

VULNÉRABILITÉ ET DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ

RECOMMANDATIONS
POUR UNE POLITIQUE DE
RETOUR RESPECTUEUSE DES
DROITS FONDAMENTAUX

septembre 2019



Éditrice responsable : Sotieta Ngo, CIRÉ asbl, rue du Vivier, 80-82 - 1050 Bruxelles

Rédaction: Joost Depotter (Vluchtelingenwerk Vlaanderen)

Ce rapport est le fruit d'une collaboration entre : Caritas International, CIRÉ, JRS Belgium, Point d'Appui, Plate-forme Mineurs en exil et Vluchtelingenwerk Vlaanderen

Dit verslag is ook verkrijgbaar in het Nederlands

Date de publication : septembre 2019

Ce rapport est téléchargeable au format PDF sur le site www.cire.be

TABLE DES MATIÈRES


VULNÉRABILITÉ ET DÉTENTION EN CENTRE FERMÉ	1
<hr/>	
RECOMMANDATIONS POUR UNE POLITIQUE DE RETOUR RESPECTUEUSE DES DROITS FONDAMENTAUX	1
<hr/>	
1. INTRODUCTION	4
<hr/>	
2. CADRE LÉGAL	6
<hr/>	
2.1. Nécessité	7
2.2. Dignité et vulnérabilité	9
2.3. Détention en dernier ressort et absence de mesures moins coercitives	11
3. RECOMMANDATIONS POUR UNE PRISE EN CHARGE DE LA VULNÉRABILITÉ EN DÉTENTION	12
<hr/>	
3.1. Recommandations pour un meilleur screening de la vulnérabilité (y compris en amont d'une éventuelle détention)	15
Focus : la grossesse en détention	20
3.2. Recommandations pour un contrôle judiciaire effectif	21
3.3. Recommandations pour élaborer des alternatives à la détention	23
Focus : 6 éléments essentiels pour développer des alternatives efficaces selon le Conseil de l'Europe	25
4. CONCLUSION / SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	30
<hr/>	

1. INTRODUCTION



En Belgique, des étrangers vulnérables sont détenus en centre fermé, soit pour la durée de leur procédure d'asile, soit en attendant leur expulsion forcée du pays. Enfermer ces personnes ne fait qu'accroître leur vulnérabilité.

À chacune de leur visite hebdomadaire dans ces centres, nos visiteurs rencontrent des personnes manifestement vulnérables. Les profils de ces personnes sont très différents : il peut, par exemple, s'agir de femmes enceintes, de personnes souffrant d'un handicap physique ou de troubles psychiques, mais aussi de personnes ayant de graves tendances suicidaires.



« Nous avons récemment connu deux suicides au centre fermé de Vottem.

La première personne, un ressortissant érythréen, devait être renvoyé en Bulgarie, où il avait été maltraité. Cet homme avait des traces évidentes de torture sur son corps... Il avait clairement un profil psychologique très vulnérable. Il a paniqué à l'idée d'être renvoyé et s'est suicidé.

Un deuxième homme, de nationalité marocaine, avait entre 50 et 60 ans. Il avait déjà été condamné à une peine de prison de 4 à 5 ans dans un procès pour terrorisme parce qu'il avait servi de lien entre la Belgique et la Syrie. Après avoir purgé sa peine, il a été transféré au centre fermé. L'homme était né en Belgique et n'avait jamais mis les pieds au Maroc. Toute sa famille, sa femme et ses enfants, et toutes ses connaissances vivent en Belgique.

De plus, il avait des antécédents de dépression chronique. Le jour où il a appris que son recours contre l'expulsion avait été rejeté, il s'est suicidé. Nous n'étions malheureusement pas surpris d'entendre cette triste nouvelle car cet homme n'a pas reçu le soutien psychologique dont il avait clairement besoin ».

Témoignage des visiteurs du centre fermé de Vottem

Le présent rapport est rédigé au nom du groupe Transit. Depuis plus de 27 ans, via nos visiteurs accrédités dans les centres fermés et les maisons de retour, nous observons et suivons avec attention le système de détention administrative des étrangers en Belgique.

Par ce rapport, nous voulons attirer votre attention, en ce début de législature, sur la situation des étrangers vulnérables, qui restent souvent détenus pour de longues périodes.

Nos visiteurs témoignent de situations parfois pénibles auxquelles ils sont confrontés. Nous sommes néanmoins conscients que sur le terrain, les services sociaux et médicaux des centres fermés tentent d'offrir le meilleur encadrement possible aux personnes enfermées dans les centres.

Notre objectif est de rechercher, avec votre soutien, les moyens pour mieux identifier les personnes vulnérables, améliorer le contrôle de cette vulnérabilité et, enfin, développer des alternatives à la détention de ces personnes. Pour ces profils spécifiques, la détention est particulièrement dommageable. Et en réalité, il n'est pas indispensable de détenir ces personnes pour mettre en œuvre une politique migratoire efficace.

Nous souhaiterions, en tant qu'organisations disposant d'une expérience de terrain depuis des années, bénéficier de votre appui durant la présente législature pour réduire, autant que possible, les souffrances des personnes en détention.

2. CADRE LÉGAL



La détention administrative des étrangers existe en Belgique depuis 1988. Le droit à la liberté individuelle constitue un droit humain fondamental. La détention n'est dès lors admise que si elle est prévue par et conforme à la loi et que si elle fait suite à une décision individuelle. La loi autorise la détention si trois conditions cumulatives sont remplies.

La détention

- doit être nécessaire,
- ne doit pas être contraire à la dignité humaine,
- ne peut avoir lieu que si aucune autre mesure suffisante mais moins coercitive ne peut être appliquée efficacement¹.

La détention administrative d'étrangers ne peut donc jamais être la règle. Dans le cadre des droits humains, il ne peut s'agir que d'une mesure exceptionnelle, c'est un *ultimum remedium*².

2.1. NÉCESSITÉ



« X est un jeune Érythréen. Il a été arrêté en tant que «migrant en transit» et transféré au centre fermé où il sera détenu pendant trois mois. Nous avons rendu visite à X à plusieurs reprises et avons remarqué au cours des conversations qu'il présentait un profil vulnérable. X a fui la dictature en Érythrée pour finalement arriver dans l'UE en passant par la Libye.

Même en tant que réfugié reconnu en Bulgarie, il n'a pas trouvé de refuge sûr. Il a déclaré qu'il avait fui la Bulgarie en raison de la violence raciste et de l'absence de protection de ses droits humains fondamentaux.

Lorsqu'on lui a appris dans le centre de détention qu'une demande de reprise en charge avait été envoyée à la Bulgarie, le choc a été si grand qu'il a tenté de s'automutiler et de mettre fin à ses jours. Suite à cela, il a été suivi de près par un psychologue et l'équipe multidisciplinaire au sein du centre fermé. Toutefois, il est resté en détention et la procédure de transfert vers la Bulgarie s'est poursuivie. Avec notre soutien, X a réussi à trouver un avocat spécialisé qui l'a informé de la possibilité et des conséquences de l'introduction d'une demande d'asile en Belgique. X a finalement décidé d'introduire une demande d'asile. Il a été reconnu comme réfugié à l'issue d'un entretien avec le CGRA et a été libéré ».

Témoignage d'un visiteur du centre fermé de Merksplas

1 Art 5, 1, f) CEDH: Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales. S'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. Art 7, paragraphes 2 et 27 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après Loi du 15/12/1980).

2 "Varied bodies of the Council of Europe, the UN and the EU have highlighted that immigration detention must always be an exceptional measure of last resort. This entails that detention can only be justified if, after a thorough and individual assessment of the particular circumstances in each case, it has been established that less coercive measures are insufficient. A number of instances have similarly emphasized the obligation of States to examine alternatives to detention as a general principle before any decision to detain is made." Steering Committee for Human Rights (Conseil de l'Europe), Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, 7 décembre 2017, p. 8, à consulter sur: <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>

La nécessité de la détention doit toujours être examinée à la lumière d'une série de procédures juridiques clairement définies, au sein desquelles la détention (peut) doit s'inscrire.

Toute personne présente illégalement sur le territoire peut être détenue dans un centre fermé lorsqu'elle a reçu précédemment un ordre de quitter le territoire sans y avoir donné suite, lorsqu'il existe un risque qu'elle prenne la fuite, ou lorsqu'elle empêche la préparation de son retour³.

Les personnes qui n'ont pas encore été admises sur le territoire belge peuvent également être détenues en vue de leur refoulement⁴.

Aucun étranger ne peut être détenu au seul motif qu'il introduit une demande de protection internationale. La loi prévoit toutefois la possibilité de détenir ceux qui introduisent cette demande à la frontière⁵. Lorsque cette demande de protection est introduite sur le territoire, les autorités peuvent recourir à la détention pour établir l'identité du demandeur, collecter certaines données ou prévenir un risque de fuite. Si les autorités estiment que la demande de protection vise simplement à empêcher l'éloignement ou que le demandeur de protection risque de provoquer un trouble de l'ordre public, elles peuvent également avoir recours à la détention.

La détention est également (possible) admise s'il est nécessaire de déterminer, sur la base du règlement Dublin III⁶, l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale et/ou de procéder à un transfert effectif vers cet État membre. La détention n'est possible que s'il existe un risque de fuite⁷.

