

Centre INAD

Constats et analyse relatifs à l'application des droits fondamentaux des résidents, 2004.



Table des matières

1. Introduction
2. Population du centre INAD
3. Détention au centre INAD : les raisons possibles
 - 3.1. Privation de liberté après un refus d'accès au territoire
 - 3.2. Privation de liberté d'un étranger en séjour illégal
4. Droits fondamentaux des résidents : un cadre
 - 4.1. Droit à l'information
 - 4.2. Droit à l'assistance médicale
 - 4.3. Droit à un recours effectif
 - 4.4. Droit à l'assistance juridique
 - 4.5. Droit à un accompagnement individuel, administratif et psychosocial
 - 4.6. Droit à des conditions de vie dignes
 - 4.7. Droit à la liberté et à la sûreté
5. Application des droits fondamentaux au centre INAD
6. Questions structurelles
 - 6.1. Absence de base légale
 - 6.2. Infrastructure du centre
 - 6.3. Présence d'étrangers mineurs et d'autres groupes vulnérables
 - 6.4. Objectivité de la décision de refoulement

1. Introduction

Le centre INAD est un centre de détention, situé dans les bâtiments de l'aéroport national, qui sert à la détention des étrangers à qui l'accès au territoire a été refusé, dans l'attente de leur refoulement vers le pays d'embarquement et pour autant qu'ils n'aient pas introduit une demande d'asile. Le refus d'accès au territoire est la conséquence du non respect d'un ou plusieurs critères requis pour pouvoir y accéder et qui ont été fixés par l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980.

La détention au centre INAD est conçue comme une prévention à un accès illégal au territoire.

Le centre INAD est situé dans la zone internationale de transit de l'aéroport, avant le contrôle frontières, au bout du couloir des arrivées.

Il a une capacité de 30 personnes – 15 hommes et 15 femmes.

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (le Centre) fait régulièrement des visites du centre INAD sur base de sa mission visant à veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers¹.

Pour exécuter cette mission le Centre peut mener toute étude ou recherche nécessaire et il peut adresser des avis ou des recommandations aux pouvoirs publics en vue de l'amélioration de la réglementation dans le champ d'application de ses missions.

De plus, dans les limites de ses missions, le Centre peut aider toute personne sollicitant une consultation sur l'étendue de ses droits et obligations. Cette aide se traduit par une information ou un avis aux intéressés sur les moyens possibles pour faire valoir leurs droits².

Lors de ses visites, le Centre n'a pratiquement jamais d'entretien avec les résidents du centre INAD. Il ne prend donc pas en charge, dans le cadre de ses missions, la défense de dossiers individuels. Il s'agit surtout de d'évaluer le respect des droits fondamentaux des étrangers, les aspects matériels de la détention et les base du fonctionnement de ce centre.

Différents sujets seront abordés dans cette note : une analyse du profil des résidents du centre INAD, un aperçu des différentes raisons possibles motivant la détention et les possibilités prévues par la loi, un cadre des droits fondamentaux qui doivent être respectés à l'égard des personnes en détention. Enfin, nous proposerons un aperçu des points problématiques structurels concernant le fonctionnement de ce centre et les garanties fondamentales pour les résidents.

2. Population du centre INAD

Sur base d'une analyse des groupes de résidents, il est possible d'avoir une vue sur la réalité de ce centre.

Contrairement à ce que son nom pourrait laisser croire, ce centre n'est pas seulement utilisé pour le maintien et la détention temporaire des voyageurs refoulés (*inadmissible passengers*) mais il est également utilisé pour détenir des étrangers en séjour illégal trouvés sur le territoire dans l'attente d'un rapatriement vers leur pays d'origine.

¹ Art. 2 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

² Idem, art. 3, 1° - 3°

En gros, on peut diviser la population du centre INAD en deux groupes : les étrangers à qui l'accès au territoire a été refusé dans l'attente de leur refoulement vers le pays d'embarquement (ou bien à la fin d'une procédure d'asile à la frontière) et les étrangers en séjour illégal sur le territoire et qui sont détenus dans l'attente de leur rapatriement vers leur pays d'origine. Un dernier petit groupe est constitué de demandeurs d'asile qui sont renvoyés à la frontière d'un pays membre de l'UE en application de la Convention de Dublin.

Il est clair que la fonction du centre INAD est, dans la pratique, de deux natures : un *point of entry holding facility*³ d'une part et d'autre part un centre fermé pour illégaux.

Cela apparaît clairement des chiffres dont le Centre dispose.

En 2003, la population se répartissait comme suit : sur un total de 2141 résidents, 1287 ont été inscrits comme passagers INAD (60 %), 827 comme étrangers en séjour illégal (39 %). Les 27 autres résidents ont passé une nuit dans le centre INAD, dans l'attente de leur refoulement après que leur demande d'asile eut été clôturée négativement ou après qu'ils aient renoncé eux-mêmes à la poursuite de leur procédure (1%)

Pour 2004, il y a une diminution sensible du nombre de résidents détenus au centre INAD : 1782 résidents. 952 inscrits comme passagers INAD (53 %) et 815 étrangers en séjour illégal (46 %). Les 15 autres résidents ont passé une nuit dans le centre INAD, dans l'attente de leur refoulement après que leur demande d'asile eut été clôturée négativement ou après qu'ils aient renoncé eux-mêmes à la poursuite de leur procédure (1%). Cette diminution semble d'abord être la conséquence du nombre moins élevé de passagers INAD. Il y a eu proportionnellement plus d'étrangers en séjour irrégulier détenu au centre INAD en 2004.

