



CENTRE POUR L'
ÉGALITÉ
DES CHANCES
ET LA LUTTE CONTRE
LE RACISME

**Les Centres INAD régionaux
et
les droits fondamentaux des étrangers**

Juin 2013

Partie I : Cadre général	2
1. Méthodologie.....	3
2. Situation générale	4
2.1. Qu'est-ce qu'un centre INAD?.....	4
2.2. Contrôle à la frontière.....	5
2.3. Fondement de la détention à la frontière.....	6
2.3.1 Droit international.....	6
2.3.2 Droit européen.....	7
2.3.3 Droit belge	7
2.4. Répartition des rôles entre l'Office des étrangers et la police des frontières.....	8
2.5. Demande de protection internationale, traite et trafic à la frontière.....	9
3. Historique	9
Partie II : Gestion des centres INAD dans les aéroports régionaux	12
1. Introduction.....	12
2. La répartition des compétences.....	12
3. La répartition des tâches au sein de l'aéroport.....	13
4. Les centres INAD régionaux en Belgique	15
4.1. Brussels South Charleroi Airport	16
4.2. Liege Airport	17
4.3. Aéroport d'Anvers	18
4.4. Aéroport international d'Ostende-Bruges	19
4.5. Aéroport international de Courtrai-Wevelgem.....	19
4.6. Observations.....	19
Partie III : Analyse thématique	21
1. Cadre légal.....	21
2. Droits et garanties applicables	22
2.1. Définitions générales	22
2.2. Droits et garanties applicables	22
2.2.1. Accès à l'information.....	22
2.2.2. Droit de plainte.....	23
2.2.3. Aide juridique.....	25
2.2.4. Contacts avec le monde extérieur	26
2.2.5. Sécurité et incidents.....	28
2.2.6. Gestion des incidents	30
2.2.7. Les mesures d'ordre	31
2.2.8. Assistance médicale et psychologique	32
2.2.9. Bien-être matériel	34
2.2.10. Exercice et détente	34
2.2.11. Liberté de culte	35
2.2.12. Personnes vulnérables.....	35
2.2.13. Durée de détention	41
2.2.14. Eloignement	43
Partie IV	44
1. Conclusions.....	44
2. Recommandations	45
ANNEXES	48
ANNEXE 1. APERCU DES OUTILS LES PLUS UTILISES EN TERMES DE GARANTIES ET DROITS DES PERSONNES EN DETENTION	48
ANNEXES 2-6. FICHES D'IDENTIFICATION DES AEROPORTS REGIONAUX...	50

Partie I : Cadre général

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (ci-après le Centre) a notamment pour mission légale de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, d'informer les autorités sur la nature et l'ampleur des flux migratoires et de stimuler la lutte contre la traite (et le trafic) des personnes.

A cette fin, il est habilité à effectuer toutes les études et recherches nécessaires à l'accomplissement de sa mission et à adresser des avis et recommandations aux pouvoirs publics sur la base des résultats obtenus.

De plus, les arrêtés royaux sur les centres fermés et sur les centres INAD (centres de détention situés à la frontière pour les passagers inadmissibles) confèrent au Centre le droit de visiter ces lieux de détention dans le cadre de l'exercice de sa mission.

Dans son plan stratégique triennal 2011-2013, le Centre s'est ainsi fixé pour action de « *développer l'expertise, stimuler la collaboration entre les acteurs concernés et assurer la fonction critique du Centre par rapport à l'organisation des centres INAD national et régionaux et aux droits reconnus aux étrangers qui y sont détenus administrativement* ».

Le présent rapport a été rédigé en vue de réaliser cet objectif en ce qui concerne les centres INAD situés dans les aéroports régionaux.

La première partie de ce document expose le cadre général afin de définir les concepts de base, délimiter les notions théoriques relatives au contrôle des frontières et en comprendre la source.

La seconde partie porte sur les centres INAD dans les aéroports régionaux et leur gestion. Elle dresse un état des lieux du mode de fonctionnement des centres INAD et permet d'approfondir la répartition des compétences et des tâches entre les différents acteurs. Chacun des centres INAD y fait également l'objet d'une description plus spécifique.

La troisième partie est consacrée à une étude thématique des droits qui sont conférés légalement aux détenus, en vertu des instruments internationaux et nationaux. Ces normes sont ensuite confrontées à la pratique au sein des centres INAD des aéroports régionaux.

Enfin, il s'agira de répondre aux questions essentielles qui se posent à l'issue de cette analyse, à savoir:

- La situation dans les aéroports régionaux permet-elle l'existence de centres INAD ? D'autres options sont-elles envisageables ?
- Quels sont les problèmes rencontrés dans le fonctionnement actuel des centres INAD et qui devrait être en charge de leur gestion ?
- Dans quelle mesure l'arrêté royal, qui fixe les règles relatives aux centres INAD, répond-il aux normes internationales et comment les droits consacrés par l'arrêté royal sont-ils mis en œuvre dans la pratique?

Au travers des différents constats, le Centre émettra des recommandations de manière à poursuivre un dialogue constructif avec les acteurs concernés.

1. Méthodologie

Le Centre s'était déjà penché, en 2008, sur la situation au sein du centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-national¹, qui a par ailleurs été remplacé, depuis mai 2012, par un nouveau centre fermé dénommé le Caricole². Le présent rapport ne concerne dès lors que la situation dans les centres INAD des aéroports régionaux qui n'avait encore jamais fait l'objet d'une étude méthodique et est ainsi plus méconnue.

Pour réaliser ce rapport, le Centre a effectué plusieurs enquêtes sur le terrain. Plus spécifiquement, il s'est rendu à :

- Antwerp Airport, le 6 juillet 2011;
- Brussels South Charleroi Airport, les 5 août 2010 et 8 septembre 2011;
- Kortrijk-Wevelgem International Airport, le 9 août 2011;
- Liege Airport, les 1^{er} avril 2010 et 11 septembre 2011;
- Ostend-Bruges International Airport, le 9 août 2011.

Lors de ces visites, le Centre a rencontré les différents acteurs concernés (police fédérale, direction de l'aéroport, service de sécurité, Office des étrangers). Ceux-ci se sont exprimés sur la manière dont la législation avait été mise en place dans les faits et sur les difficultés auxquelles ils devaient faire face.

La collecte d'information s'est également faite par des échanges téléphoniques et écrits qui se sont poursuivis après les rencontres. Le projet de rapport a ensuite été soumis aux acteurs concernés pour qu'ils puissent faire valoir leurs commentaires. Ces échanges ont permis de mettre en exergue que des modifications dans la pratique, concernant la limitation de l'utilisation des centres INAD, étaient intervenues depuis les visites de terrain (voir plus bas dans le texte).

Le présent rapport dresse un bilan des constats réalisés sur les lieux, des échanges qui ont suivis et des considérations plus théoriques qui en découlent.

La situation au sein de ces aéroports régionaux diffère fortement de ce qui rend une véritable comparaison impossible. Eu égard à cet élément et au fait que certaines informations ont été partagées sous le couvert de la confidentialité, le Centre a fait choix dans ce rapport de viser à faire émerger les principales problématiques. Si certains centres INAD sont parfois cités à titre illustratif, il n'est toutefois pas fait état de manière systématique de la façon dont chacun des centres INAD a mis en œuvre l'arrêté royal.

Ce rapport comprend des données qualitatives, qui font notamment échos aux préoccupations rencontrées par les acteurs de terrain. Il contient également quelques données quantitatives, permettant de comprendre l'ampleur des enjeux. Néanmoins, il est apparu lors de cette étude que les informations disponibles étaient assez limitées. Ainsi, il n'a pas été possible de connaître avec précision toute une série d'informations, notamment le nombre de recours introduits, de visites de détenus, de détenus transférés dans les autres centres fermés, de personnes refoulées qui ont finalement accédé au territoire, d'incidents dans les centres INAD ou encore les principaux motifs qui donnent lieu à des décisions de refoulement dans les aéroports régionaux. Ces aéroports

¹ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Le Centre INAD et les droits fondamentaux des étrangers*, mai 2008, disponible sur www.diversite.be.

² Le Caricole supplante également le centre de transit 127.

disposent généralement d'un registre des personnes détenues dans le centre INAD. Cette liste reprend souvent des éléments utiles sur la situation des personnes et les suites qui leur ont été réservées. Néanmoins, les informations contenues ne sont pas dressées de manière exhaustives et ne permettent pas d'en tirer des conclusions d'ordre statistique.

2. Situation générale

2.1. Qu'est-ce qu'un centre INAD?

Les centres INAD sont des centres de détention situés dans la zone extra-Schengen des aéroports reconnus comme poste frontière de Schengen. Chaque aéroport régional qui dispose d'une frontière extérieure dispose d'un centre INAD. Ils sont au nombre de cinq en Belgique. Le centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-National a été remplacé par le centre de transit Caricole qui est entré en fonction en mai 2012.

Les centres INAD sont différents des autres centres fermés³, de par leur localisation et de par leur fonction.

Pratiquement, ils sont situés dans l'enceinte dite « *airside* » des aéroports. Il s'agit de l'espace situé côté piste qui est particulièrement sécurisé. Pour y accéder, il faut y être autorisé par les autorités responsables de la sécurité des aéroports et être soumis à un contrôle de sécurité. Par ailleurs, l'infrastructure des centres INAD est généralement influencée par le fait que l'espace disponible dans la zone internationale des aéroports est limité.

Les personnes détenues dans les centres INAD sont celles à qui l'accès au territoire est refusé avant le passage du poste frontière. Ces centres sont conçus pour détenir ces passagers pour une brève durée⁴, dans l'attente de leur refolement sur le prochain vol disponible. Au-delà de cette durée de détention, les personnes concernées seront transférées dans un autre centre fermé mieux adapté pour une durée de détention plus longue. Pour des raisons pratiques, ils seront généralement à nouveau maintenus dans le centre INAD peu de temps avant leur vol retour.

Juridiquement, les centres INAD sont situés avant le contrôle frontière. En conséquence les personnes qui y sont détenues sont réputées ne pas avoir pénétré sur le territoire belge. Néanmoins, la souveraineté belge s'exerce dans les centres INAD et l'État belge est tenu d'y garantir le respect des droits fondamentaux des personnes détenues⁵.

Les autres centres fermés, vers lesquels les personnes détenues en centre INAD pourront éventuellement être transférées ne sont pas situés dans les aéroports même si certains d'entre eux sont installés à proximité de l'aéroport de Bruxelles-National. Ils bénéficient également d'un statut « extraterritorial » de manière telle que la personne refoulée qui y est transférée est toujours réputée ne pas avoir accédé au territoire.

Ces autres centres fermés occupent aussi une fonction différente.

³ Le centre de transit 127 situé à Melsbroek, qui a été remplacé par le Caricole, le centre de rapatriement 127bis situé à Steenokkerzeel, et les centres pour illégaux situés à Bruges, Vottem et Merksplas.

⁴ Art. 3 de l'A.R. du 8 juin 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux déterminés, situés aux frontières, prévus à l'article 74/5, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

⁵ CEDH, *Riad et Idiab c. Belgique*, 24 janvier 2008 ; CEDH., *Shamsa c. Pologne*, 27 novembre 2003 ; CEDH, *Amuur c. France*, 25 juin 1996 ; Cass, 22 juin 1999 ; CE, 21 janvier 2002, n° 102.722.

D'une part leur fonction est de détenir des personnes arrêtées à la frontière et qui sont amenées à être détenues pour une période plus longue. C'est notamment le cas des personnes qui y introduisent une demande d'asile. Elles seront transférées vers un autre centre fermé, généralement mais pas exclusivement le centre Caricole⁶, dans lequel leur demande sera examinée. Ce transfert facilite les contacts entre la personne et son avocat (les centres INAD sont particulièrement difficiles d'accès en raison de leur localisation) et l'organisation des différentes auditions⁷.

D'autre part, leur fonction est de détenir les personnes arrêtées sur le territoire qui ne sont en principe pas détenues dans un centre INAD. Leur détention n'a pour fonction que de préparer un éloignement. Les démarches nécessaires pour identifier et obtenir un document de voyage pour l'étranger détenu, peuvent dans ce cas être relativement longues.

2.2. Contrôle à la frontière

Pour réaliser un « *espace de liberté, de sécurité et de justice* », l'Union européenne (UE) se donne entre autres les objectifs suivants : « *a) assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ; b) assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ; c) mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures* »⁸.

L'Union poursuit ce faisant le développement de l'acquis Schengen qui fait référence aux accords intergouvernementaux visant à supprimer les contrôles aux frontières communes des pays concernés. L'espace et la coopération Schengen sont fondés sur le traité Schengen de 1985. Les États signataires ont aboli tout contrôle à leurs frontières internes. Ainsi, une fois qu'il a pénétré dans l'espace Schengen, un étranger sera libre d'y circuler d'un pays à l'autre. En contrepartie, les États parties ont harmonisé les conditions du contrôle des étrangers lors du franchissement des frontières extérieures. Cette harmonisation se trouve dans la Convention d'application des accords de Schengen qui fait aujourd'hui partie de l'acquis communautaire⁹.

En droit belge, ce sont les articles 2 et 3 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (loi du 15 décembre 1980) qui organisent le contrôle aux frontières extérieures belges. Ils reprennent la substance de l'article 5 de la Convention d'application des accords de Schengen, repris par le Code frontières Schengen¹⁰.

⁶ Précédemment au centre de transit 127.

⁷ Ce rapport n'a pas pour objet d'aborder la question particulière des demandeurs d'asile détenus à la frontière. Cette question complexe soulève de nombreuses questions qui touchent notamment à la détention des demandeurs d'asile, aux droits de la défense, et qui justifieraient des développements importants.

⁸ Art. 77 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

⁹ Bien que l'acquis Schengen fasse désormais partie intégrante de l'UE, nous remarquons encore que cette structure a été développée en dehors de l'UE. Tous les États membres de l'UE participent dans une plus ou moins grande mesure à la coopération Schengen, mais tous ne font pas partie de cet espace sans contrôle aux frontières internes. Le Royaume-Uni et l'Irlande ont choisi de ne pas lever les contrôles aux frontières internes et Chypre, la Bulgarie et la Roumanie ne satisfont pas encore aux conditions permettant de les supprimer. De plus, il y a également des pays hors UE qui font partie de cet espace, à savoir la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein. En bref, on peut à l'heure actuelle se déplacer sans subir de contrôle aux frontières dans une zone de 26 pays, dont 22 sont des États membres et quatre des États associés.

¹⁰ Règlement (CE) No 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), tel que modifié par le Règlement (CE) no 296/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 et par le Règlement (CE) no 81/2009 du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2009 du 14 janvier 2009 modifiant le règlement

Ces dispositions prévoient que pour entrer dans le royaume un étranger doit être porteur des documents requis. Ceux-ci doivent dans certaines circonstances être revêtus d'un visa dont les conditions de délivrance, d'annulation et d'abrogation sont réglées par un règlement européen, le code communautaire des visas¹¹. Le visa doit être considéré comme une autorisation à se présenter aux frontières de l'État en vue de son franchissement plutôt que comme un droit de franchir cette frontière¹².

En effet, une fois qu'un étranger muni d'un visa ou dispensé de cette obligation se présente aux frontières il doit encore remplir d'autres conditions. Disposer de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour envisagé et pour son retour dans le pays de provenance, présenter, le cas échéant, les documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé, ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le Système d'Information Schengen (SIS)¹³ par un des États parties à la Convention d'application de l'Accord de Schengen, ne pas être considéré par le Ministre comme pouvant compromettre les relations internationales de la Belgique ou d'un État partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures liant la Belgique, ni comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale et ne pas avoir été renvoyé ou expulsé du Royaume depuis moins de dix ans.