3 Art 7, alinéa 2, art. 27, §3 et art. 44 septies de la Loi du 15/12/1980: «Si des raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique l'exigent et à moins que d'autres mesures moins coercitives puissent s'appliquer efficacement, les citoyens de l'Union et les membres de leurs familles peuvent, en vue de garantir l'exécution de la mesure d'éloignement, être maintenus pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution de la mesure».

4 Art. 74/5, §1 de la Loi du 15/12/1980.

5 Le HCR a exprimé sa préoccupation devant le fait que l'actuelle loi sur les étrangers ne contient aucune garantie en ce qui concerne la détention arbitraire de personnes demandant la protection internationale à la frontière. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Commentaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) relatifs aux : - Projet de loi 2548/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers (ci-après « Projet de loi monocaméral »). - Projet de loi 2549/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après « Projet de loi bicaméral »), 4 octobre 2017, p. 14, à consulter sur: <https://www.refworld.org/docid/59e85fd44.html>

6 Le règlement (UE) N° 604/2013 du 26 juin 2013.

7 Art. 51/5, §1 deuxième alinéa et §3 de la Loi du 15/12/1980; art. 1 §1, 11° et §2 de la Loi du 15/12/1980. Une définition du « risque de fuite » figurait dans la loi sur les étrangers en 2017. Dans son avis sur le projet de loi de l'époque, Myria exprimait sa préoccupation quant à la manière très générale par laquelle 'la fuite' était décrite : «Les critères inclus dans le projet de loi restent toutefois très généraux, ne sont pas toujours déterminés avec suffisamment de précision et visent un nombre considérable de situations. Ce qui dans la pratique permettra la détention de tout type d'étranger en séjour irrégulier ou demandant une protection internationale». Myria, note à l'attention de la Commission des affaires intérieures, des affaires générales et de la fonction publique, 4 juillet 2017, p. 7, à consulter sur: https://www.myria.be/files/20170629_Myria_aanbeveling_projekt-def_NL.pdf Malgré cette critique, la définition n'a pas été modifiée et la loi actuelle contient donc cette définition très (trop) large du «risque de fuite».

2.2. DIGNITÉ ET VULNÉRABILITÉ

« En tant que visiteurs, nous avons rencontré une transsexuelle brésilienne qui était détenue dans la section des hommes. Elle portait une perruque. La situation dans laquelle elle était détenue la rendait extrêmement vulnérable. Elle a visiblement souffert de son séjour. À aucun moment, on n'a tenu compte de son genre. Elle a finalement été expulsée ».

Témoignage des visiteurs du centre fermé de Vottem

« Il y a régulièrement des hommes plus âgés à Merksplas. Parfois, ils sont dans le pays depuis longtemps et ont tenté à plusieurs reprises de régulariser leur situation. Nombreux sont ceux qui ont perdu leur droit de séjour suite à un divorce et par conséquent leur maison, leur famille et leur réseau ».

Témoignage des visiteurs du centre fermé de Merksplas

« In the context of prisoners, the Court has already emphasized in previous cases that a detained person does not, by the mere fact of his incarceration, lose the protection of his rights guaranteed by the Convention. On the contrary, persons in custody are in a vulnerable position and the authorities are under a duty to protect them. Under Article 3, the State must ensure that a person is detained in conditions which are compatible with respect for his human dignity, that the manner and method of the execution of the measure do not subject him to distress or hardship of an intensity exceeding the unavoidable level of suffering inherent in detention and that, given the practical demands of imprisonment, his health and well-being are adequately secured ».

Cour eur.D.H., *Orchowski c. Pologne*, 22 octobre 2009, n°17885/04, § 120

L'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après CEDH) dispose que « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines inhumaines ou dégradantes ». Selon la Convention des Nations Unies contre la torture de 1984, qui lie la Belgique, le traitement inhumain est un acte qui cause intentionnellement de graves souffrances physiques ou morales. Les traitements dégradants concernent toutes les actions qui entraînent une grave humiliation.

L'article 3 de la CEDH protège un droit fondamental, à savoir la dignité humaine. Il ne peut donc y avoir aucune exception ou dérogation à cet article, même en temps de guerre.

La Cour européenne des droits de l'Homme a également reconnu que la détention en elle-même entraîne un certain niveau de souffrance et d'humiliation. Le risque de franchir la frontière et de violer le droit fondamental à la dignité humaine - et donc l'article 3 de la CEDH - est particulièrement évident lorsque sont détenues des personnes en situation de vulnérabilité⁹.

Le droit des étrangers ne comprend pas de définition claire du concept de vulnérabilité. La vulnérabilité résulte de la combinaison de divers facteurs pouvant évoluer dans le temps. En ce sens, la vulnérabilité n'est pas un élément intrinsèque qui « colle » à une personne en particulier, mais elle fait davantage référence à une situation qui nécessite un suivi continu en raison de sa réalité mouvante.

Si le concept même de vulnérabilité ne se trouve pas défini en droit des étrangers, nous retrouvons néanmoins une liste non exhaustive énumérant différentes catégories de personnes vulnérables dont la situation spécifique doit également être prise en compte¹⁰.

8 Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme relative aux conditions de détention de détenus de droit commun, et qui selon la Cour est transposable a fortiori aux étrangers en détention administrative : « The measure is applicable not to those who have committed criminal offences but to aliens who, often fearing for their lives, have fled from their own country », Cour eur. D.H., *Saadi c. Royaume-Uni*, n°13229/03, 29 janvier 2008, § 74.

9 Cour eur. D.H., *S.D. c. Grèce*, 11 juin 2009, n°53541/07 § 47; Cour eur. D.H., *Riad et Idiab c. Belgique*, 24 janvier 2008, n°29787/03 et 29810/03, § 99; Cour eur. D.H., *Mahmundi and Others c. Grèce*, 31 Juillet 2012, n° 14902/10, § 62.

10 Il s'agit des lois qui s'appliquent principalement aux demandeurs de protection internationale.

L'article 21 de la directive européenne sur l'accueil¹¹, telle que révisée en 2013, oblige les États membres à tenir compte, lors de la mise en œuvre de la directive, de la situation spécifique des catégories vulnérables telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés avec enfants mineurs, les victimes de la traite, les personnes atteintes d'une maladie grave, les personnes atteintes de troubles psychiques et les personnes ayant été victimes de tortures, de viols et d'autres formes graves de violences psychologiques, physiques ou sexuelles telles que les mutilations génitales féminines.

L'article 36 de la loi Accueil¹² transpose cette liste non exhaustive en droit belge. En ce qui concerne les mineurs, l'article 39 de cette même loi précise que «les mineurs victimes de toutes formes d'abus, de négligence, d'exploitation, de torture, de traitements cruels, inhumains et dégradants ou de conflits armés, ont droit au soutien qualifié et à l'accès aux soins de santé mentale et aux services de réadaptation».

Le fait de catégoriser des groupes spécifiques comme vulnérables figure dans la législation belge ou européenne, mais également dans les traités internationaux. « Différents traités internationaux sur les droits humains reconnaissent également la vulnérabilité particulière de certains groupes dans le contexte de la protection internationale et demandent explicitement aux États de prendre les mesures nécessaires pour satisfaire leurs besoins spécifiques. Bien que la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 n'identifie pas de groupes spécifiques comme vulnérables, différentes recommandations du HCR portent une attention particulière à certains groupes au sein de la population de réfugiés et reconnaissent leur vulnérabilité ainsi que la nécessité de prendre des mesures pour répondre à leurs besoins spécifiques¹³».

La seule interdiction de principe connue en droit belge est de détenir les mineurs non accompagnés et les mineurs (et leur famille) citoyens de l'Union européenne¹⁴. Les autres catégories de personnes vulnérables peuvent, en dernier ressort, être détenues en l'absence de mesures moins coercitives et à condition qu'elles bénéficient d'un régime adapté.

11 Directive 2013/33/EU du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte).

12 Loi du 12 janvier 2007 concernant l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

13 Fedasil, «Personnes vulnérables avec des besoins d'accueil spécifiques, définition, identification, prise en charge», 6 décembre 2018, à consulter sur: https://www.fedasil.be/sites/default/files/fedasil_etude_personnes_vulnerables.pdf, pp. 10 et suiv.

14 Art. 74/19 de la Loi du 15/12/1980 et art. 44 octies de la Loi du 15/12/1980.

En effet, le fait de ne pas répondre aux besoins spécifiques de certains groupes de personnes vulnérables peut transformer une détention a priori légale en un traitement inhumain et dégradant et, par conséquent, constituer une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme¹⁵.

2.3. DÉTENTION EN DERNIER RESSORT ET ABSENCE DE MESURES MOINS COERCITIVES

Même si le cadre juridique permet la détention, il convient de déterminer, en amont de la détention, si d'autres mesures aussi adéquates mais moins coercitives peuvent être appliquées efficacement pour atteindre le même résultat¹⁶. Cette question se pose avec davantage d'acuité lorsque la personne présente une vulnérabilité prononcée.