En 2003, il y a eu en moyenne 10,7 résidents par jour pour une durée de séjour de 1,61 jour. En 2004, il y a eu en moyenne 10,34 résidents par jour pour une durée moyenne de séjour de 2,02 jours.

Les données statistiques relatives à la population totale des résidents du centre INAD ne reflètent pas les véritables situations individuelles. C'est problématique et nous y reviendrons plus tard dans cette note. En plus, il n'y a pas de chiffres disponibles qui démontrent quels ont été les séjours les plus brefs et quels ont été les séjours les plus longs au centre INAD.

3. Détention au centre INAD : les raisons possibles

Sur base de l'analyse développée ci-dessus, on peut constater que la détention dans le centre INAD peut résulter de deux situations.

3.1. Privation de liberté après un refus d'accès au territoire.

Le refus d'accès au territoire est la conséquence de du non respect d'un ou de plusieurs critères requis par l'entrée sur le territoire Schengen.

Les critères d'accès sont résumés dans la Convention d'application des accords de Schengen⁴ et plus spécialement dans l'article 5 :

³ The CPT Standards, Substantive sections of the CPT's General Reports, IV. Foreign nationals detained under aliens legislation, partie 26, page 41, 2004.

1. Pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'entrée sur les territoires des Parties Contractantes peut être accordée à l'étranger qui remplit les conditions ci-après:

- a) posséder un document ou des documents valables permettant le franchissement de la frontière, déterminés par le comité Exécutif;
- b) être en possession d'un visa valable si celui-ci est requis;
- c) présenter le cas échéant les documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour envisagé et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un État tiers dans lequel son admission est garantie, ou être en mesure d'acquérir légalement ces moyens;
- d) ne pas être signalé aux fins de non-admission;
- e) ne pas être considéré comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des Parties Contractantes.

2. L'entrée sur les territoires des Parties Contractantes doit être refusée à l'étranger qui ne remplit pas l'ensemble de ces conditions, sauf si une Partie Contractante estime nécessaire de déroger à ce principe pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales. En ce cas, l'admission sera limitée au territoire de la Partie Contractante concernée qui devra en avvertir les autres Parties Contractantes.

Ces règles ne font pas obstacle à l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile ni de celles de l'article 18⁵.

3. Est admis en transit l'étranger titulaire d'une autorisation de séjour ou d'un visa de retour délivrés par l'une des Parties Contractantes ou, si nécessaire, de ces deux documents, sauf s'il figure sur la liste de signalement nationale de la Partie Contractante aux frontières extérieures de laquelle il se présente.

L'accès au territoire est réglementé, dans la législation belge par les articles 2 et 3 de la loi du 15 décembre 1980⁶:

Art. 2 Est autorisé à entrer dans le Royaume, l'étranger porteur:

- 1° soit des documents requis en vertu d'un traité international, d'une loi ou d'un arrêté royal;
- 2° soit d'un passeport valable ou d'un titre de voyage en tenant lieu, revêtu d'un visa ou d'une autorisation tenant lieu de visa, valable pour la Belgique, apposé par un représentant diplomatique ou consulaire belge ou par celui d'un État partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique.

Le Ministre ou son délégué peut autoriser à pénétrer en Belgique l'étranger qui n'est porteur d'aucun des documents prévus par l'alinéa précédent, sur la base de modalités déterminées par arrêté royal

Art. 3 Sauf dérogations prévues par un traité international ou par la loi, peut être refoulé par les autorités chargées du contrôle aux frontières, l'étranger qui se trouve dans un des cas suivants:

- 1° s'il est appréhendé dans la zone de transit aéroportuaire sans être porteur des documents requis par l'article 2;
- 2° s'il tente de pénétrer dans le Royaume sans être porteur des documents requis par l'article 2;
- 3° s'il ne peut pas présenter, le cas échéant, les documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé;
- 4° s'il ne dispose pas des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un État tiers dans lequel son admission est garantie, et n'est pas en mesure d'acquérir légalement ces moyens;

⁴ Convention du 19 juin 1990 d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

⁵ L'article 18 de la Convention d'application de l'accord de Schengen concerne la délivrance d'un visa pour un séjour de longue durée par un Etat membre. Un tel visa donne droit, à son titulaire, de transiter par le territoire d'un Etat membre même s'il ne peut satisfaire aux conditions prévues par l'article 5 par 1 a), c), d) et e) sous réserve des conditions d'entrée ou s'il figure sur la liste de signalement de l'Etat membre par le territoire duquel le transit est souhaité.

⁶ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

5° s'il est signalé aux fins de non-admission dans les Etats parties à la Convention d'application de l'Accord de Schengen, signée le 19 juin 1990, soit pour le motif que sa présence constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale, soit pour le motif qu'il a fait l'objet d'une mesure d'éloignement non rapportée ni suspendue, comportant une interdiction d'entrée, fondée sur le non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers;

6° s'il est considéré par le Ministre, après avis conforme de la Commission consultative des étrangers, comme pouvant compromettre les relations internationales de la Belgique ou d'un Etat partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique;

7° s'il est considéré par le Ministre ou son délégué comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale;

8° s'il a été renvoyé ou expulsé du Royaume depuis moins de dix ans, lorsque la mesure n'a pas été suspendue ou rapportée.

