute personne sur son territoire.¹⁸

L'accès à ce droit fondamental n'est pas toujours garanti dans les centres de détention. Les détenus ne peuvent pas entrer facilement en contact avec le monde extérieur, notamment leur avocat, et il arrive fréquemment que ce dernier ne prenne pas le temps de se déplacer pour visiter son client. Il n'existe pas de contrôle judiciaire automatique de la légalité de la détention et la procédure de requête est particulièrement contraignante. Dans le cadre d'une procédure d'asile, ces éléments conjugués au stress induit par la détention rendent très difficile la préparation d'une audition devant les instances compétentes en matière d'asile, surtout quand il s'agit de procédures accélérées avec des délais très courts.

b) Des conséquences également préjudiciables pour les autorités

La justification principale avancée par les Etats pour détenir un demandeur d'asile est de garantir l'éloignement effectif de celui-ci en cas de refus d'octroi du statut de réfugié ou d'autres formes de protection. En outre, la détention et son effet dissuasif supposé sont présentés comme la réponse adéquate aux risques d'usage abusif de la procédure d'asile. Aucune donnée concrète ne permet de conforter ces arguments.

Les personnes qui recherchent une possibilité de survivre ou tout simplement de mieux vivre continueront à quitter leur pays quelles que soient les mesures dissuasives prises à leur encontre à leur arrivée dans les pays européens. Les menaces qui pèsent sur la vie et la liberté de ceux qui fuient leur pays semblent plus fortes que toutes les politiques de dissuasion de l'immigration, comme la détention, menées par les pays de destination.

Respect des droits fondamentaux

La détention ne devrait être utilisée que lorsque la loi le prévoit et qu'elle est nécessaire pour atteindre un but légitime, proportionné aux objectifs à atteindre et appliquée de manière non discriminatoire, pour une durée limitée faisant l'objet d'un contrôle judiciaire périodique. Partant, les alternatives à la détention devraient faire partie de toute évaluation de la nécessité et de la proportionnalité de la détention. En optant pour la détention quasi systématique de certains demandeurs d'asile (ceux qui se trouvent à la frontière, dits «cas Dublin»), le gouvernement pourrait se mettre en infraction par rapport à la réglementation internationale, ce qui donne une image négative du pays et l'expose à l'indemnisation des personnes indûment ou illégalement détenues notamment lors des procédures devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme.¹⁹

En 2008, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a dénoncé la pratique de détention systématique des demandeurs d'asile à la frontière comme contraire à l'obligation d'examiner la nécessité de la détention au cas par cas et a rappelé que les demandeurs d'asile n'ont commis aucune infraction.²⁰

Plus spécifiquement, la détention des demandeurs d'asile est en contradiction avec l'article 31 de la Convention de 1951 qui dispose que les Etats n'appliqueront pas de sanctions pénales du fait de l'entrée ou du séjour irrégulier, aux réfugiés pourvu qu'ils arrivent directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée. En effet, devant la persécution, toute personne a le droit de quitter son pays, de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.²¹ Le fait d'avoir une crainte fondée de persécution est en soi une «raison reconnue valable» d'entrée irrégulière.²²

Le Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire estime que «le fait d'ériger en infraction l'entrée illégale dans un pays va au-delà de l'intérêt légitime qu'ont les Etats à contrôler et réguler l'immigration clandestine et conduit à des détentions non nécessaires».²³ De son côté, le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies a estimé que la seule «entrée irrégulière» ne peut justifier la détention. Pour que celle-ci ne soit pas arbitraire, les autorités ont l'obligation d'examiner s'il existe d'autres éléments qui révèlent un risque de fuite.²⁴

Dans le cadre du retour des demandeurs d'asile déboutés, la Directive dite «retour» prévoit une gradation des mesures à prendre en vue de l'exécution de la décision de retour ainsi que l'obligation de respecter le principe de proportionnalité à chaque stade de la procédure.²⁵ Dans ce contexte, le Groupe de travail sur la détention arbitraire stipule qu'en vertu du principe de proportionnalité, toute détention doit toujours avoir un but légitime, lequel disparaîtrait s'il n'y avait plus de perspective réelle et tangible d'expulsion.²⁶ L'impossibilité d'un retour peut avoir différentes causes telles que l'apatridie, le risque de torture ou parce que le pays d'origine refuse de coopérer.