En Belgique, deux types de mesures alternatives à la détention sont actuellement disponibles pour les familles avec enfants. D'une part, l'Office des étrangers fournit à certaines familles la possibilité d'éviter un placement en maison de retour moyennant la conclusion et le respect d'une convention en vue de leur retour volontaire dans leur pays d'origine. Ce projet pilote reste marginal et semble ne pas avoir porté ses fruits pour l'instant¹⁷. D'autre part, et depuis 2008, les familles sont placées dans des « maisons de retour¹⁸ » dans le cadre de leur trajet de retour ou durant l'examen de leur demande de protection internationale.

Pour les personnes isolées (vulnérables ou non), aucune « autre mesure adéquate mais moins coercitive » n'est actuellement prévue par la loi. Toutefois, un arrêté royal en cours d'élaboration prévoirait la possibilité d'imposer une caution aux personnes à éloigner¹⁹.

15 Le Médiateur fédéral, juin 2009, « Investigation sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers », à consulter sur : <http://www.federaalombudsman.be/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/auditCF2008-FR.pdf>
Voir aussi sur les conditions de détention :

- des personnes handicapées, Cour eur. D.H., Price c. Royaume-Uni, 10 juillet 2001, n° 33394/96
- des malades mentaux, Cour eur. D.H., Keenan c. Royaume-Uni, 3 avril 2001, n° 27229/95
- des personnes malades, Cour eur. D.H., Mouiel c. France, 14 novembre 2002, n° 67263/01
- des personnes âgées, Cour eur. D.H., Papon c. France, 7 juin 2001, n° 64666/01

16 Cette obligation est transposée en droit belge sur la base des directives européennes suivantes: 2013/33/EU article 8 § 2; Directive 2008/115/EC, Article 15 §1; et directive 604/2013 Article 28 § 2. Il existe également un large consensus sur cette question en droit international. Par exemple, la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies a identifié à plusieurs reprises une violation de l'article 9 de la CIDE parce que les alternatives envisagées étaient insuffisantes. « Overall the obligation to examine alternatives to immigration detention has been confirmed by a broad range of UN human rights bodies », Steering Committee for Human Rights (Conseil de l'Europe), Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, 7 décembre 2017, p. 67-68, à consulter via <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>
Voir aussi « UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention », 2012, par. 18 : « Further, failure to consider less coercive or intrusive means could also render detention arbitrary ».

17 Cette pratique reste rare puisqu'entre janvier et juillet 2018, seules 59 familles y ont été invitées. Rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers, 22 février 2019, p.71, à consulter sur https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/DEF_RAPPORTINTERIMAIRE_FR.pdf

18 Désignées également comme : unités d'habitations ouvertes ou maisons FITT – Famille Identificatie Terugkeerteam.

19 Rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 22 février 2019, p. 74. À consulter sur : https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/DEF_RAPPORTINTERIMAIRE_FR.pdf

3.

**RECOMMANDATIONS
POUR UNE PRISE
EN CHARGE DE LA
VULNÉRABILITÉ
EN DÉTENTION**



Nous proposons ici différentes recommandations concrètes qui peuvent aider les autorités belges à vérifier au cas par cas, dans les dossiers des personnes qui présentent un profil vulnérable, si le recours à la détention est réellement nécessaire et s'il n'existe aucune autre mesure moins coercitive. Il faut éviter que ces personnes se retrouvent dans une situation constitutive d'un traitement inhumain et dégradant.

Nos recommandations suivent la logique suivante²⁰ :

- En premier lieu, il est nécessaire de mieux détecter la vulnérabilité. À cette fin, il est utile de procéder à un screening efficace et transparent, avant que la décision de détention ne soit prise. Le degré et l'évolution de la vulnérabilité doivent également faire l'objet d'un suivi continu pendant la détention. La vulnérabilité n'est jamais une donnée statique, elle évolue.
- Ensuite, nous proposons de revoir les compétences de la Chambre du conseil près le tribunal correctionnel, afin que le contrôle judiciaire de la détention administrative des étrangers puisse être exercé de manière plus effective.
- Enfin, nous présentons des outils pour le développement d'alternatives à la détention efficaces, dès lors que la mise en détention s'avère inopportune et/ou inhumaine.

Nous voulons par ce biais avancer de manière pragmatique. L'objectif est de mieux ajuster le cadre belge aux normes internationales et européennes qui lient la Belgique. Cela permettra également d'éviter des procédures coûteuses à l'avenir. Nous sommes tout à fait conscients du fait que, sur le terrain, il est souvent fait preuve de dévouement et d'efforts vis-à-vis des personnes vulnérables détenues. Les recommandations que nous formulons ci-dessous sont sous-tendues par notre détermination à proposer à tous les acteurs de terrain des outils permettant d'aboutir à des solutions durables, qui n'entraînent pas une politique de retour, mais qui peuvent réellement en réduire les coûts sociaux et humains.

20 Ceci est conforme, entre autres, aux principes directeurs du HCR en matière de détention: «UNHCR, Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention», 2012.

Toutefois, pour ce qui est des enfants, nous défendons une interdiction inconditionnelle de leur détention. Les organisations du groupe Transit jouent un rôle de premier plan dans la campagne «On n'enferme pas un enfant. Point.²¹». Dans le cadre de cette campagne, nous demandons avec insistance aux autorités belges l'interdiction absolue du recours à l'enfermement des mineurs, qu'ils soient européens ou ressortissants d'un État tiers. La détention d'enfants viole en effet les Droits de l'enfant. La détention d'enfants pour des raisons d'immigration va toujours à l'encontre du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant tel qu'inscrit dans la Convention relative aux droits de l'enfant²² et dans la Constitution belge²³.

Tout récemment encore, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a établi qu'en enfermant des enfants, la Belgique viole la Convention internationale des droits de l'enfant²⁴. L'impact néfaste de la détention sur la santé, le développement et le bien-être des enfants a été démontré à maintes reprises²⁵. Que la détention soit de très courte durée et quelles qu'en soient les circonstances ou les conditions, cet impact néfaste est avéré²⁶.

21 <http://www.onnenfermepasunenfant.be/>

22 Art. 3 §1 de la CIDE. Dans toutes les décisions concernant les enfants, qu'elles soient prises par des institutions publiques ou privées de protection sociale, ou par des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

23 Art. 22bis de la CIDE. L'intérêt supérieur de l'enfant est la première considération dans toute décision concernant l'enfant.

24 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium, 22 février 2019, à consulter sur <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqh-Kb7yhsK8r1vpHio%2Fg7Mp83cTcS1cUBTPal6pQqSnnKAt9zXb2Uv-8VuBfYxEYQYjA%2Fz79vUKAIWS%2FkLvSy5rZHWcGoGOIQOqVsDy-B%2BuVUGyTsbSjVM>: « With reference to joint general comments No. 3 and No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families/No. 22 and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the human rights of children in the context of international migration, the Committee reiterates its previous recommendation (CRC/C/BEL/CO/3-4, para. 77) and urges the State party: (a) To put an end to the detention of children in closed centers, and to use non-custodial solutions».

25 UNICEF, « Administrative detention of children: a global report (2011) ».

26 Réaction de la pédiatre Paulette De Backer, après avoir visité la première famille détenue dans une «maison familiale» à Steenokkerzeel: «Ces enfants vont cumuler une série de traumatismes. L'arrestation par la police à l'aube, la détention, l'isolement par rapport à leur entourage... Ils éprouvent un sentiment de rejet, d'injustice, un manque de confiance en l'adulte et la société. (...) Tout cela est extrêmement néfaste et ça se voit, même après quelques jours». Le Vif, «Une pédiatre inquiète après sa visite au centre fermé 127 bis», 23 août 2018, à consulter sur <https://www.levif.be/actualite/belgique/une-pediatre-inquiete-apres-sa-visite-au-centre-ferme-127-bis/article-normal-881419.html>

3.1. RECOMMANDATIONS POUR UN MEILLEUR SCREENING DE LA VULNÉRABILITÉ (Y COMPRIS EN AMONT D'UNE ÉVENTUELLE DÉTENTION)

3.1.1. CONTEXTE

L'Office des étrangers, sur base d'une note de service du 2 juillet 2012, estime que les étrangers ayant des problèmes médicaux et psychologiques, un comportement inapproprié ou un handicap mental ou psychologique, ne devraient de préférence pas être détenus dans les centres fermés et que leur expulsion n'est pas une priorité²⁷.

Comme mentionné plus haut, ces catégories de personnes ne sont certainement pas les seules à présenter un profil vulnérable. En outre, notre réseau de visiteurs en centre fermé constate de visu qu'actuellement, des personnes qui ont, par exemple, des problèmes psychologiques ou médicaux sévères sont bel et bien détenues.



« Je rencontre O. quelques fois dans le centre fermé de Bruges, c'est une jeune femme de 33 ans. Elle est toujours seule, mais elle est toujours très amicale. O. parle très bien le néerlandais et le français, mais je ne peux pas avoir une conversation cohérente avec elle. Elle parle en termes généraux (« Il faut toujours être amical ») et s'excuse constamment. Elle ne sait pas si elle a un avocat, elle dit qu'elle n'a pas de famille en Belgique. Cela me semble étrange vu que son numéro SP débute par 50, ce qui signifie qu'elle est arrivée depuis très longtemps en Belgique.