Lorsque l'étranger à refouler est porteur d'un visa valable, les autorités chargées du contrôle des frontières soumettent le cas pour décision au Ministre ou à son délégué. Si l'accès au territoire est refusé, elles annulent le visa et refoulent l'étranger.

En vertu des dispositions internationales ou supranationales, un Etat n'est pas obligé de créer un centre fermé dans la zone de transit d'un aéroport international. Cela ne lui est pas interdit non plus. La seule disposition qui a été prise à ce niveau est que «*en attendant le réacheminement, le service localement responsable est tenu de prendre, dans le respect du droit national et compte tenu des circonstances locales, les mesures appropriées afin d'éviter l'entrée illégale des étrangers frappés d'une décision de refus d'entrée (par exemple maintenir l'étranger dans la zone internationale de l'aéroport, interdire aux étrangers de se rendre à terre dans les ports maritimes, garder l'étranger dans un centre de rétention)*»⁷.

Cependant, s'il décide de le faire, il est tenu de respecter les droits fondamentaux des étrangers qui y sont détenus.

En Belgique, la possibilité de maintenir en détention un étranger à qui l'accès au territoire a été refusé est prévue dans la loi du 15 décembre 1980 et plus spécialement dans l'article 74/5 § 1 :

§ 1 Peut être maintenu dans un lieu déterminé, situé aux frontières, en attendant l'autorisation d'entrer dans le Royaume ou son refoulement du territoire:

1° l'étranger qui, en application des dispositions de la présente loi, peut être refoulé par les autorités chargées du contrôle aux frontières;

2° l'étranger qui tente de pénétrer dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2, qui se déclare réfugié et demande, à la frontière, à être reconnu comme tel.

Sur base de cet article, deux groupes INAD peuvent être distingués.

D'une part, il y a les voyageurs qui ne répondent pas aux conditions d'accès au territoire et qui, dans l'attente de leur refoulement ou de l'autorisation d'accès sont détenus au centre INAD (art. 74/5, §1, 1°). Ce sont, en fait, les résidents du centre INAD.

D'autre part, il y a un (plus petit) groupe constitué par les demandeurs d'asile. L'accès au territoire leur est également refusé⁸. Ils se déclarent réfugiés à la frontière ou au centre INAD et sont maintenus dans un centre fermé. Une décision de refoulement est prise à leur égard, mais elle n'est pas exécutable tant que la demande d'asile est en examen. Une issue négative à cette procédure, ou un renoncement volontaire du demandeur, rend le refoulement possible. Ces personnes n'ont jamais reçu un droit d'accès au territoire malgré leur détention dans un

⁷ Manuel commun (2002/C313/02), partie II: le contrôle frontalier, 1.4.3. Modalités du refus d'entrée.

⁸ En général dans le centre 127.

centre fermé situé sur le territoire. En effet, un Arrêté royal⁹ définit ces centres comme des lieux situés à la frontière au sens de l'article 74/5 § 1^{er}.

Pour ce groupe de personnes, il ne s'agit donc pas d'un rapatriement mais une mesure de refoulement vers le pays d'embarquement (art. 74/5, §1, 2^o).

Leur séjour dans le centre INAD est le plus souvent de courte durée puisqu'il s'agit d'une détention le jour précédent le refoulement motivée par des considérations pratiques liées à la localisation du centre au cœur de l'aéroport.

Le fait qu'un Etat développe et perfectionne des mesures en vue de prévenir et de réprimer l'entrée et de l'immigration irrégulière n'a rien d'étonnant (fonctionnaires d'immigration, sanctions pour les transporteurs, ...). Par contre, il est frappant de constater que le respect des droits fondamentaux des étrangers refoulés et placés en détention fait l'objet de beaucoup moins d'initiatives légales ou réglementaires.

3.2. Privation de liberté d'un étranger en séjour illégal

C'est le deuxième groupe de personnes significatif qui sont maintenues dans le centre INAD. La loi sur les étrangers prévoit une série de possibilités de mise en détention en vue de mener une politique d'éloignement. C'est une des voies possibles parmi d'autres : retour volontaire, avec ou sans délivrance préalable d'un ordre de quitter le territoire, détention dans un centre fermé pour organiser un éloignement, éventuellement sous escorte ou par un vol sécurisé.

Il faut tenir compte que l'organisation d'un retour (y compris forcé) dépend de différents paramètres. Le premier, c'est l'identité de l'étranger et, si elle est établie, sa nationalité, le pays d'origine et s'il existe au niveau belge (Benelux) ou européen des accords de réadmission, l'existence ou non de documents de voyage. Ensuite, il se peut aussi que une condamnation pénale joue un rôle décisif dans la mise en oeuvre du retour.

Lorsque l'on parle de l'expulsion d'un étranger en séjour irrégulier, il faut distinguer l'expulsion directe du territoire (dans les 24 heures et jusqu'à quelques jours) et l'expulsion via un centre fermé. Le choix entre les deux dépend des réponses aux questions ci-dessus.