La décision de détention devrait prévoir la possibilité d'un recours juridictionnel effectif et automatique. Dans ce contexte, nous rappelons que l'article 72, alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980 contient une interdiction pour la Chambre du Conseil de se prononcer sur l'opportunité de la détention et donc de vérifier la nécessité de la détention. Le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a appelé les autorités belges à introduire un contrôle systématique de la détention des étrangers tant sur la légalité que sur l'opportunité de la décision et à garantir que ce recours soit pleinement effectif.²⁷

Le coût

La détention est coûteuse. En Belgique, le coût annuel des centres fermés dépasse les 25 millions d'euros.²⁸ Ainsi, en 2009, chaque jour que passait un détenu en centre fermé coûtait 185 euros à l'Etat contre 90 euros pour les «détenus» en maison de retour.²⁹ Le coût de l'hébergement et de l'accompagnement des demandeurs d'asile en centre ouvert est nettement inférieur puisqu'il est de seulement 53 euros par jour et par personne.³⁰ En Australie, l'utilisation des alternatives à la détention a réduit, en 2008, les coûts de 125 à moins de 39 dollars australiens par jour et par personne.³¹

La construction et la gestion des centres de détention coûtent très cher, de même que les opérations d'expulsion qui y sont liées. S'y ajoutent également les frais des procédures engendrées par la détention, souvent coûteuses en temps et en énergie.

A ces frais, il faut encore ajouter les conséquences socio-économiques négatives provoquées par la détention sur les individus. Dans certains cas, elles ont un coût réel pour la collectivité, notamment dans le domaine des soins de santé.

L'efficacité

La détention est utilisée comme un outil de contrôle des flux migratoires doté d'un soi-disant effet dissuasif. Cependant, aucune évidence empirique n'est disponible pour soutenir l'hypothèse selon laquelle la menace de la détention décourage les personnes de demander l'asile.³² Une personne qui quitte son pays parce que sa vie, sa liberté ou son intégrité physique y sont menacées ne le fait pas par choix mais parce qu'elle n'a pas d'autre option. A supposer même qu'elle soit informée du risque qu'elle court d'être détenue dans le pays où elle demandera protection, ce risque ne la dissuadera pas de quitter son pays.

Un autre objectif de la détention serait de favoriser une prise de décision rapide. La question se pose de savoir si un tel objectif et la mise à disposition du demandeur d'asile ne pourraient être satisfaits par des procédés moins restrictifs. Par exemple, par l'obligation de résider dans un centre ouvert et de se présenter régulièrement afin d'être informé, en temps voulu, des développements récents de sa procédure. La majorité des demandeurs d'asile, y compris ceux qui sont dans une procédure «Dublin», n'ont aucun intérêt à fuir un contact avec les autorités, bien au contraire. Le risque de fuite est donc négligeable. La détention est par contre une mesure qui rendra particulièrement difficile l'instauration d'un climat de confiance nécessaire au bon examen de la demande d'asile.

La détention est aussi considérée nécessaire en vue de l'identification de la personne ou de son expulsion. En outre, elle serait essentielle pour diminuer le risque de fuite en attendant l'expulsion. Or, bien souvent, ce risque supposé n'est pas évalué concrètement.

Lorsque les Etats recourent à la détention de façon systématique sans un réel examen individuel de chaque cas, ils ne peuvent être sûrs qu'un retour sera possible. Bien que la plupart des détentions soient ordonnées à des fins d'éloignement, nombreux sont les étrangers qui ne sont finalement pas expulsés et qui ne pourront jamais l'être. Continuer à détenir une personne sans aucune perspective d'un éloignement effectif n'est certainement pas une mesure proportionnelle à l'objectif poursuivi.