Il est clair qu'elle est mentalement très vulnérable et qu'elle est dans l'incapacité de prendre la moindre décision pour elle-même.

Je demande une explication à la direction du centre, qui me dit qu'elle est suivie par la psychologue du centre et qu'elle n'a pas d'avocat, parce qu'au début elle ne semblait pas opposée à son rapatriement. Elle a refusé son premier vol et un nouveau vol a été réservé, cette fois avec escorte. En outre, un agent de liaison a été contacté pour l'accompagner à l'aéroport à son arrivée. Cependant rien n'a été autrement prévu au niveau de la rubrique « Special needs »²⁸.

Après 2 mois de détention, O. est finalement rapatriée sous escorte. La direction du centre me promet de me fournir plus d'informations sur les spécificités de ce vol.

J'apprends plus tard que l'agent de liaison chargé d'attendre O. à l'aéroport à son retour pour l'accueillir et l'accompagner n'était pas présent. En raison d'un problème de communication, le rendez-vous n'a pu avoir lieu.

En tant que visiteur, je me pose la question : une personne aussi vulnérable doit-elle vraiment être enfermée ? Et comment vérifier la nécessité de la détention dans le cas d'une personne avec laquelle une conversation cohérente s'avère impossible et qui n'est donc pas en mesure d'exprimer un besoin de protection, et encore moins d'introduire une requête de mise en liberté? ».

Témoignage d'un visiteur au centre fermé de Bruges

27 Rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 22 février 2019, p. 80. À consulter sur https://dof.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/DEF_RAPPORTINTERIMAIRE_FR.pdf

28 Cf. infra p.17.

Nos visiteurs nous apprennent qu'en pratique, on procède parfois à une forme de screening de la vulnérabilité au sein des centres fermés. Cela se produit, par exemple, dans les cas où cette vulnérabilité pourrait poser des problèmes concrets lors du séjour du détenu dans le centre.

« Ainsi, il y a par exemple le cas de cet homme palestinien qui avait auparavant été enlevé et détenu par le Hamas. À l'époque, au cours de cette détention, il avait été sévèrement battu et, aujourd'hui encore, il a des difficultés à respirer par le nez. Cette personne a, en tant que victime de tortures, clairement un profil vulnérable.

Comme il avait demandé la protection internationale à la frontière, il a été transféré dans le centre fermé Caricole. Dans un premier temps, il n'avait que peu d'objections à son arrestation, car il imaginait que la procédure serait accélérée. Sa femme et ses enfants étant toujours à Gaza, il espérait les retrouver au plus vite. Pendant sa détention, il faisait régulièrement des dessins de sa famille. Après un mois de détention, ses dessins ont changé progressivement. Un risque clair de suicide a été détecté. Il a alors reçu régulièrement la visite de la psychologue.

Le CCE a annulé la décision de refus de la demande d'asile prise par le CGRA. Après trois mois de détention, l'homme a été libéré et transféré dans un centre ouvert ».

Témoignage d'un visiteur du centre fermé Caricole

Si l'on peut saluer le fait que la vulnérabilité ait été finalement détectée et qu'une psychologue ait été désignée au sein du centre fermé, nous regrettons néanmoins le fait que ce demandeur de protection internationale ait dû rester en détention pendant deux mois supplémentaires. D'autant plus qu'en l'occurrence, c'est précisément sa détention qui le rendait davantage vulnérable.

3.1.2. OBSTACLES

Le premier point d'achoppement à relever est le manque de transparence autour de la méthodologie avec laquelle on procéderait à un de ces screenings de vulnérabilité et des conséquences liées aux vulnérabilités éventuellement détectées. Cela tient en premier lieu à l'absence de cadre légal. L'arrêté royal du 25 avril 2007 relatif à l'évaluation individuelle²⁹ prévoit une procédure calibrée pour l'identification et l'évaluation de la vulnérabilité des demandeurs d'asile qui résident dans les centres d'accueil. Cet arrêté royal ne s'applique qu'aux personnes résidant dans des centres ouverts qui relèvent de la compétence de Fedasil.

L'arrêté royal de 2002, qui régit le fonctionnement des centres fermés³⁰, ne prévoit en revanche qu'un régime adapté³¹ ou un transfert vers un centre médical spécialisé, par exception au régime de vie en groupe en vigueur dans les centres. Lorsqu'un médecin attaché au centre considère que le détenu est atteint d'une affection qui ne peut être traitée convenablement dans le centre, ou en cas d'accouchement ou de danger de mort, la personne détenue doit être transférée vers un centre médical spécialisé et le Directeur général de l'Office des étrangers doit en être informé. Lorsque ce médecin est d'avis que la santé mentale ou physique de l'occupant est sérieusement compromise par le maintien en détention, cet avis est transmis au Directeur général qui peut soit décider de libérer le détenu, soit s'il ne souhaite pas faire libérer ce détenu, prendre l'avis d'un autre médecin attaché à un autre centre (articles 54, 61 et 84 de l'arrêté royal 2 août 2002).

²⁹ Arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les modalités de l'évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil.

³⁰ Arrêté royal 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à disposition du gouvernement, ou maintenu, en application de l'article 74/8, § 1, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après arrêté d'exécution).

³¹ Ce régime adapté se limite en gros à isoler le détenu.

Suite à la condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'arrêt Paposhvili³², une nouvelle procédure appelée «Special needs » a été introduite pour les personnes en détention. Cette procédure n'est pas fixée par un arrêté royal, mais grâce aux informations obtenues par Myria³³ le 15 octobre 2018 auprès de l'Office des étrangers, nous en connaissons approximativement les modalités.

Pour chaque nouvel arrivant dans un centre fermé, le médecin du centre remplit une attestation médicale indiquant si la personne concernée souffre d'une maladie qui, en cas de retour, pourrait donner lieu à un risque de traitement inhumain ou dégradant (et être contraire à l'article 3 de la CEDH), ou si des examens médicaux supplémentaires doivent être effectués pour le déterminer³⁴.

Si le médecin du centre constate l'existence d'un tel risque, il complète une deuxième attestation. Le service central de l'Office des étrangers (service Medcoi) est alors invité à vérifier si les traitements recommandés sont disponibles et accessibles dans le pays de retour. Si tel est le cas, la personne concernée sera expulsée, sinon elle pourra faire appel au programme «Special needs», ou être libérée.

En 2017, sur cette base, 42 demandes d'information ont été adressées au service Medcoi, suite à quoi trois personnes ont été libérées.³⁵

Dans le cadre du rapport intermédiaire rédigé par la Commission Bossuyt, les chiffres de 2017 sont également dévoilés et diffèrent des chiffres produits par Myria.

Selon ce rapport, en 2017, 156 demandes ont été formulées dans le cadre des «Special needs - Besoins spécifiques ». 5 demandes ont entraîné un enfermement dans un hôpital psychiatrique, 49 demandes ont abouti à un achat de médicaments, 2 demandes ont fait l'objet d'un suivi pendant la procédure de retour, 59 demandes ont bénéficié d'une aide à la réintégration après retour, et 76 rapatriements avec «Besoins spécifiques» ont été opérés en 2017.

32 Cour eur. D.H., grande chambre, Paposhvili c. Belgique 13 décembre 2016, n° 41738/10.

33 Myriadoc 8, «Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique», décembre 2018, p. 29, à consulter sur https://www.myria.be/files/181205_Myriadoc_de%CC%81tention_2018.pdf

34 Dans la pratique, nous constatons qu'il est très difficile pour les personnes vivant dans des centres fermés d'avoir accès aux conseils médicaux de médecins extérieurs au centre.

35 Il convient de noter que cette procédure diffère légèrement pour les renvois vers un autre État membre de l'UE en vertu du règlement de Dublin. L'avis du service Medcoi n'est pas sollicité dans de tels cas parce que l'on présume que l'accessibilité du traitement médical est comparable dans tous les États membres de l'UE. En cas de problèmes médicaux, ceux-ci sont en principe mentionnés dans les documents envoyés à l'État membre avant le transfert afin de fournir les soins et traitements médicaux nécessaires. Pour les transferts vers certains pays (Italie, Grèce et Hongrie), l'Office des étrangers veille à obtenir des garanties du pays en question quant à l'accueil et aux soins de la personne dès son arrivée dans le pays. Myriadoc 8, «Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique», décembre 2018, p. 30 à consulter sur https://www.myria.be/files/181205_Myriadoc_de%CC%81tention_2018.pdf

Le programme « Special needs - Besoins spécifiques » semble viser principalement à déterminer si le retour peut entraîner des traitements inhumains et dégradants. L'effet de la détention elle-même sur la dignité humaine n'est pas pris en compte, alors que certaines catégories d'étrangers ne devraient pas être détenues en raison de leur profil vulnérable. Il est regrettable que le cadre exact du programme ne soit pas accessible publiquement. Nous continuons à nous questionner sur la finalité exacte des « Special needs - Besoins spécifiques ». Ce programme se focalise-t-il uniquement sur le retour, ou revêt-il une application plus large?