L'expulsion via un centre fermé et la situation des résidents de ces centres font l'objet d'une note spécifique¹⁰. Le maintien dans un centre fermé sert essentiellement à l'identification de l'étranger et/ou à négocier une reprise avec le pays d'origine.

Généralement, le transfert au centre INAD d'étrangers en séjour illégal se fait, au contraire, dans le cadre d'un éloignement direct. En d'autres mots, il s'agit d'une détention de courte durée (de quelques heures jusqu'à une ou maximum deux nuits). Ces courtes détentions ont une incidence sur la durée moyenne de détention dans le centre : 1,61 jours en 2003, 2,02 jours en 2004. La durée moyenne de séjour des passagers INAD est plus longue que celle des étrangers en séjour illégal.

⁹ Arrêtés royaux des 9 mars 1994 (127 bis), 10 juillet 1998 (CIB et CIM) et 13 mai 1999 (CIV) déterminant des lieux situés à l'intérieur du Royaume, qui sont assimilés au lieu visé à l'article 74/5, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers

¹⁰ Centres fermés : constats et analyse relativement à l'application des droits fondamentaux des résidents, période 2003-2004, CECLR 2004

Comme indiqué plus haut, travailler avec des moyenne de population annuelle est problématique pour deux raisons. D'une part, cela donne une image tronquée de la durée réelle de détention de certains résidents du centre INAD. D'autre part, cette durée moyenne sert d'argument pour minimiser le sérieux de certains problèmes soulevés plus loin dans cette note. On ne dispose toujours pas d'autres chiffres que des chiffres qui sont des moyens, ce qui pose un problème.

4. Droits fondamentaux des résidents : un cadre

Il y a un problème important concernant les droits fondamentaux des résidents du centre INAD.

Contrairement aux cinq autres centres fermés en Belgique, il n'y a, pour le centre INAD, aucune norme légale ou réglementaire. La conséquence est que ni le profil des étrangers concernés, ni le fonctionnement du centre, ni les droits fondamentaux des résidents ne font l'objet d'un cadre.

Cependant, le Centre considère que certains droits fondamentaux sont inaliénables et doivent donc être garantis aux résidents sur base d'une part des principales conventions relatives aux droits fondamentaux¹¹ et d'autre part de divers standards et principes¹². Enfin, certains principes issus de l'Arrêté royal du 2 août 2002 qui règlent le fonctionnement et l'organisation des centres fermés peuvent être repris.

Pour ce qui concerne le plus élémentaire des droits d'un étranger à qui l'accès au territoire est refusé il faut d'abord se référer à l'article 33 de la Convention de Genève (Nations unies 1951), à l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Nations unies 1984) et l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Nations unies 1966) qui interdisent le refoulement. Le droit fondamental de demander l'asile doit en tout temps être garanti. Aucune mesure de refoulement ou d'éloignement ne peut être mise en œuvre tant qu'une demande d'asile est pendante.

Par ailleurs, il faut distinguer les droits fondamentaux, qui doivent être respectés et garantis aux résidents du centre INAD.

4.1. Droit à l'information :

Ce droit implique que quiconque est privé de liberté doit être informé, aussi rapidement que possible oralement des motifs de sa détention, de sa situation administrative, des voies de recours et de ses droits durant la détention. Il est pareillement essentiel que cette information soit à disposition des personnes concernées sous forme écrite, afin de garantir l'effectivité du

¹¹ Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Conseil de l'Europe, 4 novembre 1950) et son protocole n° 4 (1963), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Nations unies 1966), Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Nations unies 1966), Convention des droits de l'enfant (Nations unies, 1989), Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000)

¹² Les standards du CPT, parties substantielles du rapport général 2004, CPT, 2004 ; Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement Nations unies, 1988.

droit à l'information. Ce document doit être disponible dans les langues nationales et dans une série de langues « internationales »¹³. Si nécessaire, il faut avoir recours à un interprète.

L'étranger doit disposer des documents administratifs le concernant et, s'il le demande, pouvoir en obtenir une copie.

Le droit de disposer d'un interprète, et par extension le droit à l'information, ne peut pas être limité à l'arrivée d'un étranger dans le centre. Il doit être garanti durant tout le temps de la détention.

4.2. Droit à l'assistance médicale:

Le droit fondamental à l'assistance médicale comporte différents aspects. Cela ne concerne pas uniquement la santé physique, mais également la santé mentale des résidents, et spécialement des plus vulnérables. Une première exigence est d'assurer du personnel médical en suffisance se rendant assez disponible. Si besoin en est, il faut avoir recours à un interprète.

Le droit à l'accès aux soins de santé ne doit pas non plus se limiter au curatif. Il faut aussi porter son attention à la prévention. Cela vise le milieu et les circonstances de vie (hygiène, aération, repas) ainsi que le recours aux médicaments. Dans ce cadre, l'attention à la santé mentale doit être une priorité.

De plus, un examen médical doit être assuré, dès que possible, à chaque nouvelle mise en détention. De même, en cas de refoulement, la capacité de voyager doit faire l'objet d'un examen. Durant le séjour dans le centre, l'étranger qui le demande doit avoir la possibilité de consulter un médecin, dépendant ou non du centre. Après chaque tentative d'éloignement qui a échoué, le résident doit avoir la possibilité de voir un médecin.