En Belgique, selon les chiffres de l'OE, il y a eu 6.553 personnes enfermées en 2010, dont 4.461 ont été éloignées. 1.871 personnes ont été libérées, entre autres, parce que les autorités n'ont pas pu obtenir de documents de voyage.

Pourtant, diverses alternatives à la détention plus respectueuses des droits fondamentaux de la personne (obligation de se présenter régulièrement aux autorités, centres ouverts ou semi-ouverts, etc) sont possibles et pratiquées par certains pays, avec des taux de retours convaincants. En réalité, la grande majorité des personnes enfermées ne présentent pas d'indications sérieuses d'un risque de fuite réel et des alternatives à la détention peuvent favoriser un retour volontaire plus digne, moins coûteux et souvent plus durable. Des exemples d'études au Canada, en Australie et aux Etats-Unis affichent des taux de retours volontaires et indépendants en augmentation: 60% pour les demandeurs d'asile déboutés et 69% pour les migrants en situation irrégulière.³³ En 2008, 82% des demandeurs d'asile déboutés en Suède sont retournés dans leur pays d'origine de façon indépendante.³⁴



LES ALTERNATIVES A LA DETENTION

Les alternatives à la détention englobent toutes les législations, politiques et pratiques qui permettent aux demandeurs d'asile de résider librement dans la communauté, pendant leur procédure ou, pour les demandeurs déboutés, dans l'attente de leur retour. Le Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire préconise dans différents rapports le recours à des alternatives à la détention. Il recommande que des mesures de substitution et non privatives de liberté telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités soient toujours envisagées avant de recourir à la détention. Les autorités devraient, en outre, déterminer si la détention est absolument nécessaire au regard des antécédents personnels de chaque demandeur d'asile.³⁵

Nombre d'alternatives à la détention englobent une certaine forme de restriction de mouvement ou privent la personne d'une partie de sa liberté et doivent donc être soumises à des mécanismes de contrôle judiciaire qui veillent au respect des droits humains. Les modalités de ces alternatives à la détention ne peuvent prendre des formes qui restreignent substantiellement la liberté, la liberté de mouvement et le droit à la vie privée et familiale.

Lorsqu'il est recouru à des alternatives à la détention, celles-ci doivent aussi se conformer aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité et être appliquées sans discrimination et dans le respect de la dignité individuelle. Les alternatives à la détention dont il est fait usage dans un cas particulier doivent être les moins attentatoires aux droits humains de la personne concernée et le moins restrictives possibles.

Par ailleurs, une alternative à la détention doit avoir pour conséquence la diminution du recours à la détention sans quoi elle sera plutôt considérée comme une alternative à la liberté.

Les alternatives à la détention pour des familles avec enfants mineurs: les «maisons de retour» en Belgique

«On nous a mis dans une sorte de camionnette, ça faisait peur ! On se demandait s'ils allaient vraiment nous emmener vers une maison. Une fois arrivés, nous étions plus à l'aise. Notre coach nous a bien accueillis et nous a expliqué les différentes procédures. Nous avons demandé un retour volontaire avec un soutien de l'Organisation Internationale des Migrations. On se souvient de cela, de comment on a été bien aidés».

Durant le mois d'octobre 2008³⁶, un projet d'alternative à l'enfermement des familles avec enfants mineurs a été initié. Les familles qui doivent quitter la Belgique ou, depuis octobre 2009, qui ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire et qui ne peuvent être refoulées dans les 48 heures, sont désormais hébergées dans des maisons ouvertes et individuelles permettant aux familles de continuer à vivre leur vie de famille dans un environnement plus adapté. Même si on peut se demander si le transfert vers un autre lieu de vie est nécessaire au retour et si les familles demandeuses d'asile à la frontière ne devraient pas plutôt bénéficier d'un accueil en centre ouvert, ce projet est une alternative intéressante à la détention.