2.3. Fondement de la détention à la frontière

2.3.1 Droit international

La détention à la frontière des étrangers qui se voient refuser l'accès au territoire trouve sa source dans la Convention relative à l'aviation civile internationale¹⁴, mieux connue sous le nom de Convention de Chicago. Elle a été adoptée en vue de développer d'une manière sûre, ordonnée et économiquement favorable les services internationaux de transport aérien. Cette convention et ses annexes poursuivent comme objectifs la simplification des formalités pour accélérer la navigation aérienne et éviter les retards inutiles qui résulteraient, notamment, des lois relatives à l'immigration¹⁵.

L'annexe 9¹⁶, qui vise la facilitation des formalités au sol, traite notamment de l'entrée et la sortie des personnes sur le territoire, des inadmissibles et personnes expulsées.

L'annexe 9 dispose notamment, à titre de procédure internationale obligatoire¹⁷, que le transporteur est responsable de la garde et des soins des passagers à partir du moment où ils

(CE) no 562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'information sur les visas (VIS) dans le cadre du code frontières Schengen.

¹¹ Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas.

¹² Voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Migration 2010*, « L'application du code des visas », pp. 34-35 ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Migration 2011*, p.40; Art. 30 du Règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas.

¹³ Le SIS est une banque de données qui permet aux instances compétentes des États membres d'obtenir des informations sur certaines catégories de personnes et de biens. C'est un instrument destiné au fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. A cet égard, il contribue à la mise en application des dispositions relatives à la libre circulation des personnes, ainsi qu'à la coopération policière et à la coopération juridique au pénal.

¹⁴ Conclue le 7 décembre 1944 (ci-après : Convention de Chicago).

¹⁵ Art. 22 de la Convention de Chicago.

¹⁶ Dont la dernière version a été adoptée en 2005.

¹⁷ Parmi les mesures préconisées par cette annexe on distingue, d'une part, les pratiques recommandées qui ne sont pas considérées comme juridiquement contraignantes, et d'autre part, les procédures internationales qui, quant à elles, lient les États parties à la Convention, à moins que ces derniers n'aient notifiés à l'Organisation de l'aviation civile

quittent l'avion jusqu'au moment où ils se présentent aux autorités chargées du contrôle frontalier pour être soumis au contrôle et que cette responsabilité ne cesse que lorsque le passager est admis sur le territoire¹⁸. En cas de refus d'accès au territoire, le transporteur demeure responsable de ces coûts jusqu'au moment où le passager lui sera remis pour être effectivement refoulé¹⁹. A contrario, cette même convention prévoit que les États contractants supporteront toutes les obligations, responsabilités et coût associés à l'éloignement des étrangers depuis leur territoire²⁰. Ainsi, si l'État admet, même temporairement, le passager sur son territoire, le transporteur aérien sera libéré de ses obligations.

Ces dispositions constituent le fondement en vertu duquel les personnes qui ne répondent pas aux normes en matière d'accès et de séjour sur le territoire vont être refoulées à la frontière et détenues dans un centre INAD qui y est situé. En effet, le fait que l'étranger ne soit pas admis sur le territoire permet à l'État de faire porter la responsabilité du coût de son maintien à la frontière, dans l'attente du refoulement, et de son éloignement sur le transporteur aérien. Les compagnies aériennes sont contraintes de ramener leurs passagers refoulés au point de départ.

2.3.2 Droit européen

Le droit européen a renforcé ces principes par l'adoption de la directive 2001/51²¹ qui porte sur la responsabilisation financière des compagnies aériennes. L'objectif est d'harmoniser les sanctions pécuniaires imposées aux transporteurs qui acheminent sur le territoire des pays de l'UE des ressortissants de pays tiers qui ne sont pas titulaires des titres d'admission requis. Cette directive prévoit que les transporteurs doivent s'assurer que les ressortissants des pays tiers qui désirent entrer sur le territoire d'un des pays de l'UE soient munis d'un document de voyage ou, le cas échéant, d'un visa. Les transporteurs devront également trouver immédiatement le moyen pour réacheminer la personne dont l'accès au territoire est refusé et en supporter le coût. Si ce réacheminement ne peut être immédiat, les transporteurs devront en outre prendre en charge les frais de séjour occasionnés dans l'attente du refoulement.

2.3.3 Droit belge

Le législateur belge a transposé en droit national ces obligations des transporteurs aériens. Ainsi, la loi du 15 décembre 1980²² reprend notamment l'obligation du transporteur de reconduire les passagers jugés inadmissibles par l'État de destination ou celle de prendre en charge, solidairement avec le passager, ses frais d'hébergement, de séjour et de soins de santé.

Afin d'étendre le bénéfice de l'application de la Convention de Chicago aux personnes dont un refoulement rapide n'est pas possible, à savoir dans un délai supérieur à celui durant lequel un individu peut être détenu dans un centre INAD²³, la législation belge a assimilé les autres centres

internationale qu'ils ne pouvaient s'y conformer : T. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge, Cambridge Studies in International and Comparative Law, 2011, pp. 183-184 ; L. Weber, E. Giumulla, *Handbook on Aviation Law*, the Netherlands, Kluwer, 2011, pp. 96-99.

¹⁸ Points 3.43 et 3.45 de l'annexe 9 de la Convention de Chicago.

¹⁹ Point 5.9 de l'annexe 9 de la Convention de Chicago.

²⁰ Point 5.18 de l'annexe 9 de la Convention de Chicago.

²¹ Directive 2001/51 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

²² Art. 74/2 et suivants de la loi du 15 décembre 1980.

²³ Voir : *Durée de détention*, Partie III.

fermés à un lieu déterminé situé aux frontières. Ainsi les étrangers inadmissibles qui seront transférés dans ces centres ne seront pas considérés comme ayant eu accès au territoire.

2.4. Répartition des rôles entre l'Office des étrangers et la police des frontières

En pratique, le contrôle de la frontière est partagé entre la Police fédérale et l'Office des étrangers (OE).

Le contrôle est assuré par la Police Aérienne qui regroupe les unités de la Police fédérale actives dans les six aéroports Schengen de Belgique. Si sa mission première est le contrôle des frontières, elle a également une mission de police générale dans les aéroports. Elle prend en charge des fonctions de police spécialisée, en tant que service d'appui pour la détection et l'analyse de faux documents ou pour la constatation d'infractions pénales telles que le trafic de drogue ou l'infraction de traite ou de trafic des êtres humains sur la circonscription des six aéroports ayant une frontière Schengen²⁴.

Le contrôle des frontières en tant que tel se déroule en plusieurs étapes. Il se fait en première ligne au poste de passage de la frontière. En cas de doute sur l'objet et les conditions du séjour, sur la suffisance des moyens ou sur tout autre condition posée à l'entrée sur le territoire, la personne est soumise à un contrôle plus approfondi, appelé contrôle de deuxième ligne. Elle est auditionnée dans les locaux de la police.

Au terme du contrôle de deuxième ligne, la police transmet un rapport à l'OE qui analyse le dossier et prend une décision. Dans l'attente de cette dernière, la personne est maintenue dans une salle du bureau de police. Le délai entre l'audition et la décision de l'OE peut être relativement long, surtout pendant le week-end. Dans la plupart des cas, l'avion avec lequel la personne est arrivée sera reparti.

Si l'accès au territoire est refusé, l'OE transmet une décision de refoulement accompagnée d'une décision de maintien dans un centre INAD²⁵. Ces deux décisions sont susceptibles d'un recours, devant le Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE) pour la première, et devant la chambre du conseil du tribunal de première instance du lieu de l'arrestation pour la seconde²⁶.

Lorsqu'il s'agit d'une décision liée à l'utilisation de faux documents, la police établira un Pro-Justitia qu'elle transmettra au parquet et confisquera les documents. L'accès au territoire sera ensuite refusé par l'OE en raison de l'absence de documents.

La personne refoulée devra en principe être ramenée par la compagnie aérienne qui l'a transportée à son lieu de départ. La loi du 15 décembre 1980 stipule que l'exécution forcée de la mesure de refoulement ne pourra se faire qu'au plus tôt cinq jours après la notification de la décision, sans que ce délai puisse être inférieur à trois jours ouvrables²⁷. Afin d'accélérer cette

²⁴ Voir le site de la police fédérale : http://www.polfed-fedpol.be/org/org_dga_lpa_fr.php.

²⁵ Pour une analyse critique des motivations des décisions de refoulement, voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Le Centre INAD et les droits fondamentaux des étrangers*, mai 2008, disponible sur www.diversite.be.

²⁶ Pour une analyse plus détaillée relative aux décisions de refoulement et aux moyens de recours disponibles, voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « La contestation d'une mesure de refoulement devant le Conseil du Contentieux des étrangers : à la recherche d'un recours effectif. », *Rapport annuel Migration 2010*, pp. 182-186 ; Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Le Centre INAD et les droits fondamentaux des étrangers*, mai 2008, disponibles sur www.diversite.be.

²⁷ Art. 39/83 de la loi 15 décembre 1980.

procédure l'étranger peut marquer son accord pour un éloignement volontaire avant ce délai en renonçant à introduire un recours. Un formulaire lui est remis à cette fin lors de sa mise en détention. Même s'il donne son accord, l'étranger pourra à tout moment revenir sur cet accord et exercer son droit de recours tant que le délai de recours n'a pas expiré et que le refoulement n'a pas eu lieu²⁸.

2.5. Demande de protection internationale, traite et trafic à la frontière

Les personnes qui sont retenues à la frontière ont le droit de demander la protection internationale. Cette demande doit se faire auprès des autorités chargées du contrôle aux frontières²⁹, à savoir à la police. Ils peuvent également formuler leur demande d'asile à tout moment pendant leur détention dans un centre INAD. Cette demande sera transmise à l'OE. La détention des demandeurs d'asile qui sont retenus à la frontière soulève de nombreuses questions qui ne seront pas abordées dans ce document³⁰.

Le passage des frontières est également un lieu sensible en ce qui concerne la détection de la traite et du trafic des êtres humains. La police des frontières a un rôle important en matière de détection des victimes de traite et de trafic des êtres humains³¹.

3. Historique

Jusqu'en mars 1995 il n'y avait pas à proprement parler de centre INAD à l'aéroport de Bruxelles-National, mais une « salle d'hébergement ». Le Comité pour la prévention de la torture et des peines et des traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT) effectua plusieurs visites, à savoir en 1993, 1997, 2001, 2005 et enfin en 2009.

Il constata lors de sa visite en 1993 que les infrastructures n'étaient pas satisfaisantes à plusieurs égards (absence de lumière naturelle, mauvais état de propreté et d'entretien, impossibilité d'avoir accès à l'air libre,...). Par ailleurs, il constata également l'existence d'une controverse sur la question de savoir qui était responsable des personnes inadmissibles, entre le Ministère des communications (la Régie des voies aériennes), le Ministère de l'Intérieur (l'OE) et celui de la Santé publique et de l'Intégration Sociale (responsable de l'aide sociale aux demandeurs d'asile) et que la situation sur place était réglée par la bonne volonté de la police locale, par le biais d'expédients.

Il recommande donc à l'issue de sa visite « *de prendre d'urgence des mesures afin d'améliorer de manière significative les conditions d'hébergement des personnes contraintes de rester dans la zone de transit pour une durée dépassant quelques heures.* »

²⁸ Voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « L'adaptation du délai de recours en suspension d'extrême urgence aux exigences de la Cour Constitutionnelle », *Rapport annuel Migration 2009*, pp. 148-149.

²⁹ Art. 50ter de la loi du 15 décembre 1980, disponible sur www.diversite.be.

³⁰ Voir aussi : UNHCR, *Propositions en matière de protection des réfugiés, des bénéficiaires de la protection subsidiaire et des apatrides en Belgique*, 12 octobre 2011, disponible sur www.unhcr.be ; CBAR, *Guide pratique des demandes d'asile à la frontière*, février 2011, disponible sur <http://cbar-bchv.be>.

³¹ Pour plus d'information sur la détection et l'assistance aux victimes de traite et de trafic des êtres humains voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Multilingual brochure for victims of human trafficking*, 2008, disponible sur le site www.diversite.be ; Voir aussi les rapports annuels traite et trafic des êtres humains du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, disponibles sur : www.diversite.be.

En mars 1995, un centre INAD ouvrait ses portes dont l'infrastructure répondait aux conditions posées par le CPT pour un séjour ne dépassant pas quelques jours, à l'exception de la possibilité pour les personnes maintenues de se rendre à l'air frais. Géré par une société privée dans un premier temps, l'OE en assure la gestion depuis le 1^{er} juillet 1996.

Lors de ses visites en 1993³², 1997³³, 2005³⁴ le CPT formula plusieurs recommandations : prévoir pour toute détention de plus de 24 heures au moins une heure d'exercice en plein air par jour ; distribuer aux détenus une notice d'information, dans un éventail approprié de langues, sur leurs droits, leurs devoirs et leur situation juridique ; visite quotidienne d'un(e) infirmier(ère) au centre INAD ; et mise en place de dispositions pour que les détenus puissent recevoir la visites de parents, de proches, ainsi que d'un avocat³⁵.

La situation juridique des centres INAD et des personnes qui y sont détenues est restée longtemps sans cadre juridique propre. Un premier arrêté royal (AR) du 4 mai 1999 fixant le régime et les règles de fonctionnement des centres fermés sera annulé par le Conseil d'État par un arrêt du 21 juin 2001³⁶.

Suite à cette annulation, un nouvel AR sera promulgué, le 2 août 2002. Son article 2 prévoyait alors qu'il s'applique à tous les centres fermés, « *à l'exception des établissements pénitentiaires et les centres INAD.* »

Le Conseil d'État, section législation, avait déjà considéré dans son avis rendu sur le projet d'AR que s'il était envisageable de prévoir des règles différentes pour les personnes détenues en centre INAD, il n'était par contre pas admissible, car cela serait discriminatoire, de s'abstenir de définir des règles pour ces personnes.

Il estimait ainsi que « *face au risque de violation des droits fondamentaux que constitue toute privation de liberté, l'autorité normative a l'obligation positive d'arrêter des règles de fonctionnement des lieux de détention qui garantissent l'effectivité des droits reconnus aux personnes détenues* »³⁷.

C'est donc sans surprise que la section administration du Conseil d'État annula, parmi de nombreuses autres dispositions, l'article 2 de l'AR du 2 août 2002³⁸.

Ce n'est que le 8 juin 2009 qu'un AR réglant les droits des personnes détenues dans les centres INAD (ci-après AR INAD) sera promulgué. C'est la première fois qu'un texte régleme explicitement les droits des personnes détenues dans les centres INAD, non seulement à Brussels Airport mais également dans les structures de détention moins connues des aéroports régionaux disposant d'un poste frontière Schengen. Cet AR constitue assurément un progrès dans le respect

³² CPT, *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 14 au 23 novembre 1993.*

³³ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le CPT en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997.*

³⁴ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 18 au 27 avril 2005*, Strasbourg, 20 avril 2006.

³⁵ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 18 au 27 avril 2005*, Strasbourg, 20 avril 2006 ; *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le CPT en Belgique du 31 août au 12 septembre 1997.*

³⁶ CE, 21 juin 2001, n° 96.807.

³⁷ CE, 12 septembre 2009, Avis 31.086/4 (Section législation).

³⁸ CE, 10 décembre 2008, n° 188.705.

des droits fondamentaux des étrangers qui sont détenus, en prévoyant des droits pour les personnes détenues (tels que le droit à l'information, à l'assistance médicale, à l'assistance juridique, etc.) ce que le CPT a pu souligner lors de sa visite de septembre-octobre 2009³⁹.