A tout le moins, il faut prévoir une permanence ou un mécanisme de veille par lesquels un médecin peut être appelé en cas de besoin. Il faut également prévoir qu'au moins un membre du personnel présent connaisse et maîtrise les principes élémentaires de secourisme.

4.3. Droit à un recours effectif:

La détention dans le centre INAD a d'abord pour objectif de prévenir l'immigration illégale. Cela peut également concerner des étrangers en séjour illégal sur le territoire dans l'attente de leur rapatriement. Dans les deux cas, il est clair qu'il s'agit d'une mesure privative de liberté. Quiconque fait l'objet d'une telle mesure administrative dispose du droit soit de saisir le juge afin de contrôler la légalité de la mesure de détention (chambre du conseil) soit de demander la suspension et/ou l'annulation de la mesure administrative qui fonde la privation de liberté (Conseil d'Etat).

4.4. Droit à l'assistance juridique:

Quiconque se voit privé de sa liberté doit pouvoir faire appel à l'assistance juridique, le cas échéant gratuitement. C'est assistance doit être indépendante. Le contact entre un client et son avocat doit être garanti et ne peut être sujet à des limitations autres que de simples considérations pratiques. La confidentialité doit être garantie.

Le droit à l'assistance juridique peut être conçue comme une composante du droit à un recours effectif.

4.5. Droit à un accompagnement individuel, administratif et psychosocial:

La délivrance d'informations à l'entrée d'un nouveau résident n'est que la première étape du droit à l'information. Sans nier l'intérêt incontestable de cette étape, il est au moins aussi

¹³ Le Centre propose que la brochure d'information soit - au moins - mise à disposition dans les langues suivantes : arabe, anglais, chinois, espagnol, portugais, et russe.

important d'assurer un accompagnement du résident, sur le plan administratif et psychosocial, durant la suite du séjour. Cela implique notamment que le résident doit être informé de toute nouvelle pièce de son dossier ou de toute décision qui le concerne. Il doit lui être possible de poser des questions à ce sujet et de recevoir des réponses.

Comme il a déjà été signalé plus haut, la garantie et l'optimisation du droit à un accompagnement individuel impliquent, le cas échéant, au recours d'un interprète. Du personnel qualifié en suffisance est une deuxième exigence importante.

4.6. Droit à des conditions de vie dignes:

Ce droit concerne tant les conditions de vie matérielles qu'immatérielles. A côté des repas quotidiens, vêtements, accès aux bagages, des possibilités de délasserement adaptées, cela vise tout autant l'accès à l'air libre et la possibilité de s'isoler, pour des raisons de santé ou non.

De plus, il s'agit également de respecter le droit à être traité, par les autorités belges et par le personnel du centre, de manière non discriminatoire et respectueuse et du droit de pratiquer sa religion. Il est également important de pouvoir assurer des contacts avec le monde extérieur, notamment avec ses autorités nationales (ambassade, consulat).

Ces droits doivent être assurés et garantis à tout moment et certainement à partir du moment où des groupes vulnérables (mineurs non accompagnés, mineurs avec enfants) sont présents.

4.7. Droit à la liberté et à la sûreté:

Ce droit fondamental, que l'on retrouve dans différentes conventions internationales et la Constitution, implique que personne ne peut être privé de sa liberté qu'en vertu d'une loi. Cela implique que les lieux où les personnes sont détenues doivent être réglementés, au moins minimalement, concernant leur fonctionnement et les droits des personnes qui y sont transférées.

De plus, il faut rappeler la limitation de la durée de la détention à cinq mois prévue par l'article 74/5 § 3 de la loi du 15 décembre 1980¹⁴.

5. Application des droits fondamentaux au centre INAD.

Comme déjà indiqué, il n'y a aucun cadre réglementaire ou légal concernant le fonctionnement du centre INAD et les droits fondamentaux des résidents. C'est problématique.

Sur base de ses visites, le Centre constate que le personnel du centre INAD encadre et suit les résidents du mieux possible. Des (petits) entretiens se tiennent à l'entrée, si nécessaire (et c'est souvent le cas) dans une langue étrangère courante. Il est rarement voire jamais fait appel à un interprète bien que, pour certains groupes de résidents (ex : chinois) cela paraît nécessaire. La transmission de l'information n'est pas formalisée par le biais d'une brochure ou d'un autre document qui serait remis aux résidents.

Le personnel du centre INAD ne suit aucun dossier individuel, ce n'est pas de leur compétence. Cependant, ils essaient durant le séjour, d'une manière admirable, de donner des réponses aux questions formulées par les résidents et ils les traitent de manière respectueuse et humaine. La condition est évidemment que suffisamment de personnel soit présent, ce qui ne semble pas toujours être le cas¹⁵.

¹⁴ Article 74/5, §3 de la loi du 15 décembre 1980: 'La durée du maintien dans un lieu déterminé situé aux frontières ne peut excéder deux mois (...) La durée totale du maintien ne peut jamais excéder cinq mois'

¹⁵ L'effectif minimal, par "équipe", pour le centre INAD est d'un fonctionnaire de sécurité.