Le programme concerne aujourd'hui 15 unités d'habitation à Zulte, Tubize, Sint-Gillis-Waas et Tielt. Les maisons ne sont pas fermées et il n'existe pas de personnel de sécurité. Néanmoins, selon la loi belge, les familles séjournant dans ces maisons restent juridiquement «détenues». Les familles peuvent quitter les lieux pour toutes sortes de raisons comme se rendre à l'école ou aller chez leur avocat, faire des courses ou participer à des cérémonies religieuses. Chaque semaine, la famille reçoit des bons d'achats alimentaires à utiliser au supermarché du coin et prépare ensuite son propre repas. Chaque membre de la famille peut bénéficier d'une assistance médicale, sociale et juridique.

Les familles sont encadrées par des «coaches» de l'OE. Elles doivent signer un «contrat» qui stipule leurs droits et obligations et les conséquences en cas de «disparition». Les «coaches» ont pour mission d'accompagner la famille dans le cadre d'une solution durable: soit un droit de séjour, soit un retour dans la dignité. Le coach est officiellement un intermédiaire entre les autorités belges et tous les autres acteurs impliqués dans l'encadrement des membres de la famille. Cependant, il a une obligation d'informer les autorités dans le cas où une famille disparaît de la maison.

Le système repose sur la confiance que les familles ont dans les procédures existantes et le «coach». La pratique a montré que la confiance des familles est plus grande lorsque le «coach» examine avec elles toutes les options possibles ; séjour et retour et les aide à prendre une décision. Ceux qui n'ont plus de droit de séjour optent pour le retour non pas parce qu'ils sont mis sous pression par le gouvernement mais plutôt parce qu'ils se préparent un meilleur avenir pour eux et leurs enfants. On constate aussi que les familles demandeuses d'asile déboutées n'envisagent un retour qu'à condition qu'elles aient la conviction que la procédure d'asile a été équitable et qu'elles ont été en mesure de faire valoir les raisons

de leur fuite du pays d'origine. Un accompagnement de qualité est gage d'une solution durable.

Lancé comme projet-pilote, ce programme fait aujourd'hui intégralement partie de la politique de l'OE. Les résultats préliminaires du programme sont relativement bons et prouvent qu'il n'était pas nécessaire de détenir les personnes concernées. Le gouvernement s'est dit satisfait des résultats positifs du projet. Le fonctionnement du programme mériterait une évaluation approfondie.

D'octobre 2008 à août 2011, 217 familles dont 396 enfants mineurs ont séjourné dans des logements provisoires. 205 ont quitté ces maisons pour diverses raisons: 88 familles sont rentrées dans leur pays ou ont été éloignées vers un pays tiers (dont huit par retour forcé), 48 familles ont fui et 69 familles ont été libérées. La durée moyenne d'un séjour en logement provisoire est de 24 jours.

Pour le gouvernement, les inconvénients découlant de la détention sont importants et sous-estimés. Le programme des maisons de retour mis en place pour les familles avec enfants est un premier pas vers des alternatives à la détention et a donné des résultats prometteurs. Il est essentiel que le gouvernement belge continue dans cette voie, plus respectueuse des droits humains.





NOUS RECOMMANDONS AU LÉGISLATEUR ET AU GOUVERNEMENT BELGES:

1

2

1. de prévoir dans la loi sur l'accès, le séjour et l'éloignement des étrangers une interdiction de principe de la détention administrative des demandeurs d'asile qui se trouvent déjà sur le territoire ou à la frontière ;
2. de prévoir dans la loi des dispositions précisant que la détention est une mesure de dernier ressort, qu'il ne peut y être fait recours qu'après avoir envisagé des mesures moins coercitives et après un examen individuel qui aboutit à la conclusion qu'elle est nécessaire et proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi (c'est-à-dire l'identification de la personne pour la détention à la frontière ou son expulsion dans les autres cas) ;