Quoi qu'il en soit, ce programme présente d'autres lacunes importantes. D'une part, aucun screening préalable à la détention n'est prévu. Ainsi, l'examen médical approfondi n'intervient qu'une fois la personne enfermée³⁶. D'autre part, aucun screening des vulnérabilités d'une nature autre que médicale n'est opéré.

3.1.3. RECOMMANDATIONS

Le groupe Transit invite la Chambre des représentants à se pencher sur les recommandations suivantes.

1. Faire usage de la possibilité légale d'accéder aux centres fermés³⁷. En tant que parlementaire, vous avez le droit d'accéder aux centres fermés et d'opérer ainsi un contrôle démocratique, sans prévenir le centre de votre visite. Les visiteurs du groupe Transit sont disponibles pour vous aider à la mise en place d'une première visite.

36 Rapport intermédiaire de la Commission pour l'évaluation de la politique en matière de retour volontaire et d'éloignement forcé des étrangers, présenté au secrétaire d'État à l'asile et à la migration le 22 février 2019, p. 81., à consulter sur: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/DEF_RAPPORTINTERIMAIRES_FR.pdf

37 Article 33 de l'arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement, ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8 § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

2. Mettre en place un cadre réglementaire clair pour l'identification et le screening de la vulnérabilité. Un cadre uniforme contraignant et connu de tous doit être mis en place. Le cadre déjà opérationnel dans les centres ouverts peut servir de base de travail à cette fin.
3. Garantir un screening de la vulnérabilité préalable à toute mise en détention. Étant donné que la vulnérabilité est un élément essentiel pour déterminer la « nécessité » de la détention, un examen suffisamment approfondi doit en principe être effectué avant toute mise en détention. Dans le cas où cela s'avère impossible, l'examen de la vulnérabilité devrait être réalisé dans les 24 heures qui suivent le début de la détention. Si ce contrôle n'a pas eu lieu dans le délai imparti, la personne étrangère doit être libérée. De plus, il est important que la situation de la personne remise en liberté fasse l'objet d'un suivi continu étant donné que la détention elle-même entraîne une vulnérabilité accrue³⁸.

38 Une vaste étude suédoise sur ce sujet a été publiée en 2016, celle-ci a aussi examiné la situation dans les centres fermés belges : « Si les gouvernements décident de continuer à recourir à la détention de migrants, des efforts visant à minimiser son impact sur la santé des détenus devraient être explorés et mis en œuvre. Les besoins des détenus et du personnel devraient être pris en compte afin de créer un environnement favorable dans les centres de détention et d'atténuer l'impact de la détention sur la santé des détenus ». Soorej Jose Puthoopprambil, « Life in Immigration Detention Centers, An exploration of health of immigrant detainees in Sweden and three other EU member states », 2016, à consulter via : <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:898632/FULLTEXT01.pdf>. Voir aussi rapport spécifique sur la Belgique : JRS Europe, « Devenir vulnérable en détention », juin 2010, à consulter sur https://www.jrsbelgium.org/IMG/pdf/texte_devas_belgique_final.pdf

4. Prévoir les conséquences liées à l'identification de la vulnérabilité, sur la base des recommandations faites au sein des différents organes de l'ONU. Comme indiqué plus haut, la détention d'enfants dans un contexte migratoire constitue une violation évidente de la Convention relative aux droits de l'enfant. Une interdiction absolue de l'enfermement des enfants s'impose à cet égard³⁹. Compte tenu des effets néfastes de la détention sur la santé mentale, le HCR considère également que la détention de certains profils vulnérables tels que les victimes de torture, ou d'autres victimes de violences physiques, psychologiques ou sexuelles graves doit être évitée⁴⁰. Le Comité pour la prévention de la torture estime aussi que des alternatives devraient être prévues pour certaines catégories de personnes vulnérables, en particulier les victimes de torture, les victimes de la traite, les femmes enceintes, les familles avec enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées. Néanmoins, dans le cas où la détention est réellement inévitable en l'absence de toute alternative et en dernier ressort, il est essentiel que les conditions de détention soient parfaitement adaptées à la vulnérabilité.
5. Le 19 juillet 2018, la Chambre a adopté un projet de loi sur la ratification du Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT)⁴¹. Une fois cette convention ratifiée, la Belgique disposera en principe d'un délai d'un an pour mettre en place un mécanisme national de prévention. Ce mécanisme doit prévoir des visites régulières dans les lieux où des personnes sont privées de liberté, afin de prendre des mesures préventives contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants. Les organisations du groupe Transit disposent de nombreuses années d'expérience dans l'exercice de la mission de contrôle des centres de détention administrative. Elles demandent par conséquent de faire appel à leur expertise pour mettre en place ce mécanisme de prévention et de contrôle.

39 Comité des droits de l'enfant, Observations finales sur les cinquième et sixième rapports périodiques combinés de la Belgique, 22 février 2019.

40 Principes directeurs du HCR en matière de détention, ligne directrice 9.1, CPT, fiche thématique Rétention des Migrants, mars 2017, p. 9, à consulter sur <https://rm.coe.int/16806fbf13>; NANSEN : DETENTION OF LEGISLATIVE FINANCIALITY : exploratory findings 2018.

41 À consulter via : <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3192/54K3192004.pdf>

FOCUS : LA GROSSESSE EN DÉTENTION

Dans son récent rapport Myriadoc sur la détention, Myria attire l'attention sur la situation des femmes enceintes en détention.

« Le rapport de la Commission Vermeersch considère que « lors d'une grossesse normale, l'éloignement peut intervenir jusqu'à la 24ème semaine, même si la personne s'y oppose. Il faut toutefois prendre toutes les précautions nécessaires afin d'éviter toute forme de lésions de la paroi abdominale (y compris celles que pourrait s'infliger la personne elle-même). Au-delà de 24 semaines, l'éloignement ne peut avoir lieu que s'il n'y a pas d'opposition de la part de l'intéressée. Au-delà de 36 semaines, l'éloignement ne peut plus avoir lieu ». La Commission a également invité l'OE et l'IATA (association des compagnies aériennes) à faire preuve d'une prudence spéciale en cas de naissances multiples, de prématurés ou de complications. Si ces recommandations ne sont pas contraignantes, il existe néanmoins une note de service interne à l'OE, rédigée à l'attention des directeurs de tous les centres fermés qui reprend cette recommandation. Cette note rappelle qu'une attention particulière doit être donnée aux femmes dans la détection d'une éventuelle grossesse à l'arrivée dans le centre. Le centre doit également faire appel à un gynécologue à la demande de la femme, aux frais de l'État. La note énonce ensuite qu'avant tout éloignement, une femme enceinte doit être examinée par un gynécologue qui doit faire rapport au médecin du centre, ou à un gynécologue au pays d'origine. Enfin, un éloignement forcé n'est possible que jusqu'à 24 semaines et un éloignement consenti jusqu'à 36 semaines. Lorsque l'éloignement ne peut plus avoir lieu, la personne doit être libérée, sans quoi sa détention devient illégale. Généralement, elle sera alors libérée avec, apposé sur son OQT, un nouveau délai pour quitter le territoire (en général 7 jours). L'OE affirme ne pas éloigner la personne pendant les deux mois qui suivent l'accouchement, mais cette décision sera prise sur la base d'un examen.

Myria constate qu'il n'existe pas de réglementation claire qui protège la femme enceinte avant et après la naissance de son enfant, ni qui protège ce dernier contre un éloignement. Cette situation laisse une marge de manœuvre aux autorités. Le point de départ même du nombre de semaines n'est pas clair et varie en fonction des différentes juridictions et de l'OE⁴² ».

Nos visiteurs rencontrent aussi régulièrement des femmes enceintes. En décembre 2016, le groupe Transit a dressé un état des lieux des centres fermés. Les visiteurs y relataient les dires des détenus selon lesquelles des femmes enceintes n'auraient pas accès aux soins nécessaires, ce qui est contraire à la note de service interne. Nous avons aussi connaissance de plusieurs fausses couches en centres fermés. Bien sûr, il est impossible de déterminer quelles sont les conséquences directes de l'enfermement, mais il n'est pas incongru de soutenir que le stress dû à l'emprisonnement joue un rôle dans ces fausses couches⁴³.

Nos observations montrent encore combien il est nécessaire de formaliser la détection et le suivi des situations de vulnérabilité, en particulier pour les femmes enceintes.

⁴² Myriadoc 8, «Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique», décembre 2018, pp. 47 et 48 à consulter sur: https://www.myria.be/files/181205_Myriadoc_de%CC%81tention_2018.pdf

⁴³ En 2014, par exemple, 24 femmes enceintes résidaient dans le centre fermé Caricole. Transit, «Centres fermés pour étrangers, état des lieux», décembre 2016, p. 71, à consulter via : <http://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2017/01/etat-des-lieux-des-centres-fermes-2016.pdf>.

3.2. RECOMMANDATIONS POUR UN CONTRÔLE JUDICIAIRE EFFECTIF

3.2.1. CONTEXTE ET OBSTACLES

Lors de l'adoption de la loi des étrangers en 1979, deux types de recours ont été prévus. D'une part, c'était devant le Conseil d'État que l'on devait le cas échéant contester les décisions administratives. Depuis 2006, cette compétence a été transférée au Conseil du contentieux des étrangers. D'autre part, lorsqu'il s'agit d'une décision de détention administrative, un recours spécifique est prévu devant la Chambre du conseil des tribunaux correctionnels⁴⁴. Ces Chambres sont compétentes pour statuer sur la légalité des décisions de détention prises dans le cadre de la loi sur les étrangers.