Il n'y a aucun examen médical à l'entrée des nouveaux résidents, ce qui est pourtant le cas dans les centres fermés.

Si nécessaire, il est fait appel aux médecins et au personnel infirmier du MEDA (service médical de l'aéroport national) dont les locaux sont situés à côté du centre INAD.

Il est fait appel à ce service lorsqu'un problème médical concret se présente. Il n'est donc pas question de médecin préventive. D'autre part, les soins médicaux ne concernent que la santé physique sans considération pour la santé mentale, alors que c'est certainement un élément à prendre en considération à partir du moment où la détention dépasse quelques jours.

En outre, il faut signaler que le médecin du service médical de l'aéroport est rattaché, à mi-temps, au centre de transit 127 et au centre de rapatriement 127 bis, en plus de ses missions générales pour l'aéroport lui-même. L'avantage de la localisation du MEDA à côté du centre INAD – argument avancé par les autorités pour dire que la disponibilité de ce service pour les résidents du centre INAD permet de garantir le droit à l'assistance médicale – doit donc être replacé dans une juste perspective.

Il n'y a pas d'examen médical systématique avant un refoulement ou un rapatriement. Le recours à un médecin se fait uniquement si cela apparaît nécessaire sur base des constatations du personnel du centre INAD ou de la police fédérale. Le danger potentiel d'une telle manière de faire, c'est qu'un examen médical n'est fait qu'en cas de symptômes extérieurs et visibles. Le fait qu'il n'est pas fait appel à un interprète rend ce problème encore plus sensible.

Après une tentative de refoulement inaboutie, il n'y a pas plus d'examen médical.

Les résidents du centre INAD devraient, en principe, pouvoir faire appel à un médecin de leur choix. Bien sûr les coûts d'une telle consultation peuvent être mis à leur charge, comme c'est le cas dans les centres fermés. La question qui se pose est de savoir s'il y a beaucoup de médecins qui seraient disposés à faire une consultation dans les locaux de la police fédérale à l'aéroport. Le centre INAD est en effet situé dans la zone internationale de transit, elle est donc difficilement accessible pour les extérieurs.

En ce qui concerne l'assistance juridique, nous pouvons formuler quelques remarques.

Tout d'abord, il apparaît qu'il n'est pas possible, pour les résidents du centre INAD, de faire appel à un avocat pro deo. Ils doivent donc faire appel aux services d'un avocat privé. Nous constatons que certains profitent de la situation précaire des résidents. Des honoraires exorbitants seraient demandés, des résidents, après avoir payé une avance, ne recevraient plus aucune information de leur avocat ou leurs promesses ne sont pas respectées.

Le fait que les résidents du centre INAD ne puissent pas faire appel aux services d'un avocat pro deo est aussi problématique. Les étrangers en séjour illégal dans les centres fermés peuvent, eux, bénéficier de l'aide juridique et d'un avocat pro deo¹⁶. En cas de détention dans le centre INAD, il s'agit le plus souvent d'un refoulement ou d'un éloignement pour lesquels une réaction rapide est nécessaire. Le résident INAD qui ne dispose pas des moyens suffisants pour faire appel à un avocat privé ou qui par manque d'informations formelles ou qui ne bénéficie pas d'un interprète, ne comprend pas sa situation administrative et court le risque d'être totalement privé du droit à l'assistance juridique et du droit à un recours effectif. Ensuite, se pose la question des possibilités pour un résident INAD de rencontrer son avocat. Ces entrevues se passent dans les locaux de la police fédérale. Les circonstances de ces rencontres ne sont pas claires. Le droit à l'assistance juridique est ici dépendant de la disponibilité de la police fédérale de l'aéroport.

Les résidents du centre INAD peuvent téléphoner gratuitement à leur avocat. De même, les avocats peuvent appeler leurs clients. La confidentialité de ces entretiens téléphoniques ne peut être garantie puisque cela se passe dans le bureau du personnel du centre.

¹⁶Article 63 de l'Arrêté royal du 2 août 2002

Le personnel du centre INAD est du personnel de sécurité. Ils doivent veiller au bon fonctionnement du centre, organiser l'accueil (contrôle des bagages, attribution d'un lit, information sur le départ), enregistrer les nouveaux et rayer les résidents éloignés. Leur mission est limitée à la détention des résidents dans l'attente d'un refoulement, d'un éloignement ou d'un accès au territoire. Cette mission n'est pas vraiment établie par une base légale ou réglementaire comme c'est le cas pour le personnel des centres fermés, plus spécialement la triple mission définie par l'article 3 de l'Arrêté royal du 2 août 2002 (détention, accompagnement et préparation au retour).

Il n'y a pas de service social spécifique au centre INAD. Il n'est donc pas question du moindre accompagnement professionnel de nature psychosocial. Quoi que le personnel essaie, d'une manière remarquable, d'être disponible pour répondre aux questions, pour prendre contact avec les ambassades ou les avocats si cela semble nécessaire. Il n'est jamais fait appel à un interprète quand c'est nécessaire. Le suivi du dossier administratif est assuré par le service compétent de l'Office des étrangers et l'inspection des frontières.

Pour ce qui concerne le droit à des conditions de vie dignes, il faut distinguer les conditions de vie matérielles et immatérielles.