3

4

3. de développer une base légale aux alternatives à la détention administrative des étrangers, notamment aux maisons de retour et d'en préciser les conditions de mise en œuvre, la durée et le contrôle ;
4. de prévoir dans ladite loi, l'obligation pour l'administration chargée du contrôle des frontières et de l'éloignement de mener préalablement à la privation de liberté, ou, au moins dans les 5 jours suivant celle-ci, un examen individuel de la situation de l'étranger pour déterminer sa vulnérabilité et si risque de fuite il y a le concernant ;



**AMNESTY
INTERNATIONAL**



5

6

5. de prévoir dans la loi sur l'accès, le séjour et l'éloignement des étrangers, l'interdiction de la détention des personnes vulnérables, notamment les enfants, indépendamment du fait qu'ils soient accompagnés ou non, les personnes âgées, les personnes ayant des besoins médicaux ou psychologiques particuliers, les femmes enceintes et les personnes victimes du trafic des êtres humains ;
6. de supprimer dans la même loi, la possibilité pour l'administration de détenir un demandeur d'asile dans le cadre de l'application du Règlement Dublin, dans la phase de détermination de l'Etat responsable et de soutenir la proposition de la Commission Européenne d'introduire dans le Règlement Dublin II un nouvel article 27 qui limite le placement en détention dans le cadre d'une procédure Dublin et qui fait référence à des alternatives à la détention³⁷;

7

8

7. d'instaurer un contrôle judiciaire automatique de la détention et de donner explicitement la compétence à la Chambre du Conseil de vérifier la proportionnalité d'une détention et d'évaluer si celle-ci est une mesure de dernier ressort et si des mesures moins coercitives n'auraient pu être prises pour atteindre le but poursuivi ;
8. d'entamer une évaluation des maisons de retour, en consultation active avec les «coaches» et les ONGs, et d'élaborer, sur base de cette évaluation, les prochaines étapes politiques afin d'améliorer et amplifier l'utilisation des alternatives à la détention.