Cette répartition des compétences répondait à une certaine logique étant donné que les juridictions d'instruction se prononcent aussi sur les mandats d'arrêts délivrés au pénal. Il est toutefois frappant de constater que la compétence de la Chambre du conseil à l'égard des personnes en détention préventive est beaucoup plus étendue que sa compétence à l'égard des personnes détenues en vertu de la loi sur les étrangers.

Quand le juge de la Chambre du conseil contrôle un mandat d'arrêt, il vérifie à la fois la légalité et l'opportunité de la détention préventive. Quand le même juge examine le cas d'un étranger qui est déjà détenu sur base d'une simple décision administrative, il ne peut se prononcer que sur la légalité de la décision d'enfermement⁴⁵. Toute vérification d'opportunité est explicitement exclue par la loi :

« Elle vérifie si les mesures privatives de liberté et d'éloignement du territoire sont conformes à la loi sans pouvoir se prononcer sur leur opportunité » (Article 72, alinéa 2 de la loi de 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

Par une telle restriction, la loi empêche tout contrôle judiciaire effectif des conditions que cette même loi impose par ailleurs. Pour rappel, la détention administrative des ressortissants étrangers n'est autorisée que si elle est « nécessaire » et si, en outre, aucune autre mesure adéquate mais moins coercitive ne peut être appliquée.

Concrètement, cela signifie qu'une personne inculpée du chef de crime dispose d'un recours plus effectif qu'une personne qui a introduit une demande de protection internationale à la frontière.

44 Et devant la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel en degré d'appel.

45 Dans la pratique, on constate que ce critère de légalité n'est souvent appliqué que partiellement. Dans de nombreux cas, les juges se limitent à un test au regard du droit national, alors que les règles européennes et internationales ayant un effet direct doivent également être vérifiées.

Sur la base de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, nous pensons que les juridictions compétentes se verront obligées, à l'avenir, d'appliquer un contrôle plus large. En effet, l'interprétation trop rigide du cadre juridique belge est contraire au droit européen. La CJUE a déjà jugé qu'un juge doit pouvoir vérifier si la détention peut être remplacée par des moyens moins coercitifs⁴⁶.

Une fois par mois, l'étranger détenu a le droit d'introduire de sa propre initiative et avec l'aide d'un avocat, un recours contre sa détention auprès de la Chambre du conseil compétente. Ce n'est qu'après quatre mois de détention que le ministre compétent doit soumettre l'affaire au contrôle de la Chambre du conseil. Ici aussi, l'étranger bénéficie d'une protection juridique moindre qu'un inculpé de droit commun, qui bénéficie d'un contrôle judiciaire automatique dans les cinq jours du mandat d'arrêt, puis tous les mois ou tous les trois mois.

Enfin, nous constatons, à l'instar de l'Ordre des avocats francophones et germanophones de Belgique (OBFG)⁴⁷, que les juridictions d'instruction éprouvent régulièrement des difficultés liées à l'étendue de leur contrôle juridictionnel. En effet, la grande majorité des affaires qu'elles traitent habituellement concernent des décisions prises en application du Code d'instruction criminelle et de la loi relative à la détention préventive. Cependant, les décisions de détention et le droit des étrangers de manière générale relèvent du droit administratif, qui présente une dynamique très différente de celle du droit pénal. Dans la pratique, nous constatons que le manque de spécialisation des magistrats en droit des étrangers, combiné à la restriction de leur champ de compétences au seul contrôle de légalité, donne lieu à des décisions qui ne sont pas toujours légalement motivées.

De ce fait, les éléments de vulnérabilité ne sont pas, ou peu, censurés dans les décisions judiciaires rendues par les juridictions d'instruction.

46 « Supervision undertaken by a judicial authority dealing with an application for extension of the detention of a third country national must permit that authority to decide, on a case by case basis, on the merits of whether the detention of the third country national concerned should be extended, whether detention may be replaced with a less coercive measure or whether the person concerned should be released, that authority thus having power to take into account the facts stated and evidence adduced by the administrative authority which has brought the matter before it, as well as any facts, evidence and observations which may be submitted to the judicial authority in the course of the proceedings », EHJ, 5 June 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 564.

47 OBFG (Avocats.be), Mémoire sur la politique migratoire, 2019.

3.2.2. RECOMMANDATIONS

Le groupe Transit formule par conséquent les recommandations suivantes et invite les parlementaires fédéraux à les examiner attentivement.

Mettre en place un contrôle judiciaire automatique des décisions de détention dans les 24 heures suivant l'arrestation. Il est essentiel qu'un magistrat indépendant de l'administration reçoive pleine compétence pour évaluer tant l'opportunité que la proportionnalité de l'arrestation et de la détention administrative. La juridiction compétente devrait également être en mesure d'imposer des alternatives à la détention et/ou des conditions. Étant donné que la vulnérabilité doit être évaluée en permanence, il est important que la détention fasse automatiquement l'objet d'un réexamen régulier par le tribunal compétent⁴⁸.

Attribuer la compétence territoriale en matière de contrôle des décisions de détention à la Chambre du conseil de l'arrondissement dans lequel le centre de détention se trouve. Cette modification procédurale simplifierait énormément le processus de désignation d'un avocat pro deo et l'accès de ce dernier à son client.

Développer la spécialisation en droit des étrangers dans le chef des juges en charge du contrôle de la détention. Par ailleurs, la tenue d'audiences spécifiques aux étrangers détenus administrativement permettrait que les juges qui y siègent soient plus spécialisés. Cela éviterait aussi que les détenus faisant l'objet d'une détention administrative ne côtoient les détenus en détention préventive dans les cellules, pendant les longues heures d'attente précédant leur audience.

3.3. RECOMMANDATIONS POUR ÉLABORER DES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION

3.3.1. CONTEXTE ET OBSTACLES

Il nous semble évident que les personnes présentant un profil vulnérable sévère ne peuvent en aucun cas être détenues. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant qu'on ne puisse pas entamer avec elles une réflexion sur un futur dans leur parcours migratoire. Par conséquent, il faut mettre en place des alternatives à la détention.

Malheureusement, l'éventail des alternatives qui existent actuellement en Belgique est très limité⁴⁹. Pourtant, le cadre normatif (voir ci-dessus) est très clair : des alternatives à la détention doivent être examinées avant toute détention.

48 Principes directeurs du HCR en matière de détention, par. 47 (IV).

49 Voir à ce sujet l'avis donné le 13.09.2018 par JRS Belgium à la Commission des affaires intérieures de la Chambre des représentants sur la proposition de loi DOC54 3045 001 du 18.04.2018 introduisant l'interdiction de l'enfermement d'enfants mineurs accompagnés ou non, <https://www.jrsbelgium.org/?lang=fr>

Le 4 avril 2019, lors d'un Congrès international sur les alternatives à la détention, organisé par le Réseau Européen des Migrations (EMN), le Directeur général adjoint pour la migration et les affaires intérieures, Simon Mordue, a présenté de façon limpide la position de la Commission européenne :

«Pour les États nationaux, ce n'est pas un luxe de réfléchir à des alternatives à la détention; c'est une étape nécessaire qui doit être franchie avant de passer à la détention. Cela découle littéralement aussi des directives sur l'accueil et le retour. Nous devons donc nous atteler à la question suivante : comment faire en sorte qu'une personne coopère tout en évitant de mettre cette personne en détention ?».

Le Conseil de l'Europe s'est également engagé pour le développement des alternatives à la détention. L'analyse adoptée par son Comité directeur pour les Droits de l'Homme à ce sujet en est un bon exemple⁵⁰.

Cette analyse établit des lignes directrices importantes pour l'élaboration d'alternatives à la détention. Sur base notamment d'une analyse des «bonnes pratiques», le Conseil a identifié six éléments essentiels en vue de mettre en place des alternatives efficaces.

Le groupe Transit souligne le caractère cumulatif de ces éléments.

50 Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (Conseil de l'Europe), «Analyse sur les aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrations », 26 janvier 2018, pp. 62-69, à consulter sur <https://rm.coe.int/comite-directeur-pour-les-droits-de-l-homme-cddh-analyse-sur-les-aspec/1680780998>

FOCUS : 6 ÉLÉMENTS ESSENTIELS POUR DÉVELOPPER DES ALTERNATIVES EFFICACES SELON LE CONSEIL DE L'EUROPE

1. VÉRIFICATIONS INITIALES ET ÉVALUATION

Il s'agit ici de deux processus distincts qui se soutiennent mutuellement. Les vérifications initiales (le screening) consistent à réunir une information de base sur l'identité de la personne, son état de santé et les indicateurs de vulnérabilité. L'évaluation est un examen plus approfondi des éléments identifiés lors des vérifications initiales. Il est essentiel que les vérifications initiales aient lieu le plus tôt possible et ce avant la mise en détention.

2. ACCÈS À UNE INFORMATION GRATUITE

L'accès à une information précise, claire, accessible et nuancée est essentiel pour empêcher que des personnes se soustraient au processus. Il est également essentiel que ces informations soient données dans une langue que la personne concernée maîtrise bien.