Par un arrêt du 1^{er} octobre 2010⁴⁰, le Conseil d'État a annulé la disposition de cet AR relative aux fouilles⁴¹ mais a estimé pour le surplus que les autres moyens invoqués basés sur une comparaison avec les régime des prisonniers de droit commun et des groupe des étrangers détenus en centres fermés n'étaient pas fondés⁴².

³⁹ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le CPT du 28 septembre au 7 octobre 2009*, Strasbourg, 23 juillet 2010.

⁴⁰ CE, 1^{er} octobre 2010, n° 207.819.

⁴¹ Voir : *Sécurité et incidents, Fouille et saisies d'objets dangereux*, Partie III.

⁴² Voir : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel migration 2010*, pp. 176-177

Partie II : Gestion des centres INAD dans les aéroports régionaux

1. Introduction

Cette partie approfondira les questions relatives à la gestion des centres INAD dans les aéroports régionaux. Dans un premier temps nous aborderons ces questions sous l'angle de la répartition des compétences entre État fédéral et entités fédérées. Nous examinerons ensuite dans quelle mesure l'AR INAD règle la question de la répartition des tâches dans la gestion d'un centre INAD dans un aéroport régional, et surtout les questions qu'il laisse en suspens. Enfin, nous examinerons les infrastructures disponibles et la manière dont la situation a été réglée dans chaque aéroport régional.

2. La répartition des compétences

Les structures fédérales de l'État belge et la répartition complexe des compétences qui y sont associées influent sur le fonctionnement quotidien des centres INAD des aéroports régionaux.

Si on observe le fonctionnement pratique d'un aéroport régional, on constate que certaines tâches relèvent, compte tenu des structures actuelles de l'État, des compétences des autorités fédérales d'une part, à savoir le contrôle aux frontières, et des compétences régionales d'autre part, notamment l'exploitation des aéroports. La question se pose toutefois de savoir de quelles compétences relève l'exploitation des centres INAD.

En Région flamande, la gestion et l'exploitation des aéroports régionaux sont réglementées par un décret du 10 juillet 2008⁴³. Ce décret définit une nouvelle structure de gestion pour les trois aéroports régionaux⁴⁴. Au moment de la rédaction de ce rapport, les décisions requises pour mettre en œuvre le décret n'avaient pas encore été adoptées. Cela signifie que l'aéroport d'Ostende et l'Aéroport d'Anvers relèvent encore intégralement de la compétence du Département de la mobilité et sont donc des aéroports régis par le droit public des autorités flamandes. L'aéroport de Kortrijk-Wevelgem est encore actuellement une intercommunale.

En Région wallonne, l'exploitation et la gestion sont régies par le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne.⁴⁵

La Région wallonne a décidé de confier la gestion de ses deux principaux aéroports, Charleroi et Liège, à des sociétés privées soumises aux lois coordonnées sur les sociétés commerciales, et ce par le biais d'une concession.

Ni la Constitution, ni les lois spéciales n'attribuent la détention de personnes aux communautés ou aux régions. En conséquence, cette compétence revient aux autorités fédérales.

⁴³ Parlement flamand, Décret relatif à la gestion et l'exploitation des aéroports régionaux modifié par le décret du 8 mai 2009.

⁴⁴ L'entretien des infrastructures de base reste une tâche de la région flamande, qui sera menée à bien dans le cadre des sociétés de développement des aéroports (Luchthavenontwikkelingsmaatschappijen - LOM) à constituer. Une société privée d'exploitation des aéroports (Luchthavenexploitiemaatschappij - LEM) sera chargée d'assurer l'exploitation commerciale de chaque aéroport. Parlement flamand, doc. 1310 (2011-2012), 24 octobre 2011, Beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken, Beleidsprioriteiten (lettre définissant la politique de mobilité et des travaux publics, priorités stratégiques) 2011-2012 présenté par Hilde Crevits, Ministre flamande de la Mobilité et des Travaux publics.

⁴⁵ Parlement Wallon, Décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne.

L'AR INAD a été adopté sans concertation préalable avec les régions. La police, quant à elle, a bien été consultée mais aux premiers stades du projet d'arrêté royal. Elle a été invitée à transmettre ses remarques sur un texte provisoire, qui semblent être restées sans effet sur le texte définitif. Ce manque de concertation et le manque de suivi sur la mise en oeuvre de l'AR INAD entraîne dès lors de nombreuses imprécisions.

Le cadre légal belge offre cependant différentes possibilités de coopération. La forme de coopération la plus poussée est l'accord de coopération⁴⁶.

Même si la loi spéciale n'impose aucune obligation, la section législation du Conseil d'État a déjà souligné à plusieurs reprises que la conclusion d'un accord de coopération est indispensable dans certains cas. Et notamment en cas d'enchevêtrement inextricable des compétences, avec les difficultés pratiques qui en découlent⁴⁷.

Vu l'augmentation du nombre de vols hors Schengen à l'aéroport de Charleroi, la Région wallonne a estimé nécessaire de passer des accords avec l'OE sur la répartition des tâches et des responsabilités entre les autorités fédérales, d'une part, et la Région wallonne, d'autre part, et d'examiner les aspects financiers. La Région wallonne considère qu'il s'agit d'une matière fédérale, mais insiste sur le fait que les autorités fédérales peuvent déléguer certaines compétences à la Région wallonne par le biais d'un accord de coopération et de compensations financières⁴⁸. Rappelons que l'AR sur les centres INAD a cependant été adopté sans consultation préalable des régions.

Vu les difficultés actuelles rencontrées par les différents acteurs intervenant au niveau des aéroports régionaux, il nous semble indiqué d'évaluer en détail les possibilités relatives aux relations de coopération, dont l'accord de coopération, afin qu'aucun des acteurs n'ait à remplir une mission qui ne relève pas de ses compétences, pour laquelle on pourrait l'interpeller ou dont on pourrait lui imputer la responsabilité. Une coopération bien définie entre les différents acteurs concernés (l'exploitant de l'aéroport, l'OE et la police) profiterait de plus au fonctionnement quotidien du centre INAD, dont le personnel comme les détenus pourraient apprécier les avantages.

3. La répartition des tâches au sein de l'aéroport

Le Centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-National était géré, depuis 1995 et avant sa fermeture, par l'OE qui fournissait un directeur et le personnel du centre INAD. Les centres INAD situés dans les aéroports régionaux ne sont pas gérés par l'OE. L'AR définit cependant le personnel de ces centres comme le « *personnel désigné pour effectuer les tâches qui lui sont attribuées dans le présent arrêté* » sans pour autant désigner lui-même ce personnel. Les responsabilités qui revenaient au directeur du centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-National sont, à défaut d'un directeur dans les centres INAD régionaux, systématiquement mises à charge

⁴⁶ Les différentes entités peuvent donc conclure un contrat de coopération sur n'importe quelle matière relevant de leur compétence, et sont libres d'en fixer les modalités. L'unique restriction imposée par le Conseil d'État à cette possibilité, est qu'un accord de coopération ne peut jamais autoriser un échange, un abandon ou une restitution de compétences, car cela impliquerait une infraction aux règles de répartition des compétences. M. UYTENDAELE, *Précis de Droit Constitutionnel Belge*, Brussel, Bruylant, 2011, p. 867.

⁴⁷ CE, 30 juin 1994 sur une proposition de loi relative aux archives, doc. parl. Sénat SE 1991-1992, n° 233/3, 43. ; J. Vandelanotte, G. Goerdertier, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, Die keure, 2003, p. 897.

⁴⁸ Parlement Wallon, Question écrite du 21 octobre de W. de Borsus à A. Antoine, Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports, disponible sur : <http://parlement.wallonie.be>.

de la police. C'est donc la police qui est de facto considérée comme le directeur des centres INAD régionaux.

Sur base de l'AR, le personnel de ces centres a pour mission de maintenir la personne détenue dans le centre dans l'attente, selon le cas, de son refolement ou de son rapatriement, ou de son autorisation à entrer dans le Royaume. Il doit l'accompagner psychologiquement et socialement, la préparer à son éloignement éventuel et l'inciter au respect de la décision d'éloignement prise à son égard. Il est également le garant du respect de la plupart des droits reconnus aux détenus dans l'AR.

Le Conseil d'État, dans son avis relatif à l'AR alors en projet relevait que « *la question se pose dès lors de savoir comment est organisée la chaîne hiérarchique au sein de chaque centre INAD : qui est, en définitive, responsable du respect par les membres du personnel des dispositions de l'arrêté en projet et comment sont organisées les relations entre ces membres du personnel et les membres de la police fédérale auxquels diverses tâches sont confiées par l'arrêté en projet, notamment en matière de fouille ? La section de législation n'aperçoit pas non plus qui est amené à s'assurer de la présence constante d'un nombre minimal de membres du personnel dans un centre INAD ou à prendre les mesures qui s'imposent en cas de trouble ou de menace grave pour la sécurité d'un centre INAD* »⁴⁹.

L'impact de cette question sur les détenus est très important car le passage par le « *personnel* » du centre est dans de nombreux cas indispensable pour la mise en œuvre des droits reconnus par l'AR. Ces questions se posent très concrètement. Ainsi, qui assure l'« *assistance individuelle, médicale, psychologique, sociale et juridique* » auquel l'AR proclame que le détenu a droit ? Qui l'informe de ses droits et devoirs ? Qui veille à ce que ses besoins soient rencontrés ? Qui lui explique « *les motifs du maintien, les dispositions légales et réglementaires auxquelles il est soumis, ainsi que les recours existants, dans une langue qu'il comprend* », en faisant, « *si nécessaire, appel à un interprète* » ? Qui alerte un médecin en cas de problème de santé ? Qui veille à assurer que l'étranger détenu puisse matériellement exercer le droit à l'aide juridique qui lui est reconnu ? Qui l'assiste pour rendre possible la visite de ses proches ? Qui lui permet concrètement de saisir la Commission des plaintes auquel il est censé avoir accès ?

Tant les services de la Police aéroportuaire, les sociétés gérant les aéroports et leur sécurité, que les services publics régionaux⁵⁰ ont été confrontés à ces questions en première ligne.

L'ensemble des acteurs présents dans les aéroports ont souligné, lors des visites du Centre, le manque de concertation qui a précédé l'adoption de l'AR INAD. Ils nous disent avoir été mis devant le fait accompli de la publication de ce texte alors que des consultations étaient en cours sur son contenu. Ils ont tous souligné également que le texte manquait de clarté quant au rôle des différentes instances impliquées dans la gestion des centres INAD. Ils ont signalé au Centre qu'ils ne disposaient pas d'assez de personnel pour assurer la gestion d'un centre INAD, que leur personnel n'était d'ailleurs la plupart du temps pas formé pour ce rôle et qu'ils étaient donc dans l'incapacité de veiller au respect des dispositions garanties par l'AR. Aucun des services ne se sent tenu ni de fournir le « *personnel* » des centres INAD ni, au final, d'assurer leur gestion.

⁴⁹ CE, 18 mai 2009, Avis 46.498/4 (Section législation).

⁵⁰ Il s'agit pour la Région Wallonne de la Direction générale opérationnelle Mobilité et Voies hydrauliques (DGO2) du Service public de Wallonie (SPW) et du « Département Mobiliteit en Openbare Werken » pour l'autorité flamande.

Au moment des visites, la gestion de chaque centre INAD était en pratique réglée sur base d'accords plus ou moins informels et précaires entre les différents acteurs. Chaque aéroport a adopté un fonctionnement qui lui est propre.

Fin 2011, un accord est intervenu entre le SPW Direction générale opérationnelle Mobilité et Voies hydrauliques et l'OE, pour ce qui concerne les aéroports situés en Région Wallonne, au terme duquel les passagers inadmissibles ne passent plus en principe par les centres INAD. Ainsi, lors de l'envoi d'un rapport par la police à l'OE⁵¹, ce dernier commence déjà à organiser le transfert de la personne visée. L'objectif est que le transfert puisse avoir lieu moins de deux heures après la notification de la décision de refoulement. Dans l'attente, la personne reste dans les locaux de la police. Dans la pratique toutefois, ces locaux étant peu adaptés à une longue attente, il est arrivé que le centre INAD de l'aéroport de Gosselies soit encore utilisé, soit à la demande de l'OE, soit à l'initiative de la Police Fédérale.⁵²

Le Centre tient à souligner formellement que tous les acteurs qu'il a rencontrés sont conscients de l'importance des droits des personnes détenues. Ils essayent de trouver des solutions pour que ceux-ci soient respectés avec beaucoup de bonne volonté dans un contexte souvent difficile, compte tenu de l'ensemble des tâches qu'ils assument déjà. Le Centre est cependant forcé de constater que pour de nombreux droits la situation est insatisfaisante.

4. Les centres INAD régionaux en Belgique

En raison de la taille des aéroports, de l'importance et de la nature de leurs liaisons extra-Schengen la situation se pose différemment entre eux. En effet, les aéroports d'Ostende (aéroport de fret et de vols charter principalement), de Wevelgem (aéroport accueillant surtout des jets privés) et d'Anvers (liaison Schengen vers l'Angleterre et vols charter) n'ont pour ainsi dire pas de cas de passagers INAD. Les questions pratiques qui touchent à la gestion d'un centre INAD y sont largement théoriques.

Une fiche d'identification comprenant la description de l'activité de chaque aéroport ainsi que la description de chaque centre INAD peut être consultée en annexe.

Tableau 1: Nombre de personnes refoulées
(Source: Rapport d'activités de l'Office des Etrangers)

<i>Nombre de personnes refoulées dans les aéroports régionaux durant les cinq dernières années</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brussels South Charleroi Airport	96	71	132	209	164	210
Liege Airport	10	7	14	25	124	18
Antwerp Airport	0	0	1	1	1	1
International Airport Oostende - Brugge	0	0	0	1	1	2
International Airport Kortrijk- Wevelgem	0	0	0	0	0	0

Parmi les personnes refoulées figurent également des familles avec enfants mineurs. Pour l'année 2012, 17 familles avec enfant(s) mineur(s) ont fait l'objet d'une décision de refoulement.⁵³

⁵¹ Voir : Partie I, point 2.4.

⁵² Voir : Partie I, point 4.1.

⁵³ Informations transmises par l'Office des étrangers, juin 2013.

4.1. Brussels South Charleroi Airport

En 2012, sur 6.516.427 passagers, 1.216.524 voyageaient depuis ou vers une destination extra-Schengen.

Avant la mise en œuvre de l'accord entre le SPW et l'OE sur le transfert des passagers inadmissibles, les centres INAD étaient sous la responsabilité du Commissaire de la police aéronautique pour l'aéroport de Gosselies. Les forces de police se chargeaient d'y transporter les personnes qui faisaient l'objet d'une décision de refoulement. Le personnel du Service Public Wallonie (SPW), normalement en charge des missions de sécurité et de surveillance, assurait les aspects logistiques, veillait au respect des conditions d'hygiène, à la mise en place de la literie, à la tenue du centre et à la distribution des repas. Ces agents considéraient que leur rôle se limite à du « gardiennage » et qu'ils ne sont pas le « personnel » visé par l'AR. Ils estimaient ne pas être suffisamment formés pour remplir cette fonction et que celle-ci ne constitue pas leur « métier ».

Un parlophone/vidéophone est installé dans le couloir du centre INAD⁵⁴ et permet aux détenus d'appeler le personnel présent dans le local de surveillance. Ce local comprend quatre écrans qui diffusent les images produites par quatre caméras de surveillance, installées dans le couloir du centre INAD et dans la cour. Ce local de surveillance sert également de lieu de stockage pour la nourriture et les produits de première nécessité. Lorsque des personnes sont détenues dans le centre INAD, il y a en permanence deux agents du SPW présents sur les lieux.

Aux termes de l'accord intervenu fin 2011 sur le transfert des passagers inadmissibles, il a été décidé de maintenir les personnes refoulées dans les locaux de la police jusqu'à leur transfert vers un autre centre fermé. Le délai entre le contrôle de deuxième ligne et le transfert ne devrait, aux termes de l'accord, pas être supérieur à deux heures.