**Bruxelles,
novembre 2011**



NOTES DE FIN DE DOCUMENT

- ¹ Voir, l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>. Voir aussi l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, disponible sur: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/FRA_Conven.pdf. Voir en particulier: l'article 3 (droit à la vie, à la liberté et à la sûreté), l'article 9 (interdiction de l'arrestation, la détention ou l'exil arbitraires) et l'article 13 (droit à la liberté de mouvement et de résidence) de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html>.
- ² Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés: l'article 26 (liberté de circulation), disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>.
- ³ Des demandeurs d'asile sont notamment détenus durant toute la durée de la procédure «Dublin», alors même qu'il n'est pas encore établi qu'un transfert vers un autre pays «Dublin» devra effectivement avoir lieu.
- ⁴ Cour européenne des droits de l'homme, Arrêt n°. 30696/09 *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, n° 251: «La Cour accorde un poids important au statut du requérant qui est demandeur d'asile et appartient de ce fait à un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale».
- ⁵ En 2010, 304 sont des demandeurs d'asile qui ont fait une demande dans un centre de détention et 970 enfermements dans le cadre d'une procédure «Dublin».
- ⁶ Les options suggérées dans les principes directeurs du HCR incluent le recours à l'obligation de se présenter et de résider, la libération sous caution, les cautions et l'autorisation donnée aux demandeurs d'asile de vivre dans des centres ouverts où leur présence peut être surveillée.
- ⁷ Lorsqu'une personne introduit sa demande d'asile à la frontière, l'OE lui refuse l'accès au territoire et prend une décision de détention au centre de transit 127, le temps de l'examen de la demande d'asile à la frontière. Cela a concerné 443 personnes en 2010. Il n'est pas tenu compte de circonstances particulières et notamment d'une éventuelle vulnérabilité; depuis juin 2007, les mineurs non accompagnés ne sont plus enfermés tout comme les familles avec enfants mineurs depuis octobre 2009.
- ⁸ Ces dispositions ont pour le moment eu un effet assez marginal, sauf pour les personnes qui introduisent une demande alors qu'elles se trouvent déjà dans un centre fermé (337 en 2009, 303 en 2010).
- ⁹ Voir un des messages principaux dans le résumé des conclusions de la Table Ronde mondiale sur les alternatives à la détention des demandeurs d'asile, réfugiés, migrants et apatrides, organisée par le HCR, «States should avoid criminalizing persons moving irregularly through imposing penal sanctions or conditions of treatment that are not suitable to persons who have not committed a crime», Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions, July 2011, disponible sur: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e315b882.html>.
- ¹⁰ Les témoignages qui sont publiés dans ce texte ont été recueillis par différentes associations lors de visites dans différents centres fermés en Belgique.
- ¹¹ Extraits du rapport du Médiateur fédéral, Investigation sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers, juin 2009, disponible sur: <http://www.eoi.at/d/Jahresberichte/Belgien/IR%20Closedcenters%20summary%20Fran%C3%A7ais.pdf>.
- ¹² Les personnes qui se déclarent mineures à la frontière et pour lesquelles l'OE émet un doute quant à la minorité, sont détenues jusqu'à l'obtention du résultat du test sur la détermination de leur âge qui devrait avoir lieu dans les 6 jours mais qui, dans les faits, se fait parfois attendre 15 jours.
- ¹³ Voir Projet de loi insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés, Doc 53 0326/009, disponible sur: <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/0326/53K0326009.pdf>.
- ¹⁴ Extrait du rapport du Médiateur fédéral, Investigation des centres fermés, note de bas de page 11.
- ¹⁵ Jesuit Refugee Service Europe, *Becoming Vulnerable in Detention, Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union (The DEVAS Project)*, juin 2010, disponible sur: http://www.jrseurope.org/publications/JRS-Europe_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention_June%202010_PUBLIC_updated%20on%2012July10.pdf.
- ¹⁶ Le rapport est disponible sur: <http://idcoalition.org/belgium-msf-le-cout-humain-de-la-detention/>.
- ¹⁷ Extraits du rapport du Médiateur fédéral, Investigation des centres fermés, note de bas de page 11.
- ¹⁸ Repris aux articles 62 et 63 de l'arrêt royal sur les centres fermés mentionnant que «L'occupant a droit à une assistance juridique» et «que les occupants ont le droit de téléphoner quotidiennement et gratuitement à leur avocat entre huit heures du matin et dix heures du soir».
- ¹⁹ Selon la jurisprudence de la Cour, il est un principe fondamental selon lequel nulle détention arbitraire ne peut être compatible avec l'article 5§1 de la CEDH.
- ²⁰ Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Belgique du 15-19 décembre 2008, disponible sur: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1458697>.