3. ASSISTANCE JURIDIQUE

Lorsque la personne comprend clairement que toutes les options qui s'offrent à elles ont été épuisées et si elle estime que son cas a été correctement défendu et a fait l'objet d'un examen approfondi et correct, il est plus probable qu'elle accepte de collaborer à un retour volontaire⁵¹. L'accès à une assistance juridique de qualité et accessible joue un rôle essentiel à cet égard.

4. SUSCITER LA CONFIANCE DANS LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE ET D'IMMIGRATION

Pour qu'une personne reste engagée dans un processus, il est essentiel qu'elle comprenne ce qui lui arrive et considère les décisions prises à son encontre comme raisonnables et justes. Ceci est donc en grande partie lié au point précédent. Une étude comparative mondiale a montré que lorsqu'une personne estime que toutes les options relatives à un éventuel droit de séjour ont été tentées et/ou étudiées, elle adoptera par la suite une attitude plus collaborative par rapport au retour. De plus, lorsqu'une personne retourne volontairement dans le cadre d'une relation de confiance, elle sera moins susceptible de migrer de nouveau⁵². Les alternatives qui se centrent uniquement sur le retour et les sanctions ont donc beaucoup moins de chances de réussite⁵³.

51 A. Edwards, « Back to Basics : The right to liberty and security of person and 'Alternative du detention' of refugees, asylum-seekers, stateless persons and other migrants », 2011, p. 83 <https://www.unhcr.org/4dc949c49.pdf>

52 International Detention Coalition, « There are alternatives », 2015, p. 44 en pp. 7-15, à consulter sur <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf> (par la suite : Idc, There are alternatives).

53 J. Phelps, « Alternatives to detention in the UK: from enforcement to engagement », Forced migration review, septembre 2014, p. 44.

5. COACHING OU SUIVI INDIVIDUALISÉ DES DOSSIERS

La mise en place d'un accompagnement individualisé des personnes, également appelé case management, dans lequel une coopération constructive est instaurée et où la confiance de la personne concernée est activement recherchée, joue un rôle primordial. Il est important que le coach responsable de ce case management puisse intervenir suffisamment tôt dans la procédure de séjour, et pas uniquement lorsque la seule option qui reste est le retour. En effet, dans ce dernier cas, les résultats sont plutôt décevants⁵⁴. Et on le comprend, dès lors que les migrants viennent à peine d'être confrontés au deuil de leur projet migratoire. Le coach joue également un rôle important de liaison entre le gouvernement, les travailleurs sociaux et l'avocat. Afin d'établir une relation de confiance, il est essentiel que la personne comprenne très clairement que son « accompagnateur individuel » n'a aucun pouvoir décisionnel dans son dossier⁵⁵.

6. PROTECTION DE LA DIGNITÉ HUMAINE ET DES DROITS FONDAMENTAUX

Ce dernier élément est crucial lorsqu'il s'agit de trouver une solution pour les personnes vulnérables. Avant de pouvoir résoudre les questions liées à l'avenir migratoire des personnes concernées, un certain nombre de besoins de base doivent être pris en compte. Le fait de garantir, entre autres, les droits aux soins de santé, à la vie familiale et à la scolarité, renforce également la volonté et la capacité de coopération des personnes. Ce constat est probablement la meilleure preuve qu'une approche fondée sur les droits fondamentaux ne fait pas obstacle à une politique efficace, mais est une condition de cette dernière⁵⁶.

Notons que pour établir les 6 critères ci-dessus, le Comité directeur pour les droits de l'Homme s'est basé en grande partie sur le manuel élaboré par la Coalition Internationale Détention (IDC) en 2015.

54 A. Edwards, « Back to Basics », 2015, p. 50 <https://www.unhcr.org/4dc949c49.pdf>

55 Idc, *There are alternatives*, p. 48.

56 Dans Idc, « There are alternatives », p. 91 (note 103), sont citées les sources suivantes: «This was evident in field work in Sweden, Belgium and Hong Kong. This finding is supported by the findings of Edwards, Back to Basics (see n. 17); Jesuit Refugee Service Europe, *From Deprivation to Liberty*, (see n. 69); Field and Edwards, *Alternatives to Detention 30-35* (see n. 49); Lucy Fiske and Mary Ann Kenny, « 'Marriage of Convenience' or 'Match Made in Heaven': Lawyers and Social Workers Working with Asylum Seekers », *Australian Journal of Human Rights* 10, no. 1 (2004): 137-57; Fleay, Caroline, and Lisa Hartley. 2015. « 'I Feel Like a Beggar': Asylum Seekers Living in the Australian Community Without the Right to Work », *Journal of International Migration and Integration* (2015): 1-18, doi: 10.1007/s12134-015-0453-x; Lutheran Immigration and Refugee Service, *Alternatives to Detention Programs: An International Perspective*, (Washington, D.C.: LIRS, 2009); Mitchell and Kirsner *Casework and Reception Approach* (see n. 53)».

Le groupe Transit tient à souligner une fois de plus que la détention et ses alternatives ne peuvent être appliquées que lorsqu'il est réellement nécessaire pour un ressortissant étranger de retourner dans un pays spécifique. Avant d'en arriver là, l'étranger doit pouvoir s'appuyer sur une procédure de séjour de qualité garantissant le droit à la sécurité, au respect de l'intégrité physique et du respect de la vie privée et familiale. Dans ce contexte, il est essentiel que l'intérêt supérieur de l'enfant et les circonstances humanitaires exceptionnelles ou médicales soient dûment prises en compte. En d'autres termes, nous sommes convaincus que les conditions essentielles énumérées ci-dessus dans le contexte des alternatives à la détention doivent être effectivement respectées tout au long du processus de migration. De l'accès au Royaume, lors du séjour dans le Royaume, jusqu'à l'éventuel éloignement.

La forme concrète que peut prendre l'alternative à la détention est, d'une certaine manière, moins importante que la garantie d'inclusion, autant que possible, des éléments essentiels mis en évidence ci-dessus. Le Comité directeur pour les droits de l'Homme énumère entre autres les exemples suivants⁵⁷:

- Enregistrement auprès des autorités (avec ou sans remise des documents de voyage)
- Octroi d'un statut de séjour temporaire (séjour toléré)
- Suivi du dossier selon les principes d'un accompagnement individualisé (case management)
- Accueil dans un contexte familial
- Accueil résidentiel
- Accueil dans des centres collectifs (ouverts ou semi-ouverts)
- Obligation de signalement régulier auprès des autorités
- Attribution d'une résidence obligatoire
- Obligation de demeurer au sein d'une communauté sous la supervision régulière des autorités
- Octroi d'un soutien au retour volontaire
- Placement en maisons/centres de retour (il s'agit d'une combinaison d'un lieu de résidence assigné et d'un accompagnement intensif)
- Dépôt d'une garantie (financière ou via une personne qui se porte garante).

57 Steering Committee for Human Rights (Conseil de l'Europe), « Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration », 7 december 2017, pp. 100-116, disponible sur: <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>

En 2015, le Réseau Européen des Migrations (EMN) a publié une autre étude avec un aperçu des alternatives disponibles à l'époque dans l'Union européenne⁵⁸. Sur son site web, la Coalition Internationale Détention (IDC) tient également à jour une base de données d'exemples provenant du monde entier⁵⁹.

Les alternatives peuvent donc prendre différentes formes. Il est préférable que chaque État développe une large gamme d'alternatives à la détention, afin de pouvoir les adapter aux besoins de chaque profil. Dans la mesure du possible, le degré de coercition devrait être le plus faible possible. Quand le niveau de coercition augmente, la confiance diminue. Lorsqu'il n'y a pas de confiance, la coopération et, par conséquent, les chances d'aboutir à une solution satisfaisante diminuent.

Lorsque des personnes vulnérables sont prises en charge, dans un contexte tel que décrit dans le cadre ci-dessus (c'est-à-dire celui d'une alternative à la détention), l'accompagnement médical, familial et humanitaire est tout à fait essentiel. Dans ce cadre, un coaching intensif doit alors être mis en place afin de trouver ensemble une solution durable pour l'avenir de la personne migrante.

En mars 2019, un groupe de travail composé de onze villes européennes, dont les villes de Gand et Utrecht, a publié des lignes directrices visant à aider les autorités locales à élaborer une politique efficace pour les migrants sans droit de séjour qui résidaient sur leur territoire. En associant la satisfaction des besoins fondamentaux à un accompagnement intensif (bed, bad, brood +, ce qui se traduit par «lit, bain, pain +», le signe «+» représentant l'accompagnement), on obtient des succès remarquables au niveau local. À Utrecht, par exemple, entre 2002 et 2019, une solution a été trouvée pour 92% des cas traités soit parce que les personnes accompagnées s'étaient enregistrées pour un retour volontaire soit parce qu'elles avaient encore droit au séjour.

58 EMN, « The use of detention and alternatives to detention in the context of migration », novembre 2014.

59 <https://database.idcoalition.org/>

En novembre 2018, le succès de ces initiatives locales a conduit le ministère néerlandais de la Justice et de la Sécurité à conclure un accord avec l'association regroupant les communes néerlandaises, pour mettre en place un réseau national. Cet accord résulte de la conviction du gouvernement des Pays-Bas que l'expérience des projets locaux est un élément important du puzzle de sa politique⁶⁰.