Ceci n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes. D'abord, ce délai de deux heures est précédé par un autre délai qui peut aussi être relativement long. Il s'agit du temps entre l'arrivée de la personne, l'envoi du rapport à l'OE et la prise de décision relative au refoulement. La longueur de ce délai dépend également de la complexité du dossier et d'éventuelles pièces qui doivent être rassemblées. Ensuite, il convient de signaler que le délai de deux heures qui est visé ne peut pas toujours être respecté, en fonction de l'heure d'arrivée du vol et de la disponibilité du personnel auprès du service transfert de l'OE. Il semblerait qu'il n'y ait pas suffisamment de personnel dans ce service pour assurer un service de soirée ou de nuit. Ainsi, le transfert ne pourra être effectué le jour-même lors d'une arrivée tardive et sera remis au lendemain dans la matinée. Dans la pratique, il s'écoule donc parfois de longues heures entre la notification de la décision et le transfert effectif de la personne. Enfin, lorsque la personne refoulée accepte de repartir sur le prochain vol, il se peut que moins de 24 heures ne s'écoulent entre son arrivée, parfois tardive, et son départ. Ainsi, l'organisation d'un transfert aller et retour entre l'aéroport et un centre fermé dans ce délai est souvent complexe.

⁵⁴ Il est ici question du centre INAD Sud situé dans l'ancien aérogare. Un autre centre INAD, le Nord, a été mis en place dans la nouvelle aérogare mais a été moins fréquemment utilisé. Pour plus d'informations voir : *Annexe 2. Fiche d'identification - Brussels South Charleroi Airport.*

En raison de ces difficultés liées au transfert, il nous a été indiqué⁵⁵ que, en 2012, 39 personnes n'avaient finalement jamais été transférées vers un centre fermé et étaient restées à l'aéroport de Gosselies dans l'attente de leur refolement.

Lorsque le transfert ne pouvait être réalisé dans les deux heures ou en temps utile en vue d'un refolement imminent, certaines passagers refoulés ont encore été transférés dans le centre INAD malgré le nouvel accord. Dans ce cas, c'est le fonctionnement qui prévalait avant l'accord qui a été mis en œuvre. Ainsi, entre janvier et novembre 2012, 63 personnes ont encore été détenues dans le centre INAD.

Cependant, en raison de la question pendante de la mise à disposition et la disponibilité du personnel compétent, le SPW n'intervient désormais plus dans la gestion du centre INAD. Dès lors, en l'absence de moyens suffisants de la police pour en assurer seule la gestion, le centre INAD n'est plus utilisé depuis début novembre 2012. Les personnes refoulées demeurent désormais uniquement dans les locaux de la police et ce, parfois même pour toute la nuit et une partie de la matinée dans l'attente du transfert vers un centre fermé. Elles y sont maintenues dans une infrastructure qui n'est pas adaptée, à savoir la salle d'attente d'environ deux mètres sur quatre, dans laquelle se trouvent quelques chaises et qui ne possède pas de fenêtre donnant vers l'extérieur (mais uniquement sur un bureau de police). L'accès aux soins, aux sanitaires et à la nourriture (seulement des sandwichs et boissons, mais pas de repas chaud) est réglé tant bien que mal par les forces de police. Les visites familiales sont également rendues plus compliquées car la police ne dispose pas d'un local libre dans lequel elles pourraient se dérouler.

Dès lors, l'accord relatif au transfert des personnes refoulées vers les centres fermés et sa mise en œuvre sont évalués relativement négativement par la police de l'aéroport qui n'a par ailleurs pas été consultée avant la conclusion de celui-ci.

4.2. Liège Airport

En 2012, il y a eu 303.495 passagers à l'aéroport de Liège Airport.

Avant la mise en œuvre de l'accord entre le SPF et l'OE sur le transfert des passagers inadmissibles, la gestion du centre INAD était assurée, à titre transitoire, conjointement par Liège Airport Security (LAS), une société privée, et le SPW. Ces deux services n'estimaient cependant pas prendre en charge le rôle de personnel du centre INAD tel que visé par l'AR. Leur implication visait à répondre à la nécessité et à l'urgence de la situation. Lors de nos visites, ils ont signalé que la détention des passagers inadmissibles ne faisait pas partie de leurs missions, qu'ils n'avaient pas suffisamment de personnel à disposition et que celui-ci n'était pas formé à cette tâche. De plus, s'agissant de la société LAS, elle se posait des questions quant à la possibilité de confier à une société privée les tâches prévues par l'AR. Leur rôle se limitait à une mission de gardiennage.

Concrètement, ils assuraient la bonne tenue logistique du centre INAD (fourniture de literie, de nourriture, de produits de toilette, etc.) .

Les agents du SPW de LSA n'étaient pas présents en permanence dans le centre INAD dans lequel ils ne disposent d'ailleurs pas d'un local. Deux agents (un de chaque service) effectuaient un contrôle visuel du centre INAD, une fois par heure. En leur absence, une caméra de

⁵⁵ Informations transmises par l'Office des étrangers, juin 2013.

surveillance permettait au personnel du SPW et de LSA de visionner le couloir du centre INAD mais pas les chambres. Un bouton d'appel d'urgence se situe également dans le couloir. En cas de problème, aucun mécanisme ne permet d'avertir le personnel depuis les chambres. Dans la mesure où il n'existe pas de contrôle permanent du centre INAD et que les chambres restent ouvertes, des problèmes de sécurité auraient pu être rencontrés sans que la personne concernée ne puisse aisément prévenir les agents de surveillance.

Au moment de la rédaction de ce rapport, il a été indiqué que le centre INAD n'avait plus été utilisé depuis décembre 2011, à savoir depuis la mise en œuvre de l'accord relatif au transfert des personnes inadmissibles. De ce fait, le SPW et LAS n'assurent plus de fonction de gardiennage.

Ainsi, les personnes refoulées sont entièrement sous la responsabilité de la police fédérale. Elles demeurent dans leurs locaux tant dans l'attente de la notification de leur décision et de leur transfert vers un centre fermé, que de leur embarquement à bord de l'avion par lequel elles seront éloignées. Elles y sont installées dans une « salle d'attente », en réalité une sorte de couloir vitré qui est un lieu de passage (entrée et sortie du poste de police) munie de quelques chaises, où elles sont exposées aux regards des passagers ordinaires et où elles ne peuvent pas être surveillées par les policiers qui sont en fonction dans le poste situé juste à côté. En moyenne, elles y resteront pour une durée de deux heures à l'arrivée, période durant laquelle la décision sera notifiée et le transfert organisé. Lors de leur éloignement, c'est là que les passagers inadmissibles attendront, dans les mêmes conditions, leur embarquement.

La proximité géographique du centre fermé de Vottem permet à la police, au cas où le transfert ne peut être réalisé par l'OE dans les deux heures, de prendre elle-même en charge le transport des personnes vers ce centre fermé. Alors que seul des hommes sont normalement détenus à Vottem, il nous a été indiqué qu'une femme refoulée à la frontière pouvait également y être transférée et détenue, situation qui a été rencontrée dans la pratique.

La police estime que ce nouveau système est efficace et simplifie le traitement de la situation des personnes refoulées. La police se chargera d'informer l'intéressé qu'il fait l'objet d'une décision de refoulement mais toutes les autres tâches qui relevaient du personnel des centres INAD ne seront plus réalisées à l'aéroport et sont dévolues au personnel des centres fermés où les étrangers seront transférés.

Notons que le nombre de personnes inadmissibles a fortement diminué depuis la suppression, en 2012, du vol en provenance de Tirana (Albanie). Ce dernier atterrit à présent à l'aéroport de Bruxelles-National.

4.3. Aéroport d'Anvers

En 2012, 140.139 passagers sont passés par l'Aéroport d'Anvers. Il s'agit d'une diminution de 15% par rapport à 2011 (en 2011, sur 166.078 passagers, 105.466 -exclusivement dans des vols privés- voyageaient depuis ou vers une destination extra-Schengen). Cette baisse est imputable à une interruption temporaire des vols vers Manchester et la persistance de la crise économique.⁵⁶

Le contrôle aux frontières est effectué par la police aérienne, à savoir trois unités par équipe. Deux équipes se relaient donc quotidiennement ; elles se composent de trois personnes chargées

⁵⁶ Departement Mobiliteit en Openbare werken, Luchthaven Antwerpen, Statistisch Jaarboek 2012, p.5.

du contrôle frontalier. La police aérienne ne dispose actuellement pas de suffisamment de personnel pour des tâches policières supplémentaires.

Le centre INAD n'est quasiment jamais utilisé, vu le nombre de cas très limité. Il n'y a donc pas de répartition concrète des tâches en ce qui concerne l'exploitation du centre INAD, mais on intervient de façon pragmatique. Aucune équipe n'a spécifiquement affectée au centre INAD.

D'après l'AR, l'exploitation revient à la police des frontières. La police a bien pris acte de l'AR, mais ne voit pas comment le mettre en application, ni avec quel personnel. Elle constate que l'adoption de l'AR ne s'est pas accompagnée de la concertation nécessaire avec les différents acteurs.

4.4. Aéroport international d'Ostende-Bruges

En 2012, 232.651 passagers ont fait usage de l'aéroport.

Pour le contrôle aux frontières, les équipes se composent au minimum de deux personnes. Des effectifs supplémentaires sont affectés au contrôle frontalier lors de l'arrivée de vols hors Schengen.

La police aérienne d'Ostende ne souhaite pas utiliser les infrastructures INAD. Ceci est dû principalement au manque de personnel, mais aussi aux imprécisions relatives à la mise en œuvre de l'AR. S'il arrive qu'une personne ne soit pas acceptée sur le territoire, elle est transférée - dans l'attente d'un refoulement - vers le centre fermé de Bruges. Dans l'attente de son transfert, cette personne passe son temps dans les locaux de la police de l'aéroport d'Ostende.

4.5. Aéroport international de Courtrai-Wevelgem

Les passagers provenant de pays hors Schengen sont également soumis au contrôle frontalier régulier, qu'ils arrivent sur le territoire par des vols commerciaux ou des vols privés.

En l'absence de nécessité, aucun personnel spécifique n'a été affecté au centre INAD.

4.6. Observations

Il ressort clairement de la description qui est faite des aéroports régionaux et des statistiques relatives au nombre de personnes concernées par une décision de refoulement que la situation au sein des aéroports régionaux Antwerp Airport, Ostende Airport et International Airport Kortrijk-Wevelgem diffère fortement de celle qui existe au sein de Brussel South Charleroi Airport et, dans une moindre mesure, Liege Airport. Ainsi, la plupart des décisions de refoulement concernent les aéroports régionaux Brussels South Charleroi Airport et Liege Airport. Cela s'explique au regard de la spécificité de chacun de ces aéroports : nombre de passagers par an, destinations couvertes, type de clientèle visé.

Cette disparité a pour conséquence que la manière d'aborder l'AR INAD et les problématiques qui en résultent est fort différente. Alors que ces questions relèvent essentiellement de l'ordre théorique dans les aéroports régionaux situés en Flandre, elles sont mises en pratique de manière presque quotidienne à l'aéroport de Brussels South Charleroi.

Certains éléments similaires peuvent toutefois être mis en exergue concernant le fonctionnement de ces centres INAD. Leur gestion quotidienne relève avant tout du pragmatisme et d'une réponse qui s'adapte à la situation.

Tous ces centres fonctionnent sur la base d'un régime de groupe. Il n'existe pas un système d'horaires fixes et les personnes qui se trouvent dans le centre INAD sont libres de leurs déplacements au sein de celui-ci. En pratique, la journée se déroule différemment selon les heures d'arrivée et de départ, le nombre de personnes présentes concomitamment dans le centre et leurs besoins spécifiques. Le Rapport au Roi de l'AR INAD précise comment il doit être tenu compte des spécificités liées à l'âge et au genre⁵⁷.

L'AR INAD prévoit en outre que chaque centre doit établir un rapport annuel qui contient notamment des données relatives au nombre de personnes détenues, à leur nationalité, à la durée du séjour, au nombre de transfert, de refoulement ou de mise en liberté⁵⁸. Néanmoins, aucun acteur n'a pris en charge cette mission de rapportage et, par conséquent, aucun rapport n'a été réalisé jusqu'à présent.

⁵⁷ «Le personnel prend les dispositions nécessaires afin de garantir que seuls des membres du personnel du même sexe que les résidents soient présents durant l'utilisation des sanitaires. Durant l'utilisation des sanitaires et la période de sommeil, les hommes et les femmes célibataires sont dans tous les cas séparés. Les familles peuvent si c'est possible, être hébergées ensemble. Au-delà de 12 ans l'accord des autres détenus de la chambre est demandé pour laisser l'/les enfant (s) concerné(s) avec l'adulte qui l'/les accompagne ».

⁵⁸ Art. 84 de l'AR INAD.

Partie III : Analyse thématique

1. Cadre légal

L'analyse thématique ci-dessous des droits des personnes détenues dans les centres INAD se fonde sur le cadre juridique national et international. Ces instruments se composent aussi bien de « *hard law* » que de « *soft law* ».

Dans notre analyse, nous utilisons aussi bien des instruments portant sur toutes les personnes, indépendamment de leur statut ou de leur situation, par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁵⁹ (PIDCP), que des instruments spécialisés garantissant les droits des personnes en détention⁶⁰.

Au rang des textes contraignants adoptés aux Nations Unies, nous pouvons citer le PIDCP, en particulier ses articles 7, 9 et 10, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁶¹ et la Convention relative aux droits de l'enfant⁶².

En ce qui concerne les textes contraignants du Conseil de l'Europe nous pouvons citer la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales⁶³ (CEDH) et la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants⁶⁴.

A côté de ces textes contraignants, d'autres textes n'ayant de caractère contraignant nous fournissent un cadre d'analyse pertinent : l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus⁶⁵ de l'ONU, l'ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement de l'ONU⁶⁶, la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes⁶⁷.

Ces textes abordent un panel très large de droits reconnus aux personnes détenues : le droit à l'information, le droit de plainte, le régime de discipline et de sanctions, le rôle du personnel des

⁵⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques conclu à New York le 16 décembre 1966 (ci-après PIDCP).

⁶⁰ Certains de ces instruments, qui en principe ne sont censés s'appliquer qu'à des personnes condamnées au pénal purgeant une peine de prison, déclarent explicitement que les normes s'appliquent également aux personnes arrêtées ou détenues sans être inculpées. Par exemple : Organisation des Nations-Unies, Ensemble des règles minimales de traitement des détenus, Adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977, règles 37 à 39. Ces règles sont applicables en vertu de la règle 95 qui les rend applicables aux personnes arrêtées ou détenues sans être inculpées. Par conséquent, ces normes s'appliquent également aux personnes détenues dans les centres INAD.

⁶¹ Adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 39/46 du 10 décembre 1984, ratifiée le 25 juin 1999.

⁶² Convention relative aux droits de l'enfant, New York, 20 novembre 1989.

⁶³ Convention pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950 (ci-après CEDH).

⁶⁴ Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants, 26 novembre 1987.

⁶⁵ Adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977.

⁶⁶ Adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988.

⁶⁷ Rec (2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes adoptée par le Comité des Ministres le 11 janvier 2006, lors de la 952e réunion des Délégués des Ministres.

lieux de détention, l'usage de moyens de contrainte, à l'accès à l'aide juridique, le droit aux soins médicaux, les conditions matérielles de détention, les contacts avec le monde extérieur, etc.

A l'annexe 1 figure un aperçu schématique des normes applicables les plus pertinentes utilisées dans le cadre du présent rapport et sur base desquelles il doit être procédé à l'analyse du respect des droits fondamentaux des personnes détenues dans un centre INAD.