Les résidents du centre INAD ont accès à leurs bagages. Ils reçoivent trois repas par jour et ont accès aux douches une fois par jour. Il y a deux dortoirs séparés (un pour les hommes, l'autre pour les femmes) qui peuvent accueillir chacun 15 personnes.

Le centre INAD, comme les autres centres fermés, connaît un régime collectif. Il est impossible de s'isoler du groupe. Le droit à la vie privée n'est assuré que lorsque, *par hasard*, il n'y a que peu de résidents dans le centre. Les chiffres pour 2003 et 2004 indiquent de ce n'est que rarement le cas¹⁷. De même, il n'y a aucune pièce réservée aux fumeurs en sorte que les non fumeurs doivent subir les désagréments liés à la cigarette.

Il n'y a aucune possibilité d'accès à l'air libre bien que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe ait recommandé que quiconque est privé de sa liberté pour une durée supérieure à 24 heures doit pouvoir disposer d'au moins une heure d'accès à l'air libre¹⁸. L'argument des autorités belges selon lequel la durée de la détention est, dans la plupart des cas, de courte durée, n'est pas suffisant. Le Centre dispose des données desquelles il apparaît qu'au moins deux passagers INAD sont restés un mois, voire plus, en 2004. L'accès à l'air libre n'est un question de simple confort, c'est un élément essentiel sur le plan de la santé physique comme mentale.

Enfin, le centre INAD héberge régulièrement des familles avec enfants mineurs ou des mineurs étrangers non accompagnés, alors que l'infrastructure du centre n'est pas prévue pour ce type de population. Des parents et des enfants (âgés) sont parfois obligés de dormir séparés. Comme il n'y a aucune pièce fumeurs séparée et qu'il n'y a aucun accès à l'air libre, il arrive que des enfants doivent vivre des journées entières dans la fumée de cigarettes.

L'offre d'activités est réduite : vidéo, télévision, football de table et une série de jeux de société. Aucune activité n'est organisée au centre INAD, pas davantage pour les mineurs. La seule présence de jouets n'est certainement pas suffisante.

¹⁷ En 2003, le nombre moyen de résident par jour était de 10,7 personnes. En 2004, il y en avait, 10,34. La capacité maximale du centre s'élève à 30 personnes.

¹⁸ Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997

De plus, les résidents du centre INAD ne peuvent recevoir aucune visite en raison de la réglementation de l'aéroport. Les entretiens avec des personnes de confiance, telles que les avocats et tuteurs, ont lieu dans les bureaux de la police fédérale. Ces entretiens ont lieu dans les salles d'attente, dans la présence de tiers et dans la vue des policiers. Les visiteurs doivent souvent longtemps attendre à l'endroit où se passent les contrôles des passeports avant que quelqu'un ne vienne les chercher. Les contacts extérieurs (amis, famille) ne sont possibles que par le biais d'un téléphone payant.

Enfin, le centre INAD est le seul des centres fermés auquel les ONG spécialisées n'ont pas accès.

6. Questions structurelles

6.1. Absence de base légale:

Il est remarquable que le centre INAD ne dispose toujours pas de base légale. Aucune garantie légale ou réglementaire n'est donc prévue. Les droits et les obligations, tant du personnel que des résidents, ne sont donc clairement définis. Le droit à l'information n'est pas formalisé d'une quelconque manière, le droit aux soins médicaux n'est pas garanti légalement, l'accès à l'assistance juridique est limité dans un certain nombre de cas et pour des motifs peu clairs. Il n'est jamais fait appel à un interprète, ni pour la transmission d'information, ni pour les consultations médicales ou pour toute autre contact avec d'autres personnes de confiance.

Le droit d'introduire une plainte pour ce qui concerne les circonstances de la détention ou la manière dont les résidents sont traités – un droit qui existe pour les étrangers dans les centres fermés – n'existe pas pour les résidents INAD.

De plus, l'absence de réglementation rend difficile le contrôle de la situation. Le travail du centre INAD peut difficilement être qualifié de transparent.

Le Centre ne peut se défaire de l'impression que cette absence de réglementation arrange bien l'administration. Il n'y a en tout cas aucun profil précis des étrangers qui peuvent être détenus dans le centre INAD. Le Centre constate que le centre INAD, contrairement à ce que son nom peut laisser croire, est utilisé comme une sorte de « réservoir » non seulement pour les vrais passagers inadmissibles mais aussi pour les étrangers en séjour illégal ou les demandeurs d'asiles déboutés.

6.2. Infrastructure du centre:

Il y a une série de problèmes importants concernant les circonstances de la privation de liberté dans le centre INAD. Tout d'abord, il n'y a aucune possibilité, pour les résidents, d'avoir accès à l'air libre, bien que, comme cela a déjà été signalé, le CPT a recommandé, dès 1997, qu'à partir de 24 heures de privation de liberté, toute personne devait pouvoir aller dehors au moins une heure par jour. L'argument selon lequel la détention dans le centre INAD est généralement de courte durée n'est pas suffisant. De même, le Centre ne peut suivre le raisonnement selon lequel la durée de détention de longue durée est en général le fait de l'étranger lui-même (introduction de recours etc.). L'exercice d'un droit de recours (recours effectif) par le résident, prolongeant de ce fait la détention, ne peut en aucun cas servir d'argument pour ne pas répondre à ce problème.