Qui plus est, une approche axée sur l'accès à une information gratuite de qualité, la protection des droits fondamentaux et une ingérence minimale dans la liberté individuelle se caractérise également par une baisse des coûts de cette politique.

En effet, la détention coûte cher : 201 euros par jour et par personne⁶¹. Le recours aux alternatives à la détention dont certaines formes n'exigent pas la mise à disposition d'un logement est bien moins onéreux⁶².

60 City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE), « Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities », mars 2019, pp. 21, 42, 43, sur <https://www.compas.ox.ac.uk/project/city-initiative-on-irregular-migrants-in-europe-c-mise/>
Note explicative à la Deuxième chambre par le secrétaire d'État à la Sécurité et la justice : « État de la situation des lieux d'établissement pour étrangers », 29 novembre 2018, disponible sur <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamers-tukken/2018/11/29/tk-stand-van-zaken-locaties-vreemdelingen-voorzieningen-lvv>

61 Le coût est déterminé sur la base de l'article 17/7 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 relatif à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers : 180 euros, adapté à l'indice des prix à la consommation. Dans un message du Directeur général de l'Office des étrangers en date du 4 janvier 2019 et publié au Moniteur du 11 janvier 2019, le coût par jour pour 2019 a été fixé à 201 euros.

62 EMN, « The use of detention and alternatives to detention in the context of migration », November 2014, p. 38. Au cours de la même période, le coût par personne et par jour dans les alternatives autrichiennes était de 17 à 24 euros.

3.3.2. RECOMMANDATIONS

Le groupe Transit formule les recommandations concrètes suivantes, sur lesquelles nous invitons la Chambre des Représentants à se pencher.

Lorsqu'une personne est libérée en raison de sa vulnérabilité, il est essentiel que sa situation sociale fasse l'objet d'un suivi. Les mineurs non accompagnés, dès qu'ils sont détectés doivent être renvoyés de manière effective vers le Service des tutelles. Les personnes souffrant de graves problèmes médicaux doivent recevoir un accompagnement approprié après leur libération.

Il convient de développer un cadre contraignant, fondé sur les recommandations du Conseil de l'Europe, pour la mise en œuvre effective de réelles alternatives à la détention. Il est nécessaire de travailler avec les associations locales, nationales et internationales à la création et à la mise en place d'alternatives à la détention effectives et humaines. Il faut également évaluer et améliorer régulièrement les alternatives existantes. Pour ce faire, il faut prévoir les budgets nécessaires afin que de réelles modifications puissent rapidement voir le jour.

4. CONCLUSION / SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS



En Belgique, des personnes vulnérables peuvent être détenues en raison de leur situation de séjour. Il s'agit notamment d'enfants, de personnes handicapées, de personnes âgées, de femmes enceintes, de victimes de torture ou de traite des êtres humains et de personnes souffrant de graves problèmes médicaux (y compris psychologiques).

Pourtant, le cadre juridique européen est conçu de manière à éviter la détention des personnes vulnérables. En outre, de nombreuses recherches ont démontré qu'une diminution du recours à la détention n'entrave en aucun cas la poursuite d'une politique migratoire efficace.

Lorsque les autorités détiennent des personnes vulnérables, elles engagent leur responsabilité quant aux conséquences de cette détention sur ces personnes.

Le groupe Transit visite régulièrement les centres de détention et les maisons de retour, depuis de nombreuses années, et tient à partager son expérience.

C'est pourquoi nous formulons dix recommandations concrètes:

Faire usage de la possibilité légale d'accéder aux centres fermés⁶³. En tant que parlementaire, vous avez le droit d'accéder aux centres fermés et d'opérer ainsi un contrôle démocratique, sans prévenir le centre de votre visite. Les visiteurs du groupe Transit sont disponibles pour vous aider à la mise en place d'une première visite.

Mettre en place un cadre réglementaire clair pour l'identification et le screening de la vulnérabilité. Un cadre uniforme contraignant et connu de tous doit être mis en place. Le cadre déjà opérationnel dans les centres ouverts peut servir de base de travail, à cette fin.

Garantir un screening de la vulnérabilité préalable à toute mise en détention. Étant donné que la vulnérabilité est un élément essentiel pour déterminer la «nécessité» de la détention, un examen suffisamment approfondi doit en principe être effectué avant toute mise en détention. Dans le cas où cela s'avère impossible, l'examen de la vulnérabilité devrait être réalisé dans les 24 heures qui suivent le début de la détention. Si ce contrôle n'a pas eu lieu dans le délai imparti, la personne étrangère doit être libérée. De plus, il est important que la situation de la personne remise en liberté fasse l'objet d'un suivi continu étant donné que la détention elle-même entraîne une vulnérabilité accrue.

63 Article 33 de l'arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement, ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8 § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Prévoir les conséquences liées à l'identification de la vulnérabilité, sur la base des recommandations faites au sein des différents organes de l'ONU. Comme indiqué plus haut, la détention d'enfants dans un contexte migratoire constitue une violation évidente de la Convention relative aux droits de l'enfant. Une interdiction absolue de l'enfermement des enfants s'impose à cet égard⁶⁴. Compte tenu des effets néfastes de la détention sur la santé mentale, le HCR considère également que la détention de certains profils vulnérables tels que les victimes de torture, ou d'autres victimes de violences physiques, psychologiques ou sexuelles graves doit être évitée⁶⁵. Le Comité pour la prévention de la torture estime aussi que des alternatives devraient être prévues pour certaines catégories de personnes vulnérables, en particulier les victimes de torture, les victimes de la traite, les femmes enceintes, les familles avec enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées. Néanmoins, dans le cas où la détention est réellement inévitable, en l'absence de toute alternative et en dernier ressort, il est essentiel que les conditions de détention soient parfaitement adaptées à la vulnérabilité des personnes détenues.

Le 19 juillet 2018, la Chambre a adopté un projet de loi sur la ratification du Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT). Une fois cette convention ratifiée, la Belgique disposera, en principe, d'un délai d'un an pour mettre en place un mécanisme national de prévention. Ce mécanisme doit prévoir des visites régulières dans les lieux où des personnes sont privées de liberté, afin de prendre des mesures préventives contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Les organisations du groupe Transit disposent de nombreuses années d'expérience dans l'exercice de la mission de contrôle des centres de détention administrative. Elles demandent par conséquent de faire appel à leur expertise pour mettre en place ce mécanisme de prévention et de contrôle.

Mettre en place un contrôle judiciaire automatique des décisions de détention dans les 24 heures suivant l'arrestation. Il est essentiel qu'un magistrat indépendant de l'administration reçoive pleine compétence pour évaluer tant l'opportunité que la proportionnalité de l'arrestation et de la détention administrative. La juridiction compétente devrait également être en mesure d'imposer des alternatives à la détention et/ou des conditions. Étant donné que la vulnérabilité doit être évaluée en permanence, il est important que la détention fasse automatiquement l'objet d'un réexamen régulier par le tribunal compétent.

Attribuer la compétence territoriale en matière de contrôle des décisions de détention à la Chambre du conseil de l'arrondissement dans lequel le centre de détention se trouve. Cette modification procédurale simplifierait énormément le processus de désignation d'un avocat pro deo et l'accès de ce dernier à son client.

Développer la spécialisation en droit des étrangers dans le chef des juges en charge du contrôle de la détention. Par ailleurs, la tenue d'audiences spécifiques aux étrangers détenus administrativement permettrait que les juges qui y siègent soient plus spécialisés. Cela éviterait aussi que les détenus faisant l'objet d'une détention administrative ne côtoient les détenus en détention préventive dans les cellules, pendant les longues heures d'attente précédant leur audience.

64 Comité des droits de l'enfant, «Observations finales sur les cinquième et sixième rapports périodiques combinés de la Belgique», 22 février 2019.

65 Principes directeurs du HCR en matière de détention, ligne directrice 9.1, CPT, fiche thématique *Rétention des Migrants*, mars 2017, p. 9, à consulter sur <https://rm.coe.int/16806fbf13>; NANSEN : DETENTION OF LEGISLATIVE FINANCIALITY : exploratory findings 2018.

Lorsqu'une personne est libérée en raison de sa vulnérabilité, il est essentiel que sa situation sociale fasse l'objet d'un suivi. Les mineurs non accompagnés, dès qu'ils sont détectés, doivent être renvoyés de manière effective vers le Service des tutelles. Les personnes souffrant de graves problèmes médicaux doivent recevoir un accompagnement approprié après leur libération.

Il convient de développer un cadre contraignant, fondé sur les recommandations du Conseil de l'Europe, pour la mise en œuvre effective de réelles alternatives à la détention. Il est nécessaire de travailler avec les associations locales, nationales et internationales à la création et à la mise en place d'alternatives à la détention effectives et humaines. Il faut également évaluer et améliorer régulièrement les alternatives existantes. Pour ce faire, il faut prévoir les budgets nécessaires afin que de réelles modifications puissent rapidement voir le jour.



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