2. Droits et garanties applicables

2.1. Définitions générales

L'AR INAD a défini une série de garanties dont une personne détenue dans un centre INAD doit pouvoir bénéficier. Dans notre analyse, nous nous attacherons principalement à la pratique qui prévalait au moment de nos visites au centre INAD de Brussels South Airport et de Liege Airport. Même si les centres INAD ne sont plus utilisés actuellement, celui de Brussels South Airport l'a encore été en 2012 et il ne peut être exclu que cela se produise à nouveau à l'avenir dans la mesure où l'AR INAD le permet et est toujours en vigueur. Vu la spécificité du trafic aérien, seul un nombre très limité de personnes se sont vu refuser l'accès au territoire dans les aéroports d'Ostende-Bruges, de Courtrai-Wevelgem et de Deurne. En conséquence, seules des questions hypothétiques ont été soulevées pour ces derniers centres INAD.

Les recommandations se fondent sur les droits qui ont été octroyés aux intéressés par l'AR INAD. Le Centre est toutefois conscient du fait qu'un certain nombre de ces recommandations peuvent paraître théoriques compte tenu de la situation dans certains aéroports, plus spécifiquement les aéroports d'Anvers, d'Ostende-Bruges et de Courtrai-Wevelgem qui ne sont quasiment jamais confrontés à des personnes détenues à la frontière.

2.2. Droits et garanties applicables

2.2.1. Accès à l'information

Droit à l'information : l'intéressé doit comprendre pourquoi l'accès au territoire lui est refusé et pourquoi il est privé de liberté.

Cadre légal international : article 5, § 2 (droit à l'information, dans le délai le plus court, langue comprise) de la CEDH⁶⁸ ; principes 10.7 (langue que le détenu comprend) des Vingt principes directeurs sur le retour forcé⁶⁹.

Cadre légal national : articles 6 (pas de détention sans décision d'éloignement et d'arrestation), 18 (information sur les recours, copie de l'AR) et 19 (copie du règlement d'ordre intérieur, langue que le détenu comprend) de l'AR INAD.

Le droit à l'information comprend plusieurs éléments. Il est essentiel que la personne concernée comprenne pourquoi l'accès au territoire lui est refusé et pourquoi elle est privée de liberté. Elle doit en outre être informée des possibilités de recours et des droits qu'elle peut invoquer ainsi que des limites qui peuvent y être apportées. Le droit à l'information ne peut être utile que si les informations sont mises à la disposition de l'intéressé dans une langue qu'il peut effectivement comprendre.

⁶⁸ « Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle ».

⁶⁹ Conseil de l'Europe, *Vingt principes directeurs sur le retour forcé*, septembre 2005.

Dans la pratique, il existe un déficit général d'informations. Le plus souvent, la décision a été transmise au détenu sans le moindre commentaire sur les possibilités de recours et la possibilité de faire appel à un avocat. Il s'en est suivi parfois que l'intéressé a renoncé à son droit de recours sans en comprendre suffisamment les conséquences. La distribution à l'aéroport de Brussels South Charleroi de fiches expliquant dans différentes langues les droits d'une personne faisant l'objet d'une arrestation administrative ainsi que la procédure de recours contre les mesures de refoulement et d'éloignement constitue une bonne pratique à généraliser.

Dans la pratique, il apparaît également qu'en cas de besoin d'un interprète, les différents acteurs sont intervenus de façon pragmatique. Ils sont autonomes et ont cherché parmi les membres du personnel une personne en mesure de parler la langue requise. Une autre méthode qui est régulièrement revenue à consister à contacter des centres fermés pour vérifier s'il ne s'y trouverait pas un ressortissant du pays de la personne concernée pour servir d'interprète.

L'OE a également établi une liste des langues connues par les membres de son personnel afin de pouvoir répondre à d'éventuels besoins linguistiques.

Pour garantir l'accès à l'information, le Centre recommande que des informations soient fournies systématiquement à l'arrivée du détenu. Cela pourrait se faire en mettant à sa disposition des fiches d'information similaires à celles utilisées par le centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-National.

En ce qui concerne les possibilités de recours spécifiques, le Centre préconise qu'au moment où les décisions sont communiquées, des explications soient également fournies quant aux différentes procédures de recours et à la possibilité de se faire assister par un avocat.

Mais les informations ne peuvent être communiquées de façon optimale que si l'intéressé comprend effectivement les informations qui lui sont fournies. C'est notamment possible en remettant à l'intéressé une fiche d'informations rédigée dans sa langue⁷⁰. Le centre recommande également que l'Office des étrangers, la police des frontières et les exploitants des centres INAD se concertent pour examiner comment ils pourraient faciliter l'accès à des interprètes.

2.2.2. Droit de plainte

Droit de porter plainte : l'intéressé doit pouvoir se plaindre des circonstances de sa détention.

Cadre légal international : soft law uniquement⁷¹. Ensemble des principes de protection de toutes les personnes soumises à toute forme de détention ou d'emprisonnement⁷², Ensemble des règles minimales de traitement des détenus⁷³, le CPT⁷⁴.

⁷⁰ Le centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-National disposait d'une fiche de ce type dans 15 langues différentes.

⁷¹ Organisation des Nations-Unies, Ensemble des règles minimales de traitement des détenus, règles 35, 36 et 95 ; Nations Unies, Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, principe 33; Nations Unies, Manuel pour l'Investigation effective et la Documentation de la Torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants ; Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2003)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile, article 19 ; Vingt principes directeurs sur le retour forcé, principe 10.

⁷² Ensemble des principes de protection de toutes les personnes soumises à toute forme de détention ou d'emprisonnement, voir notamment le Principe 33.

⁷³ Ensemble des règles minimales de traitement des détenus, voir notamment la Règle 36.

Cadre légal national : article 130 de l'AR du 02 août 2002 amendé par l'AR du 8 juin 2009⁷⁵.

Les personnes placées en détention doivent avoir la possibilité d'introduire une plainte concernant les circonstances de leur détention.

En Belgique, depuis 2004 une Commission et un secrétariat permanent sont chargés du traitement des plaintes individuelles des détenus séjournant dans un centre fermé et depuis 2009, dans l'un des centres INAD⁷⁶ ou dans l'une des « unités résidentielles » destinées aux familles avec enfants⁷⁷.

Le domaine de compétence de la Commission et du secrétariat permanent reste toutefois limité à l'examen des plaintes portant sur l'AR du 2 août 2002⁷⁸. D'une part, l'article 130 de l'AR du 2 août 2002 prévoit en effet la création d'une Commission et d'un secrétariat permanent « *exclusivement chargés du traitement des plaintes individuelles des détenus concernant l'application du présent arrêté* » ; d'autre part, l'article 132 de l'AR n'autorise la Commission à déclarer fondée une plainte que « *dans la mesure où elle est d'avis que la décision attaquée ou le fait sur lequel porte la plainte est en contradiction avec une des dispositions du présent arrêté* ». Autrement dit, il n'est fait aucune référence aux Arrêtés royaux du 14 mai 2009 et du 8 juin 2009, qui renvoient respectivement au fonctionnement des centres INAD et des « unités résidentielles ».

Une application stricte de ces articles impliquerait donc que la Commission ne pourrait que déclarer non fondée une plainte issue des centres INAD ou des « unités résidentielles ».

Cette lacune n'est pas suffisamment comblée par le fait que les exigences de recevabilité de l'arrêté ministériel⁷⁹ (AM) ne renvoient pas uniquement aux décisions et faits qui surviennent en application de l'AR du 2 août 2002 (centres fermés), mais aussi aux décisions et faits survenus en application de l'AR du 14 mai 2009 (unités résidentielles) et de l'AR du 8 juin 2009 (centres INAD)⁸⁰.

Outre le texte de l'arrêté et le règlement d'ordre intérieur du centre, tout détenu doit disposer d'une « brochure d'accueil » décrivant les conditions de séjour dans le centre fermé ou le centre

⁷⁴ Voir CPT, Liste de contrôle pour des inspecteurs indépendants, Strasbourg, 12 octobre 2000, p. 5. Il existe des indicateurs importants pour vérifier le respect des détenus, notamment l'existence ou non d'une procédure de plainte, les modalités d'application du droit d'introduire une plainte et celles de fonctionnement pratiques. Le bon fonctionnement d'un tel système de plainte constitue un outil essentiel pour la prévention de toute forme de torture ou autre forme de traitement inhumain ou dégradant.

⁷⁵ AR du 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 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, amendé par l'AR du 8 juin 2009.

⁷⁶ Art. 130, 3^e alinéa de l'AR du 2 août 2002.

⁷⁷ Art. 130, 2^e alinéa de l'AR du 2 août 2002.

⁷⁸ Le domaine de compétence de la Commission des Plaintes et du secrétariat permanent se limite à l'examen des plaintes portant sur l'Arrêté royal fixant le régime et les mesures de fonctionnement des centres fermés. L'AR du 2 août 2002 se compose de cinq titres, qui limitent le rôle de la Commission des plaintes : elle ne peut donc traiter que les plaintes portant sur la « Réglementation relative aux occupants » (Titre II), les « Règles de vie et le régime disciplinaire dans le centre », (Titre III), les règles relatives à la « Sécurité et au maintien de l'ordre public » (Titre IV), les « Prescriptions administratives » (Titre V) et les règles concernant les « plaintes individuelles d'occupants et le rapport annuel » (Titre VI). La Commission des plaintes et le secrétariat ne sont pas compétents pour examiner les plaintes en ce qui concerne les circonstances de l'arrestation, ni pour les contestations concernant le bien-fondé de la privation de liberté ou les circonstances d'un transfert, d'un éloignement ou d'une tentative d'éloignement.

⁷⁹ AM du 23 janvier 2009, tel qu'amendé par l'AM du 30 juin 2009.

⁸⁰ Art. 6 de l'AM du 23 janvier 2009, tel qu'amendé par l'AM du 30 juin 2009.

INAD. Il doit de plus recevoir une « brochure d'information » qui précise la manière dont il peut faire valoir ses droits : les possibilités de recours contre la décision de détention, la possibilité de « formuler une plainte sur les circonstances de la détention », la possibilité d'obtenir l'assistance d'une organisation non gouvernementale et de faire appel à une assistance juridique.

C'est donc en fait par le biais de la « brochure d'information » et de la mise à disposition de l'AR que le détenu est informé de la procédure de plainte. L'AM ne prévoit pas qu'une copie de ce texte soit mis à disposition des détenus.

Dans la pratique, il apparaît que la procédure de plainte soit à peine connue des différents acteurs. Il en résulte que les détenus n'auront eux aussi qu'une connaissance limitée de cette possibilité.

Pour un fonctionnement efficace de la procédure de plaintes dans les centres INAD régionaux, le Centre conseille de réformer l'AR, afin de résoudre les problèmes juridiques techniques.

Vu que la procédure de plainte n'est pas encore suffisamment connue, le Centre conseille également d'inclure des informations sur la procédure de plainte dans le système d'information général, pour que le détenu puisse en prendre connaissance⁸¹.

2.2.3. Aide juridique

Droit à l'aide juridique : l'intéressé doit avoir accès aux moyens nécessaire à l'exercice d'un recours et à un tribunal impartial⁸².

Cadre légal international : accès des personnes détenues à l'aide juridique⁸³, aide juridique gratuite⁸⁴, article 47, al.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union (gratuité de l'aide), Principe 5 des 20 principes directeurs sur le retour forcé (gratuité de l'aide).

Cadre légal national : article 23,2° de la Constitution belge (aide juridique, dignité humaine), articles 508 et suivants du Code Judiciaire (aide de première ligne, aide de seconde ligne), article 58 AR INAD (accès au bureau d'aide juridique).

En Belgique, l'aide juridique de première ligne vise à donner un premier conseil et à répondre à des demandes d'information lors de permanences. Celle de seconde ligne consiste en la désignation d'un avocat, par le bureau d'aide juridique, pour assister un individu dans le cadre

⁸¹ Pour les recommandations relatives au fonctionnement et à la structure de la commission des plaintes, voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *La Commission des plaintes chargée du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007) Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant*, janvier 2008, disponible sur : www.diversite.be.

⁸² Le droit au recours effectif et le droit à l'accès à un tribunal impartial est reconnu par de nombreux instruments internationaux, notamment : Art. 8 et 10, Déclaration universelle des droits de l'homme ; Art. 2 §3a) et 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Art. 5§4, 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales; Art. 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁸³ Art. 37, d) Convention relative aux droits de l'enfant; Règle 18 des Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/113 du 14 décembre 1990; Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988, principes 11, 17 et 18 ; Règles pénitentiaires européennes, règle 23.1 ; Normes du CPT Extrait de Rev. 2010, n° 81.

⁸⁴ Règles pénitentiaires européennes, règles 23.3 et 37.4, Normes du CPT CPT/Inf/E (2002) 1, Rev. 2010, n° 82, COE, Résolution 1707 (2010), Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, 15 règles européennes définissant les normes minimales applicables aux conditions de rétention des migrants, 9.2.9.

d'une procédure judiciaire ou administrative ou pour un conseil plus approfondi. Elle est organisée dans chaque barreau et sera partiellement ou totalement gratuite selon l'état financier ou la situation de la personne concernée. Ainsi, les étrangers bénéficient en principe de l'aide juridique totalement gratuite pour l'introduction des recours, administratifs ou juridictionnels, contre une décision prise en application des lois sur l'accès au territoire⁸⁵.

Le droit de bénéficier de l'aide juridique ne pourra être effectif que dans la mesure où l'étranger détenu aura en outre la possibilité d'entretenir des contacts avec son avocat⁸⁶.

En pratique, l'accès à l'aide juridictionnelle est complexe depuis les centres de détention et davantage encore depuis les centres INAD des aéroports régionaux. Il ressort de nos visites que l'étranger n'a bénéficié que rarement de cette aide. Contrairement à ce qui existe dans les autres centres fermés, il n'y a pas d'assistante sociale dans les centres INAD. Personne ne s'est donc occupé d'informer systématiquement les détenus à cet égard dans la mesure où l'AR charge le personnel du centre, notion qui est contestée par les acteurs concernés, de le faire. Ainsi, les contacts du bureau d'aide juridique n'ont pas été remis au détenu, sauf éventuellement s'il l'a demandé expressément, et aucun appel n'a été réalisé auprès de ce bureau en son nom.

Si la mise en place d'une permanence de première ligne ne paraît pas nécessaire dans les centres INAD des aéroports régionaux, eu égard au nombre limité des détenus, le Centre recommande à tout le moins que le détenu puisse, s'il le souhaite, bénéficier systématiquement de la désignation d'un avocat. Celui-ci devrait de préférence figurer sur une liste d'avocats spécialisés étant donné la spécificité de la matière et la nécessité d'agir dans l'urgence. Il importe que les centres INAD se coordonnent à cette fin avec les bureaux d'aide juridique compétents.

2.2.4. Contacts avec le monde extérieur

Droit à la vie privée et familiale, droit à l'aide juridique : l'exercice effectif de ces deux droits suppose des contacts entre la personne détenue et le monde extérieur.

Cadre légal international : article 14.7 Directive 2003/9/CE du Conseil de l'Union européenne du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, article 8 de la CEDH, Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (ONU), article 29 des Vingt principes directeurs sur le retour forcé.

Cadre légal national : articles 20 et 22 à 25 ainsi que 30 et 31 AR INAD.

L'AR consacre également différents articles à la prise de contacts avec le monde extérieur. Diverses dispositions définissent comment le contact peut être pris avec le monde extérieur, par téléphone, correspondance ou visite. Une distinction est faite ici entre les contacts portant sur la situation juridique et administrative de l'intéressé ou les contacts qu'il veut prendre avec sa famille et des amis.