- ²¹ L'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
- ²² Consultations mondiales sur la protection internationale, Table Ronde d'experts organisée par le HCR et l'Institut universitaire des hautes études internationales, Genève, Suisse, novembre 2001, Relevé des conclusions: article 31 de la Convention de 1951, para. 10(e).
- ²³ Voir, Avis adopté par le Groupe de travail sur la détention arbitraire, 7ième session du Conseil des droits de l'homme, UN Doc. A/HRC/7/4/Add.1, 16 janvier 2008, para. 53, disponible sur: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/101/76/PDF/G0810176.pdf?OpenElement>.
- ²⁴ Comité des droits de l'homme sur la communication N° 560/1993: Australie. 30 avril 1997, 59e session, CCPR/C/D/560/1993 §9.4, disponible sur: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/DER/G97/164/91/PDF/G9716491.pdf?OpenElement>.
- ²⁵ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier stipule dans son considérant 16 que «le recours à la rétention aux fins d'éloignement devrait être limité et subordonné au respect du principe de proportionnalité en ce qui concerne les moyens utilisés et les objectifs poursuivis. La rétention n'est justifiée que pour préparer le retour ou procéder à l'éloignement et si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas». Ce principe est réitéré aux articles 15, 16 et 17 de cette même directive, disponible sur: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>. Selon le jugement du 28 avril 2011 de la Cour de Justice de l'Union européenne: *Affaire C-61/11 PPU El-Dridi c. Italie*: «Cette gradation va de la mesure qui laisse le plus de liberté à l'intéressé – à savoir l'octroi d'un délai pour son départ volontaire – vers la mesure restrictive de liberté la plus grave que la directive permet dans le cadre d'une procédure d'éloignement forcé – à savoir la rétention dans un centre spécialisé. La directive poursuit donc l'objectif de limiter la durée maximale de la privation de liberté dans le cadre de la procédure de retour et d'assurer ainsi le respect des droits fondamentaux des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier», disponible sur: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:186:0008:0009:FR:PDF>.
- ²⁶ Voir, Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire, 13ième session du Conseil des droits de l'homme, UN Doc. A/HRC/13/30, 15 janvier 2010, para. 64.
- ²⁷ Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, note de bas de page 20.
- ²⁸ Mathieu Bietlot, *La mise à l'écart de l'étranger, centre fermé et expulsions*, Editions Labors, 2004, pp. 23–26.
- ²⁹ «Kinderen weer opsluiten ?», 28 avril 2011, disponible sur: <http://www.vluchtelingenwerk.be/actueel/nieuwsitem.php?n=888>.
- ³⁰ Mieke Candaale, porte-parole Fedasil, 22 mai 2010, disponible sur: <http://www.demorgen.be/dm/nl/989/Binnenland/artikel/detail/1108873/2010/05/22/Asielzoeker-op-hotel-kost-minder-dan-in-opvangcentrum.dhtml>.
- ³¹ Dans une communication au Sénat le 24 février 2009, le Ministère de l'Immigration en Australie a déclaré (traduction non officielle): "...Cette approche est plus rentable que le modèle conventionnel de 'localiser, détenir et éloigner'. Par exemple, les coûts d'une aide au retour volontaire depuis la communauté dans le cadre d'un retour volontaire assisté (\$1500) sont d'environ un tiers des coûts du modèle 'localiser, détenir et éloigner' (\$5000)", disponible sur: http://www.aph.gov.au/senate/committee/legcon_ctte/estimates/add_0809/diac/38.pdf.
- ³² Cette hypothèse a été confirmée dans le résumé des conclusions de la Table Ronde mondiale sur les alternatives à la détention des demandeurs d'asile, réfugiés, migrants et apatrides, organisée par le HCR, voir note de bas de page 9.
- ³³ R. Sampson, G. Mitchell and L. Bowring, *There are Alternatives: Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, IDC, 2011, p. 39 (USA), p. 40 (Australie), p. 44 (Canada).
- ³⁴ *Ibid.*, p.35.
- ³⁵ Voir par exemple, Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire, 18 décembre 1998, E/CN.4/1999/63/Add.3, para 34, disponible sur: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/7e5809a70f08b5c78025671d003ca5e3?OpenDocument>.
- ³⁶ 14 Mai 2009, Arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de 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, disponible sur: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2009051406&tab_le_name=loi.
- ³⁷ La proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable du l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Refonte), COM(2008) 820 final. Elle stipule dans son article 27: «lorsque cela s'avère nécessaire, sur la base d'une appréciation au cas par cas, et à moins que d'autres mesures moins coercitives ne puissent être effectivement appliquées, les Etats membres ne peuvent retenir dans un lieu déterminé un demandeur d'asile (...) que s'il existe un risque majeur que l'intéressé prenne la fuite (...). Les Etats membres prennent en considération les alternatives à la rétention telles que l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, de déposer une garantie financière ou de demeurer en un lieu déterminé, ou d'autres mesures destinées à éviter tout risque de fuite», disponible sur: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:FR:PDF>.