Il faut également relever qu'il n'existe aucune possibilité pour un résident dans le centre INAD de s'isoler sauf lorsque, *par hasard*, il y peu d'occupation du centre. Il est clair qu'une

telle détention, certainement pour une longue durée¹⁹, peut devenir pesant tant sur le plan mental que physique. L'absence de tout encadrement professionnel psychosocial rend cette question encore plus problématique. La possibilité d'avoir un entretien, confidentiel ou non, dans un local séparé, avec un membre du personnel ou un avocat est également impossible. Le personnel du centre INAD n'a d'ailleurs pas pour mission spécifique d'accompagner les résidents. Les entretiens avec les avocats ou les personnes de confiance (tuteurs par exemple) se déroulent dans les locaux de la police fédérale de l'aéroport. Le Centre a appris par certains tuteurs que les entretiens ont lieu dans une salle d'attente de la police, en présence de tiers et à portée de vue des agents. Cela n'est pas favorable à la relation de confiance qui existe entre le résident et la personne qui est responsable de défendre ses intérêts. Recueillir des informations à ce sujet n'est pas facile mais il est cependant établi que les résidents dépendent, pour cet aspect des choses, de la disponibilité de la police fédérale. Enfin, il n'y a aucun local spécifique séparé disponible pour les résidents mineurs – qui sont régulièrement présents – ni pour les soins aux nourrissons, ni espace de jeux. Le problème de l'impossibilité de l'accès à l'air libre est ici particulièrement sensible. De même le fait qu'il arrive que des mineurs doivent dormir, par la force des choses, séparés des membres de leur famille (de l'autre sexe), dans des dortoirs avec des adultes parfaitement inconnus constitue également un sérieux problème.

6.3. Présence d'étrangers mineurs et d'autres groupes vulnérables.

Régulièrement il y a, dans le centre INAD, des familles avec des jeunes enfants et/ou des mineurs étrangers non accompagnés (MENAS).

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a déjà dénoncé cette réalité à plusieurs reprises et répète son avis qu'il doit être mis fin à l'enfermement de mineurs dans ce centre pour plusieurs raisons.

Tout d'abord l'infrastructure du centre INAD n'est absolument pas prévue pour la présence de mineurs, même s'ils sont accompagnés des membres de leur famille. Il n'y a aucun local séparé prévu pour les mineurs, il n'y a aucune possibilité de s'isoler du régime de groupe. Comme il a déjà été dit, il n'y a aucun accès à l'air libre. Il arrive que des mineurs doivent passer la nuit avec des adultes qui leurs sont totalement inconnus. Les entrevues avec un tuteur (pour les MENAS) ou avec une personne de confiance se déroulent dans les locaux de la police fédérale dans des conditions qui sont loin d'être optimales.

De plus, il faut à nouveau rappeler l'absence de toute forme d'accompagnement psychosocial professionnel, malgré les efforts et la bonne volonté du personnel de sécurité.

Pour ces raisons, il est clair que la détention de mineurs dans le centre INAD devrait être proscrite. Ces conditions de détention sont d'ailleurs contraires à l'article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant (ONU, 1989), ratifiée par la Belgique.

6.4. Objectivité de la décision de refoulement²⁰

Tout d'abord, il faut signaler que parmi les sept motifs sur base desquels la loi prévoit qu'un refoulement peut être ordonné, il y en a un qui pose plus problème que les autres, en raison de la large place qu'il fait à l'appréciation personnelle du fonctionnaire de l'immigration qui contrôle l'étranger à la frontière. Il s'agit du motif relatif à la justification de l'objet et des conditions du voyage. Contrairement aux autres motifs légaux de refoulement qui sont plus objectifs, l'objet et les conditions du voyage se justifient en pratique, non seulement par des documents, comme l'exige la loi, mais aussi par un faisceau d'indices concordants: indication

¹⁹ L'évaluation de la "longue" durée pourrait être déterminée, par exemple, au départ de la durée moyenne de détention. Pourrait être considérée comme longue la détention qui dépasse le double de la durée moyenne.

²⁰ Source : "Vers la diversité", rapport annuel 2002, partie III : nouvelles migrations, CECLR, 2003, p 94

du lieu de résidence, hôtel ou domicile privé, date de la réservation de retour, informations sur les moyens de locomotion, documents relatifs à l'objet déclaré, par exemple : lettre d'invitation d'une firme et connaissance des produits et du secteur d'activité concerné pour un voyage d'affaires ; connaissance d'informations sur les sites et les villes à visiter, pour un voyage touristique.

La difficulté est qu'une même situation objective peut donner lieu à deux conclusions différentes en fonction de la façon dont est menée l'entretien par le fonctionnaire de l'immigration, qui est libre de pousser plus ou moins loin la technicité des questions posées à l'étranger par rapport au type d'affaires qu'il envisage de conclure ou aux activités touristiques auxquelles il entend s'adonner. Dans ces conditions, il est donc important qu'un contrôle juridictionnel efficace soit exercé sur les décisions de refoulement afin de protéger de l'arbitraire administratif ou policier les étrangers qui auront dépensé des sommes considérables pour organiser leur voyage.