Contacts téléphoniques et correspondance

En ce qui concerne sa situation juridique et administrative, le détenu est en droit de contacter gratuitement par téléphone son avocat, ainsi que ses autorités diplomatiques et consulaires, tous les jours de 8h00 à 22h00.⁸⁷

⁸⁵ Art. 1, §2, 4° de l'AR du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire.

⁸⁶ Voir : *Contact avec le monde extérieur*, plus bas dans ce chapitre.

Pour les questions d'ordre privé, le détenu peut contacter sa famille et ses amis tous les jours, mais à ses frais. A cet égard, il convient de respecter le caractère privé des conversations.⁸⁸

Dans certains centres INAD, le détenu pourra conserver son GSM. Là où ce n'est pas le cas (Aéroport d'Anvers), il pourra en tout cas utiliser le téléphone de service.

Les détenus ont le droit de mener une correspondance quotidiennement et sans restrictions. Tout le courrier entrant - excepté s'il provient des pouvoirs publics - peut être contrôlé pour vérifier si le courrier ne contient pas d'autres objets. Ce contrôle a lieu en présence de l'intéressé, et le personnel ne peut en aucun cas vérifier le contenu de la correspondance⁸⁹. Ce contrôle doit être conforme aux restrictions de l'article 29 de la Constitution, qui stipule que le secret de la correspondance est en principe intangible. La loi détermine quels agents sont responsables de la violation du secret de la correspondance.

Visites

Le règlement diffère selon qu'il s'agisse d'une visite rendue au détenu lui-même, ou d'une visite au centre INAD même, davantage liée aux missions et aux mandats de certains acteurs et de certaines institutions.

Vu que l'accueil des visiteurs dépend des infrastructures limitées du centre INAD, les visites doivent avoir lieu dans un local disponible de la police. Les visites de personnes de confiance et de membres de la famille doivent d'ailleurs toujours faire l'objet d'une demande auprès de la police fédérale, afin de pouvoir prendre rendez-vous et organiser la visite⁹⁰. Il est toutefois impossible de recevoir n'importe qui : seuls les parents et alliés en ligne directe, le tuteur, le conjoint ou partenaire, les frères et sœurs ou les oncles et tantes peuvent être pris en compte. Les visiteurs doivent apporter la preuve de leur lien familial. Le nombre de visiteurs est également limité. La visite est ainsi limitée à 2 personnes (sans compter les enfants de moins de 12 ans).

La visite d'autres visiteurs est autorisée après avoir obtenu une autorisation préalable de la police dans les centres INAD des aéroports régionaux. Le détenu ne peut pas être obligé de recevoir le visiteur⁹¹.

Les avocats et les interprètes qui l'assistent peuvent accéder tous les jours, et au minimum de 8h00 à 22h00, à un local disponible de la police, pour rencontrer leur client⁹².

⁸⁷ Art. 20 de l'AR INAD. L'AR stipule en outre que les avocats sont à tout moment en droit de contacter leur client par téléphone. Le contact téléphonique entre le détenu et son avocat ne peut être interdit.

⁸⁸ L'art. 22 de l'AR INAD stipule toutefois que, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sécurité publique, de la protection de l'ordre public, ou si des mesures visant à prévenir des faits délictueux, la protection de la santé ou des bonnes mœurs, la protection des droits et libertés de tiers ou la protection de la sécurité du centre INAD l'exigent, le contact téléphonique peut être interdit, à l'exception du contact téléphonique avec son avocat.

⁸⁹ Art. 23-25 de l'AR INAD.

⁹⁰ Art. 30-31 de l'AR INAD.

⁹¹ Cette autorisation ne peut être refusée que si le détenu ne souhaite pas recevoir le visiteur ; si le visiteur n'est clairement pas en mesure de présenter un intérêt légitime, ou s'il y a de sérieuses indications que la visite puisse présenter un risque pour la sécurité nationale, la sécurité publique, l'ordre public et le bon fonctionnement du centre INAD, s'il y a des indications que l'intégrité morale ou physique du détenu est menacée.

⁹² Dans la mesure où ils peuvent prouver leur qualité par le biais d'une carte professionnelle valide.

Par ailleurs, un certain nombre d'acteurs disposent d'un droit de visite dans le cadre de leurs activités. C'est par exemple le cas du représentant diplomatique ou consulaire de l'État d'origine du détenu. Tout comme le Centre, une série de personnes et d'institutions ont accès aux centres INAD pour remplir leur mission : la Commission européenne des droits de l'homme, le CPT ; le Commissaire aux droits de l'enfant et le Délégué général aux droits de l'enfant ; le Comité contre la torture de l'Organisation des Nations-Unies.

Les ONG ne peuvent pas accéder aux centres INAD. Contrairement aux détenus des centres fermés, les détenus des centres INAD ne peuvent donc pas faire appel à l'assistance sociale et juridique offerte par ces différentes organisations.

Dans la pratique, nous constatons que chaque aéroport régional et son centre INAD a appliqué différemment les dispositions sur les contacts avec le monde extérieur, en fonction des circonstances. Dans certains aéroports régionaux (notamment Brussels South Charleroi Airport), les contacts avec la famille de l'intéressé qui l'attend sont facilités parce que ces personnes peuvent fournir facilement des renseignements supplémentaires ou éventuellement servir d'interprète.

Il semble que des règles uniformes ne sont généralement pas appliquées pour la visite des avocats. A Brussels South Charleroi Airport, il a ainsi été fait preuve d'une certaine souplesse pour l'accès aux avocats. A Liege Airport, les avocats sont considérés au même titre que les autres visiteurs, ce qui peut compliquer leur visite.

Cependant, le problème constaté le plus souvent a été celui de la capacité d'accueil lorsque les centres INAD ont accueilli plusieurs détenus qui souhaitaient recevoir des visiteurs simultanément. Les aéroports régionaux ne disposent pas des locaux de police nécessaires. Dès lors, ils ont cherché de façon pragmatique à organiser ces visites (les détenus accueillent par exemple leurs visiteurs dans leur espace de vie).

Suite à l'entrée en vigueur de l'accord sur le transfert immédiat des passages inadmissibles vers les centres fermés sans les détenir dans les centres INAD ces passagers sont maintenus dans les locaux de la police. Ceci complique la visite familiale considérablement. La police ne dispose en effet pas d'un espace supplémentaire ou d'un local libre dans lequel pourrait se dérouler la visite familiale.

Pour garantir le contact avec le monde extérieur, comme pour faciliter le droit à une assistance juridique, le Centre recommande que tous les acteurs concernés garantissent l'accès privilégié de l'avocat, comme le prescrit l'AR, et prennent les mesures nécessaires à cet effet.

2.2.5. Sécurité et incidents

Les instruments internationaux consacrent expressément le droit à la sûreté⁹³, à la vie⁹⁴ et à l'intégrité physique⁹⁵ qui peuvent être mis en lien avec la notion de sécurité.

Cette sécurité, qui doit concerner tant les détenus, le personnel du centre que la collectivité, ne peut être garantie que moyennant, concomitamment, le respect des droits et libertés individuelles du détenu.

⁹³ Art.6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; Art. 5de la CEDH.

⁹⁴ Art. 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Art. 2 de la CEDH, Art. 6 du PIDCP.

⁹⁵ Art. 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les instruments internationaux relatifs à la situation des détenus ainsi que le droit national s'inscrivent dans ce cadre et délimitent des mesures que l'on peut classer en distinguant celles qui poursuivent un objectif de nature préventive et celles qui visent à gérer des incidents.

Contrôle préventif

Fouille et saisie des objets dangereux

Les Règles pénitentiaires européennes délimitent le type de fouilles qui peuvent être réalisées et renvoient au droit national pour ce qui est des circonstances dans lesquelles elles doivent intervenir⁹⁶. Ceci se justifie eu égard au fait que les fouilles sont susceptibles de porter atteinte au droit à la vie privée, qui est consacré au niveau international par différents instruments qui prévoient que toute ingérence à ce droit doit être prévue par la loi nationale⁹⁷.

Il est de même de la Constitution belge qui prévoit que toute limitation à ce droit doit être fixée par la loi. Ceci a notamment été mis en œuvre par la disposition⁹⁸ relative aux fouilles de la loi du 15 décembre 1980 en vertu de laquelle un étranger détenu en centre fermé ne peut être fouillé que dans trois hypothèses, à savoir lors de son arrivée, après une visite ou préalablement à son transfert. La fouille s'effectue par la palpation du corps et des vêtements de la personne fouillée ainsi que par le contrôle de ses bagages. Le but poursuivi par cette fouille de sécurité est de s'assurer que le détenu ne porte pas une arme ou un objet dangereux pour sa propre intégrité physique ou celle de tiers.

L'AR sur les centres INAD prévoit que la fouille est pratiquée par la police⁹⁹. Il mentionnait également, lors de son adoption, que des fouilles pouvaient être réalisées à des intervalles irréguliers, en dehors des circonstances prévues par la loi du 15 décembre 1980. La disposition qui étendait les possibilités de fouille avait été critiquée par la section législation du CE dans son avis sur l'AR. Elle a fait l'objet d'un recours en annulation auprès du CE qui l'a annulée par un arrêt rendu en octobre 2010¹⁰⁰, car seule la loi peut apporter une ingérence au droit à la vie privée.

L'AR sur les centres INAD règle le traitement réservé aux objets dangereux et aux substances prohibées en possession du détenu. Ceux-ci seront conservés par la police durant son séjour et il pourra par contre garder sur lui ou entreposer dans son espace de séjour les biens qui ne sont pas incompatibles avec l'ordre et la sécurité¹⁰¹.

En pratique, il a été indiqué au Centre que les détenus faisait l'objet d'une fouille similaire aux personnes qui se trouvent du côté airside de l'aéroport : passage sous le portique de détection de métaux et palpation au-dessus des vêtements si nécessaire. Les bagages passaient par le scanner et étaient généralement fouillées de manière à écarter les objets potentiellement dangereux. Il a également été précisé que les personnes pouvaient conserver leurs affaires dans le centre et ne faisaient pas l'objet d'une nouvelle fouille.

⁹⁶ Art. 54 des Règles pénitentiaire européennes.

⁹⁷ Art. 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; Art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁹⁸ Art.74/8 de la loi du 15/12/1980.

⁹⁹ Art. 15 de l'AR INAD.

¹⁰⁰ CE, 1^{er} octobre 2010, n° 207.819.

¹⁰¹ Art. 13 et 14 de l'AR INAD.

Prévention incendie

L'AR sur les centres INAD requière que chaque infrastructure de centre INAD soit soumise à une attestation de conformité en matière de sécurité incendie¹⁰².

En pratique, l'Aéroport d'Anvers et de Liege Airport ne possèdent pas une telle attestation. Le Centre ne dispose pas d'informations en ce qui concerne les autres aéroports régionaux.

2.2.6. Gestion des incidents

Mesures de contrainte, utilisation de la force et évasions

Les détenus peuvent être à l'origine de certains incidents. En vue de garantir la sécurité dans le centre, et non pas de sanctionner le détenu, il sera parfois nécessaire de recourir à des mesures de contrainte à son encontre. Cette possibilité est tempérée par le droit à la dignité humaine et l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants.

Pour garantir qu'aucune atteinte ne soit portée à ces droits, l'utilisation de ces mesures de contrainte ou de la force dans le cadre de la détention est réglementée au niveau international et limitée à des cas spécifiques¹⁰³. Il est ainsi recommandé que la force ne soit utilisée qu'en dernier recours, de manière proportionnée et seulement dans des situations de légitime défense, en cas de tentative d'évasion ou de résistance physique active à un ordre¹⁰⁴.

L'AR sur les centres INAD ne régit pas de manière expresse l'utilisation de la contrainte, même en cas d'évasion. Il prévoit seulement que le personnel pourra requérir l'assistance de la police lorsqu'il l'estime nécessaire pour la sécurité du centre INAD¹⁰⁵. Dans cette hypothèse, la loi sur la fonction de police¹⁰⁶ sera amenée à s'appliquer. De plus, en cas d'évasion, le personnel devra prévenir la police et le service désigné par le directeur général de l'Office des Etrangers¹⁰⁷.

En pratique, le personnel du centre ne pourra donc jamais faire usage de la force et appellera les services de police. L'effectif policier, assez réduit au sein des aéroports régionaux, est généralement affecté aux contrôles frontières. Si plusieurs vols extra-Schengen, au départ ou à l'arrivée, prennent place simultanément aucun membre du personnel ne sera facilement et rapidement mobilisable en cas d'incident. Il a été rapporté au Centre que cela pourrait prendre près d'un quart d'heure, étant donné l'éloignement des centres INAD avec les postes de contrôle aux frontières, pour qu'un policier puisse arriver au centre INAD, délai dans lequel il est possible que des dommages soient occasionnés tant aux autres détenus qu'au matériel du centre INAD.

Le Centre constate un problème d'ordre structurel, lié à l'aménagement des lieux et à l'éclatement des responsabilités de gestion du centre INAD, en ce qui concerne la gestion des incidents. Le Centre recommande que ce point soit réglé dans le cadre d'une refonte de l'AR sur les centres

¹⁰² Article 71 de l'AR INAD.

¹⁰³ Règles pénitentiaires européennes, règles 64-68, Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, règles 33-34, 54.

¹⁰⁴ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1707 (2010), Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, 15 règles européennes définissant les normes minimales applicables aux conditions de rétention des migrants, principes 9.2.11 et 9.2.12.

¹⁰⁵ Art. 70 de l'AR INAD.

¹⁰⁶ La loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

¹⁰⁷ Art. 72 de l'AR INAD.

INAD, en tenant compte de l'avis de spécialistes, en vue de garantir la sécurité des détenus et du personnel.

Isolement et transfert

Les instruments internationaux relatifs aux détenus se réfèrent à l'isolement en tant que mesure disciplinaire et ne l'autorise que dans des circonstances exceptionnelles et sous réserve d'absence de risque pour la santé¹⁰⁸.

Le Conseil de l'Europe prévoit également la possibilité de prendre une mesure de placement à l'isolement en vue de garantir le bon fonctionnement des centres de rétention pour étrangers en séjour irrégulier. Ce type de mesure peut être envisagé tant pour des raisons de sécurité que pour la propre protection de l'étranger détenu. La décision devra être motivée et l'intéressé devra avoir la possibilité de faire valoir son point de vue avant son adoption ainsi que de la contester devant une autorité appropriée¹⁰⁹.

En droit interne, l'AR INAD prévoit que dans certaines hypothèses, telles que la mise à mal de la sécurité de la personne détenue, de celle des autres détenus ou du bon fonctionnement du centre INAD, le personnel peut demander à ce que le détenu soit transféré vers un autre centre fermé. En vue de ce transfert, le détenu sera « sorti du centre INAD et mis en isolement sous la surveillance de la police »¹¹⁰. Cette solution a été préconisée dans la mesure où, conformément à ce qui est exposé par le Rapport au Roi, les centres INAD ne disposent pas de l'infrastructure pour maintenir un étranger dans un local d'isolement et qu'il ne pourrait y avoir de discrimination quant au traitement auquel sont soumis les détenus des autres centres fermés.

Par ailleurs, il nous a été rapporté que des détenus jugés trop difficiles avaient parfois été enfermés dans leur chambre par le personnel du centre. Ce type d'isolement n'est néanmoins pas prévu par l'AR INAD.

Gestion des incendies et alertes à la bombe

L'AR sur les centres INAD contient également une disposition sur la gestion des incendies et des alertes à la bombe en vertu de laquelle il appartient au personnel du centre de prévenir les pompiers, d'informer la police et de dresser un rapport à destination de l'OE.

En pratique, il a été rapporté que de tels incidents ne sont jamais survenus.

2.2.7. Les mesures d'ordre

Mesures d'ordre : sanctions, qualifiées de disciplinaires, applicables aux détenus s'ils ne respectent pas le règlement applicable au sein de leur lieu de détention, moyennant le respect de leur dignité et de leur intégrité.

Cadre légal international : Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, principes 1 et 6 ; CEDH article 3 ; PIDCP, article 7.

Cadre légal national : articles 63 à 66 AR INAD.

¹⁰⁸ Règles pénitentiaires européennes, règle 60 ; Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, règle 32.

¹⁰⁹ Normes du CPT, Extrait du 19e rapport général, 88.

¹¹⁰ Art. 67 de l'AR INAD.

Pour garantir l'absence de mesures arbitraires et réduire le risque de voir se développer un système disciplinaire officieux et incontrôlé, les instances internationales se sont prononcées en faveur d'une délimitation stricte, par la loi ou des règlements pris en vertu de celle-ci, des types de comportements qui constituent des infractions disciplinaires, du genre et la durée des sanctions qui peuvent être appliquées, et des autorités compétentes pour les administrer. En outre, le détenu doit être informé des motifs et pouvoir être entendu avant que des mesures d'ordre ne soient prises à son égard. Il doit également avoir la possibilité de contester la mesure devant une autorité appropriée¹¹¹.

Les instruments internationaux relatifs aux détenus contiennent de nombreuses dispositions relatives aux mesures disciplinaires, mécanismes de dernier ressort qui doivent être précédés de mesures de médiation. Un individu ne pourra en outre être sanctionné deux fois pour le même fait. Ces textes excluent l'usage de moyens de contrainte à titre disciplinaire, tels que l'usage de menottes, de camisoles ou de peines corporelles¹¹².

Dans les centres INAD, des mesures peuvent être prises à l'encontre de la personne détenue pour une série de faits, par exemple perturber la sécurité dans le centre ou contribuer à l'évasion d'un détenu, énumérés limitativement par l'AR. Ces mesures seront, si possibles, évitées et un détenu ne pourra faire l'objet de deux mesures d'ordre pour le même fait. La seule mesure qui pourra directement être prise par le personnel du centre est l'avertissement verbal. Le détenu devra préalablement être informé et entendu.

Le CE¹¹³ a estimé que ces mesures d'ordre ainsi que les mesures d'isolement¹¹⁴ ne revêtaient pas de caractère disciplinaires « *même si [ces premières] sont prises après que l'occupant a commis l'une des infractions énumérées* ». Néanmoins, quelle que soit la qualification qui est donnée à ce type de mesures, il importe que les garanties reconnues par les instruments internationaux par rapport à des mesures similaires, notamment la possibilité d'en contester le bienfondé devant une autorité désignée, soit rencontrées.

2.2.8. Assistance médicale et psychologique

Droit au meilleur état de santé possible : Toute personne a le droit de se trouver dans le meilleur état de santé physique et mentale possible.

Cadre légal international : article 25 DUDH (ONU), article 12 PIDESC (ONU), articles 11-13 Charte sociale européenne (CdE), Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 2 CEDH, article 1 Directive 2003/9, règle 24 des Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, points I et V Déclaration d'Alma-Ata (CdE).

Cadre légal national : article 22bis et 23 Constitution belge, articles 52 à 55, 58 à 60, 68, 115 et 117 AR du 02 août 2002, article 10 Loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient.

Les détenus d'un centre INAD ont aussi droit à une assistance médicale. Compte tenu de leurs infrastructures limitées, les centres INAD ne disposent toutefois pas d'un service médical et social¹¹⁵ et le personnel doit donc faire intervenir des acteurs externes pour garantir le bien-être

¹¹¹ Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, principe 30 ; Normes du CPT, 88.

¹¹² Règles pénitentiaires européennes, règles 56-62; Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, règles 27-32.

¹¹³ CE, 1^{er} octobre 2010, n° 207.819.

¹¹⁴ Voir *isolement* plus haut dans le chapitre.

¹¹⁵ Ceci a également été repris dans le rapport au Roi.

des détenus. Pour veiller à ce qu'un détenu malade puisse bénéficier des soins nécessaires, il est transféré vers un hôpital ou un centre fermé (vu que ces derniers disposent d'un service médical ou d'une infirmerie). Lorsqu'il est fait appel à un service médical externe, le personnel du centre INAD doit en garantir le suivi. Cela signifie concrètement que le personnel doit veiller à ce que les médicaments prescrits par le médecin au détenu lui soient fournis, à ce que les régimes soient suivis, et à ce que le médecin soit prévenu si un détenu refuse de prendre les médicaments prescrits.

Dans la pratique, nous remarquons ici aussi que les aéroports régionaux ont travaillé de façon pragmatique dans ce domaine. Dans certains aéroports (Anvers et Brussels South Charleroi), les premiers soins ont été assurés par les pompiers, qui disposent également des moyens financiers pour acheter les médicaments. D'autres aéroports (Liège et Ostende-Bruges) ont fait appel aux médecins de garde. A Liege Airport, il a été précisé que des problèmes ont parfois été rencontrés en la matière. La réticence des médecins de garde à passer dans les centres INAD aurait notamment été imputable aux difficultés de paiement, ou au fait qu'ils aient déjà été appelés inutilement à plusieurs reprises par le passé. Les frais médicaux ont aussi parfois été assumés par le personnel lui-même. Dans tous les cas, s'il s'agit de maladies plus graves, la personne détenue dans l'un des aéroports régionaux sera transférée à l'hôpital, accompagnée par des agents de police.

Suite à l'entrée en vigueur de l'accord sur le transfert immédiat des passages inadmissibles vers les centres fermés sans les détenir dans les centres INAD, ces passagers sont maintenus dans les locaux de la police. L'accès à l'assistance médicale en est compliqué. La police ne s'est pas vue octroyer de moyens supplémentaires pour garantir cette assistance médicale.

L'AR prévoit également une disposition en matière d'assistance psychologique et sociale. Tout comme pour les prestations médicales, ce type d'assistance n'est pas mis en œuvre dans les centres INAD. Le détenu peut toutefois demander une aide psychologique au préalable auprès du personnel du centre. Selon la situation spécifique du détenu, le personnel du centre formule une proposition au service ou à la personne désignée à cet effet par le directeur général¹¹⁶. Pour les cas urgents, en principe, un psychologue de l'OE peut être désigné. Il semble toutefois qu'en pratique ces désignations n'ont pas eu lieu dans les centres INAD (mais seulement dans les centres fermés ordinaires). Le détenu est également libre de faire appel à un psychologue qu'il choisit librement, mais alors à ses frais. Dans la pratique, cette possibilité a rarement été utilisée.

Le Centre recommande de conclure un accord avec l'ordre des médecins ou avec des médecins locaux pour faciliter l'accès à un médecin, ainsi que de prévoir le passage quotidien d'un infirmier afin d'assurer le suivi des traitements prescrits par le médecin traitant.

Le Centre recommande également qu'un accord précis soit passé entre le personnel des centres INAD régionaux et l'Office des étrangers concernant les frais médicaux, pour que le personnel n'ait pas à prendre les frais à sa charge.

¹¹⁶ Art. 57 de l'AR INAD.

2.2.9. Bien-être matériel

Droit à la dignité : droit de vivre dans des conditions conformes à la dignité humaine.

Cadre légal international : Convention relative aux droits de l'enfant, PIDCP, Article 11 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Articles 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 3 et 8 de la CEDH, Directive 2003/9, Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, etc.

Cadre légal national : article 23 de la Constitution, article 45 à 47 AR INAD.

Il va de soi que les détenus d'un centre INAD ont droit à une existence digne et qu'ils doivent pouvoir satisfaire à leurs besoins essentiels.

Les détenus reçoivent trois fois par jour un repas sans viande de porc. Dans la mesure du possible, les prescriptions religieuses et la santé des détenus sont prises en compte¹¹⁷.

Dans la pratique du café, du thé et de l'eau étaient disponibles toute la journée. Pour les repas, Liege Airport a fait appel aux services de traiteurs présents à proximité de l'aéroport. A Brussels South Charleroi Airport, où davantage d'étrangers ont été détenus dans les centres INAD, une provision de repas surgelés, ainsi que de petits pains et de garnitures de longue durée de conservation ont été stockés. Dans les autres aéroports, une solution a été trouvée au cas par cas.

Les détenus ont disposé le plus souvent de leurs bagages, et donc de leurs vêtements personnels. En cas de nécessité, des vêtements supplémentaires ont été mis à la disposition des détenus¹¹⁸.

Les détenus ont eu la possibilité de se laver tous les jours. Les articles de toilette nécessaires ont été mis gratuitement à leur disposition¹¹⁹.

Suite à l'entrée en vigueur de l'accord sur le transfert immédiat des passages inadmissibles vers les centres fermés sans les détenir dans les centres INAD ces passagers sont maintenus dans les locaux de la police. Malgré cela, la police n'a pas reçu de moyens supplémentaires pour garantir le bien-être matériel des passagers inadmissibles qui sont détenus. Pour les repas, la police de Brussels South Charleroi Airport nous a indiqué acheter des sandwichs et boissons auprès des commerçants de l'aéroport lorsque les personnes sont détenues dans leurs locaux pour un certain temps. Aucun repas chaud ne peut être servi. Le local de la police dans lequel les personnes refoulées sont maintenues ne dispose d'ailleurs pas de table. Les frais alimentaires sont avancés par l'aéroport et ensuite remboursés par l'OE.

2.2.10. Exercice et détente

Même si la durée de la détention dans un centre INAD d'un aéroport régional est en principe limitée à 48 heures¹²⁰, l'AR prévoit néanmoins quelques dispositions relatives à des mesures de détente pour les détenus.

En vertu de ce même AR, les détenus ont par exemple accès aux médias.

¹¹⁷ Art. 45 de l'AR INAD.

¹¹⁸ Art. 46-47 de l'AR INAD.

¹¹⁹ Art. 48 de l'AR INAD.

¹²⁰ Art. 3 de l'AR INAD.

Dans la pratique, nous avons constaté que les centres INAD des aéroports régionaux n'avaient qu'une offre limitée. Certains disposent d'une télévision, d'autres de quelques magazines, ou d'une radio. L'AR stipule également que des activités de loisirs doivent être organisées en fonction des infrastructures¹²¹. Ce n'était le cas dans aucun des INAD visités.

Les infrastructures et la durée de la détention des détenus, limitée autant que possible, ne s'y prêtaient vraiment pas.

Le centre INAD de Liege Airport ainsi que celui situé dans l'ancienne aéroport de Brussels South Charleroi Airport disposent d'un espace limité à l'air libre, où les détenus peuvent fumer ou prendre l'air. Mais il n'y a pas assez de place pour faire de l'exercice. Ce n'est pas le cas du centre INAD de la nouvelle aéroport de Brussels South Charleroi Airport. Néanmoins, les étrangers qui y ont été détenus ont eu la possibilité d'effectuer une courte promenade lorsqu'ils l'ont demandé et qu'il y avait suffisamment de personnel pour les accompagner.

2.2.11. Liberté de culte

Liberté de culte : l'intéressé doit pouvoir exercer librement son culte.

Cadre légal international : Convention des droits de l'Enfant, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, CEDH.

Cadre légal national : article 19 de la Constitution, articles 61 et 62 AR INAD.

Le détenu qui signale vouloir participer à un culte reconnu reçoit, à sa demande, une assistance morale et religieuse des ministres de ce culte. Les ministres des cultes et les conseillers moraux ne viennent visiter que les détenus qui le demandent, et doivent contacter le directeur du centre ou son remplaçant pour le centre INAD de la police dans les centres INAD régionaux pour organiser cette visite dans un local libre, en tenant compte de la surface réduite des infrastructures du centre INAD.

Les centres INAD ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour prévoir un local séparé réservé aux pratiques religieuses. Ceci a également été confirmé dans le rapport au Roi. Le rapport précise toutefois que pour permettre au détenus de suivre ses pratiques religieuses ou convictions morales, ou de pouvoir bénéficier d'une assistance religieuse ou morale, la police des centres INAD des aéroports régionaux doit veiller, en fonction de la superficie de chaque centre INAD, à réserver provisoirement un local à cet effet.

2.2.12. Personnes vulnérables

Personne vulnérable : concerne notamment les personnes âgées, handicapées ou malades (problèmes physiques graves ou de santé mentale), les femmes enceintes ou les victimes de la traite. Définition non exhaustive.

Cadre légal international : Directive 2003/9/CE¹²², Directive 2008/115/CE¹²³.

¹²¹ Art. 49, alinéa 2 et art. 50 de l'AR INAD.

¹²² Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, qui fait actuellement l'objet d'une proposition de refonte (COM(2011) 320 final) qui s'est soldée par un accord politique au conseil JAI fin 2012. Cette proposition étend la définition actuelle du terme « personnes vulnérables » pour également viser les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies physiques graves, des problèmes de santé mentale ou souffrant de troubles post-traumatiques.

¹²³ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Cadre légal national : loi du 12 janvier 2007¹²⁴, article 1, 12° de la loi du 15 décembre 1980¹²⁵.

L'analyse portera sur la détention, d'une part, des enfants mineurs, accompagnés ou non, et d'autre part, des autres catégories d'individus repris ci-dessus.

Détention des enfants

La Convention relative aux droits de l'enfant¹²⁶, ainsi que d'autres instruments internationaux¹²⁷, n'excluent pas systématiquement la détention des enfants mais ils prévoient que celle-ci ne peut être arbitraire, doit être une mesure de dernier ressort, d'une durée aussi brève que possible et conforme à la loi. L'enfant devra être traité avec humanité et dignité, et d'une manière tenant compte des besoins des personnes de son âge. Il sera de préférence séparé des adultes sauf lorsque cela serait contraire à son intérêt, notamment lorsqu'il est accompagné de ses parents ou d'autres membres de la famille proche. Dans cette hypothèse, il s'agira même de prévoir un lieu d'hébergement séparé « afin de préserver leur intimité »¹²⁸.

En outre, dans toute décision concernant l'enfant, il faudra que son intérêt supérieur soit pris en compte.¹²⁹ Ce dernier élément tend à restreindre la possibilité de détenir des mineurs qui ne pourra être justifiée que dans des circonstances exceptionnelles auxquelles la seule absence des documents de séjour adéquats ne peut être assimilée¹³⁰.

La Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à se prononcer sur la détention d'enfants mineurs, accompagnés ou non, dans les centres fermés en Belgique. Elle a estimé, à plusieurs reprises¹³¹ que, dans les circonstances de l'espèce, la détention constituait une violation aux articles 3 et 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatifs respectivement à l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, et au droit à la liberté et à la sûreté. La Cour a rappelé à ces occasions qu'il « *convenait de garder à l'esprit que la situation d'extrême vulnérabilité de l'enfant était déterminante et prédominait sur la qualité d'étranger en séjour illégal* ». Ces arrêts renforcent la consécration du principe selon lequel la détention d'enfants dans les centres fermés n'est pas acceptable car elle a sur eux des effets très négatifs et ne répond pas à leur intérêt supérieur¹³².

¹²⁴ Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

¹²⁵ « *les mineurs accompagnés, les mineurs non accompagnés, les personnes handicapées, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs et les personnes qui ont été victimes de torture, de viol ou d'une autre forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle* ».

¹²⁶ Art. 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

¹²⁷ Voir notamment : Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/113 du 14 décembre 1990, 1 et 2 ; Normes CPT, Extrait du 7e rapport général, 100 ; Vingt principes directeurs sur le retour forcé: Principe 11.

¹²⁸ Vingt principes directeurs sur le retour forcé: Principe 11.2.

¹²⁹ Art. 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant; Art.24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹³⁰ Normes CPT, Extrait du 7e rapport général, 97.

¹³¹ CEDH, *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006, 13178/03 ; CEDH, *Muskhadzhieva et autres c. Belgique*, 19 janvier 2010, n°41442/07 ; CEDH, *Kanagaratnam et autres c. Belgique*, 13 décembre 2011, n° 15297/09.

¹³² Voir notamment : UNICEF, *La détention des enfants migrants en Centres fermés*, http://www.unicef.be/_webdata/pdf/Policy_paper_UNICEF_Belgique_detention_mai_2011.pdf.

Famille avec enfants

Ces dernières années des avancées significatives sont intervenues en Belgique en ce qui concerne la détention des familles avec enfant. En octobre 2008, le gouvernement a décidé de créer des lieux d'hébergements ouverts, appelées «*unités résidentielles*», parfois également dénommés «*maisons de retour*», destinés à mettre fin à la détention des familles avec enfant(s) qui séjournent irrégulièrement sur le territoire. Ce projet a été consacré par un premier AR¹³³ et a ensuite été étendu, par un second AR¹³⁴, pour en permettre l'accès aux familles qui ont fait l'objet d'une décision de refoulement ou qui ont demandé l'asile à la frontière. Ainsi ces habitations, situées à Tielt, Tubize, Sint-Gillis-Waas et Zulte, sont désormais assimilées à des «*lieux situés aux frontières*», ce qui permet à ces familles d'y être accueillies sans pour autant être considérées comme ayant eu accès au territoire.

Néanmoins, malgré ce projet, la détention des familles avec enfants n'est pas en soi interdite par la loi. Il ne s'agit là que d'un aménagement réglementaire des types de lieux de détention tel que prévu par la loi¹³⁵, ce qui permet le maintien en détention des familles dans les centres INAD. La loi du 15 décembre 1980 a été récemment modifiée pour inclure une disposition relative à l'interdiction de la détention d'enfants en centres fermés¹³⁶. Mais cette disposition confirme la possibilité de maintenir en détention des familles avec mineurs dans un lieu adapté à leurs besoins, notamment situé aux frontières lorsqu'il s'agit de familles qui tentent de pénétrer dans le Royaume sans satisfaire aux conditions d'accès au territoire. Elles ne pourront toutefois y demeurer que pour une durée aussi courte que possible.

L'arrêté royal sur les centres INAD va dans le même sens même s'il ne prévoit pas expressément, en tant que telles, les modalités relatives à la détention des familles avec enfants. Seule trois dispositions, qui concernent le nombre maximal de visiteurs¹³⁷ et les déclarations de naissance intervenues dans le centre INAD¹³⁸, font directement allusion à la présence d'enfants. Le rapport au Roi est plus explicite. Il se porte en faveur du maintien de l'unité familiale dans le centre et dispose que l'accord des autres détenus sera requis pour permettre aux enfants de plus de douze ans de rester avec l'adulte qui les accompagne. Par ailleurs, il mentionne également que des produits destinés à l'usage personnel des bébés et enfants devront également être mis à la disposition des détenus.

Ainsi, la législation belge autorise la détention des familles avec enfants dans les centres INAD.

En pratique, un certain nombre de familles avec enfants ont été détenues en centre INAD durant les dernières années.

¹³³ AR du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8, §1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

¹³⁴ AR du 22 avril 2010 modifiant l'AR du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de l'article 74/8, §2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

¹³⁵ Art. 74/8, § 1er Loi du 15 décembre 1980.

¹³⁶ Loi du 16 novembre 2011 insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés.

¹³⁷ Art. 41 de l'AR INAD.

¹³⁸ Art. 79 et 80 de l'AR INAD.

Tableau 2: Détention d'enfants dans les centres INAD
(Source: registre des détenus des centres INAD régionaux)

<i>Nombre de mineurs accompagnés dans les centres INAD durant les cinq dernières années</i>	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Antwerp Airport</i>	/	/	/	/	/
<i>Brussels South Charleroi</i>	3	18	18	10 ¹³⁹	10
<i>Kortrijk-Wevelgem International Airport</i>	/	/	/	/	/
<i>Liege Airport</i>	5	1	/	11	/
<i>Ostend-Bruges International Airport</i>	/	/	/	/	/

Lors de nos visites, les centres INAD des aéroports de Gosselies et de Bierset étaient chacun munis d'un lit pour bébé récupéré et apporté à titre de contribution personnelle par des membres du personnel. Aucun autre aménagement n'a été prévu et aucun jouet n'était disponible ce qui rend les lieux d'autant plus inadaptés à la détention de familles avec enfants.

Suite au nouvel accord relatif au transfert des personnes refoulées vers un centre fermé par le bureau transport de l'OE, les familles sont parfois contraintes de rester, dans l'attente de leur transfert, durant plusieurs heures dans les locaux de la police, lieu qui est peu approprié pour être maintenu durant une longue période. Comme indiqué précédemment, il arrive même que des personnes arrivées tardivement passent la nuit dans la salle d'attente de la Police de l'aéroport de Brussels South Charleroi Airport, en ce compris des familles avec enfants.

Il nous a été indiqué¹⁴⁰ qu'en principe, les familles sont transférées dans une unité résidentielle. Ainsi, ce fut le cas pour 13¹⁴¹ des 17 familles refoulées en 2012. Néanmoins, certaines familles auraient été détenues un ou deux jours dans le centre de transit Caricole avant d'être transférées vers une unité résidentielle. Cependant 4 familles n'ont jamais été transférées vers des unités résidentielles et ont détenues soit au Caricole (3), ou à l'aéroport de Gosselies (1) avant leur refoulement.

Le Centre constate que l'infrastructure et l'organisation quotidienne des centres INAD sont inadaptées à la détention des familles avec enfants. Eu égard aux dispositions qui ont été prises pour éviter la détention des familles avec enfant dans les centres fermés, le Centre, appelle à trouver une solution pour que les familles avec enfants mineurs refoulées à la frontière puisse être transférées immédiatement dans des logements adaptés, et ne passent en toute hypothèse pas la nuit dans les locaux de la police, qui ne sont pas adaptés, en l'attente d'un transfert.

¹³⁹ Chiffres de janvier 2011- octobre 2011.

¹⁴⁰ Informations transmises par l'Office des étrangers, juin 2013.

¹⁴¹ Unité résidentielle de Tubize : 7 familles ; unité résidentielle de Sint-Gillis Waas : 3 familles ; unité résidentielle de Tielt : 2 familles ; unité résidentielle de Zulte : 1 famille

Mineurs étrangers non accompagnés (Mena)

Les mineurs étrangers séparés ou non accompagnés¹⁴² sont particulièrement vulnérables, ce qui justifie que le Conseil de l'Europe se soit prononcé de manière catégorique contre leur détention.¹⁴³

La législation belge va dans le même sens, puisque depuis 2007, suite à l'adoption de la loi relative à l'accueil, les mineurs séparés ou non accompagnés ne sont plus détenus à la frontière mais dans des centres ouverts intitulés « *centres d'observation et d'orientation* », qui sont assimilés à des lieux déterminés situés aux frontières¹⁴⁴.

En pratique, il n'a pas été fait état au Centre de cas de détention de MENA dans les centres INAD des aéroports régionaux.

Tel ne sera par contre pas le cas pour les mineurs par rapport auxquels il existe des doutes quant à la minorité. Ceux-ci pourront, conformément à la loi, être maintenus dans le centre INAD durant la procédure de détermination de l'âge (qui doit avoir lieu dans les trois jours ouvrables de leur arrivée à la frontière, période qui peut être prolongée exceptionnellement de trois jours ouvrables).

Cette disposition va à contre-courant des normes prescrites par le CPT en vertu desquelles « *Lorsqu'il y a incertitude sur la minorité d'un étranger en situation irrégulière, à savoir, s'il a moins de 18 ans, l'intéressé devrait être traité comme s'il était mineur jusqu'à preuve du contraire* »¹⁴⁵.

En pratique, il se pourrait qu'un MENA par rapport auquel une procédure de détermination de l'âge est intentée demeure dans le centre INAD.

Le Centre recommande, que l'AR relatif au centre INAD soit modifié pour se conformer aux normes du CPT en vertu desquelles lorsqu'il y a incertitude sur la minorité d'un étranger, l'intéressé devrait être traité comme s'il était mineur jusqu'à preuve du contraire.

Autres groupes vulnérables

Cadre légal international : Convention relative aux droits des personnes handicapées, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 23-26; Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (non exhaustif).

Cadre légal national : loi du 15 décembre 1980, article 75 AR INAD.

¹⁴² Normes CPT, Extrait du 7e rapport général, n° 97 « *Les enfants non accompagnés (également appelés mineurs non accompagnés) sont des enfants qui ont été séparés de leurs deux parents et d'autres membres de leur famille et qui ne sont pas pris en charge par un adulte qui, en vertu de la loi ou de la coutume, doit assumer cette responsabilité. Les enfants séparés sont des enfants qui ont été séparés de leurs deux parents, ou de la personne qui s'occupait d'eux auparavant à titre principal en vertu de la loi ou de la coutume, mais pas forcément d'autres membres de leur famille* ».

¹⁴³ Résolution 1707, Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, 10 principes directeurs, principe 9.1.9

¹⁴⁴ Art. 41 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

¹⁴⁵ Normes CPT, Extrait du 7e rapport général, p. 97.

Au regard de la vulnérabilité de ce groupe et des besoins qui en résultent, le Conseil de l'Europe s'est montré, de manière générale, défavorable au placement des personnes vulnérables en détention¹⁴⁶. Par ailleurs, il résulte d'études que la détention en centre fermés engendre, en elle-même, une vulnérabilité des détenus¹⁴⁷.

La Cour européenne des droits de l'homme¹⁴⁸ a également jugé que « *les détenus sont en situation de vulnérabilité et que les autorités ont le devoir de les protéger* ». L'État a ainsi une obligation positive de « *prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger [la vie de] l'individu contre autrui* ». Ces précautions doivent également porter sur les atteintes que les individus peuvent se porter à eux-mêmes dans la mesure où « *toute privation de liberté physique peut entraîner, de par sa nature, des bouleversements psychiques et, par conséquent, des risques de suicide* ».

L'AR relatif au centre INAD tient compte de cette vulnérabilité en ce qui concerne l'atteinte que les individus pourraient porter à leur propre vie et prévoit que le personnel du centre devra, lorsqu'il constate un risque de suicide d'un détenu, concerté l'OE afin que le détenu soit transféré vers un autre centre.¹⁴⁹

Hormis ces dispositions qui concernent les enfants et le risque de suicide, le droit interne ne prévoit toutefois pas de mesures de précautions spécifiques pour l'ensemble des individus vulnérables. Pour ce qui est des femmes enceintes, l'AR prévoit même la présence dans le centre INAD de « *femme susceptible d'accoucher durant la période de maintien* »¹⁵⁰.

En pratique, il n'a pas été rapporté au Centre de cas où la vulnérabilité des individus détenus dans les centres INAD avait eu des conséquences graves. Néanmoins, il a été fait mention d'interrogations quant à la manière dont ce type de situations devrait être géré et la responsabilité des différents acteurs pourrait être mise en cause en l'absence d'une attribution claire des compétences de chacun.

Il n'existe pas d'aménagement spécifique dans les centres INAD par rapport aux personnes vulnérables, telles que les victimes de la traite, les femmes enceintes, les personnes à mobilité réduite, ou âgées.

Le personnel ne dispose pas d'une formation spécifique qui permettrait d'identifier la formulation d'une demande de protection internationale par des individus qui exprimeraient leur crainte par rapport à leur situation dans leur pays d'origine. Il n'existe pas non plus de membre de personnel qualifié, comme des assistants sociaux, qui pourraient identifier les besoins spécifiques des individus ou ceux qui sont particulièrement en détresse. Ainsi, les moyens mis en œuvre pour tenir compte de la vulnérabilité des individus ne sont pas suffisants et ne répondent pas aux exigences légales.

En ce qui concerne la situation depuis l'accord sur le transfert des personnes refoulées vers les centres de détention, il a été mentionné au Centre que parmi les personnes qui avaient été

¹⁴⁶ Résolution 1707 (2010), Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, 10 principes directeurs, 2010, principe 9.1.9.

¹⁴⁷ JRS, *De la Détention à la Vulnérabilité*, JRS-Belgium, Bruxelles, 2011.

¹⁴⁸ CEDH, *De Donder et De Clippel c/ Belgique*, 6 décembre 2011, n° 8595/06, §§68, 70 et 75.

¹⁴⁹ Art. 75 de l'AR INAD.

¹⁵⁰ Art. 79 de l'AR INAD.

contraintes de rester dans la salle d'attente de la police pour la nuit en l'absence de transfert possible, figuraient également des personnes âgées.

Le Centre recommande que l'infrastructure et le fonctionnement des centres INAD soient aménagés pour tenir compte des besoins spécifiques, qu'un processus d'identification des personnes vulnérables soit mis en place, que les membres du personnel soient mieux formés à cet égard et que des alternatives à la détention soient proposées pour les individus particulièrement vulnérables.

2.2.13. Durée de détention

La détention constitue une restriction au droit à la liberté de circuler. Dès lors, les instruments internationaux s'accordent sur le fait que la durée de détention doit être aussi brève que possible¹⁵¹.

En droit belge, la loi du 15 décembre 1980 prévoit que les personnes détenues à la frontière peuvent l'être pour une durée de deux mois, période qui pourra être prolongée pour une durée additionnelle de deux mois moyennant le respect de plusieurs conditions, parmi lesquelles figurent le fait que démarches nécessaires en vue de l'éloignement sont poursuivies avec toute la diligence requise et qu'il subsiste toujours une possibilité d'éloigner effectivement l'étranger dans un délai raisonnable. Dans les cas où la sauvegarde de l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige, ce délai pourra être prolongé jusqu'à huit mois¹⁵². Pour rappel, sauf accord de l'intéressé, le refoulement ne pourra se faire qu'au plus tôt cinq jours après la notification de la décision (sans que ce délai puisse être inférieur à trois jours ouvrables)¹⁵³.

Cependant, l'étranger qui fait l'objet d'une décision de refoulement ne devrait pas rester durant cette période de deux mois, éventuellement prolongeable, dans un centre INAD. L'AR sur les centres INAD a en effet prévu que le séjour du détenu est limité à 48 heures dans les centres des aéroports régionaux¹⁵⁴. Ceci est justifié par l'impossibilité d'y organiser, notamment, une promenade extérieure pour des raisons de sécurité déterminées par l'aéroport¹⁵⁵. Si l'éloignement ne peut être exécuté dans ce délai, et que l'accès au territoire ne lui est pas accordé, le détenu devra donc être transféré vers un autre lieu assimilé aux lieux situés aux frontières, à savoir l'un des cinq autres centres fermés ou l'une des unités résidentielles. Ce transfert ne peut avoir lieu que sur instruction de l'OE¹⁵⁶. Le Rapport au Roi précise que « *les occupants sont détenus dans chaque centre INAD durant le temps strictement nécessaire pour permettre l'exécution de l'éloignement de l'étranger dans son pays d'origine ou pays où il est autorisé au séjour ou pays où il a pris l'avion* ». Il aurait été pertinent que ce tempérament se retrouve de manière explicite dans l'AR.

En pratique, d'après les informations qui ont été communiquées au Centre par les acteurs concernés, la durée moyenne de détention n'a pas dépassé les 48 heures.

¹⁵¹ Vingt principes directeurs, principe 8 ; Résolution 1707 (2010), Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, 10 principes directeurs, 2010, principe 9.1.10.

¹⁵² Art. 74/5 de la loi du 15 décembre 1980.

¹⁵³ Art. 39/83 de la loi 15 décembre 1980.

¹⁵⁴ L'AR prévoit aussi une durée maximale de 7 jours dans le centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-National.

¹⁵⁵ AR INAD, Rapport au Roi.

¹⁵⁶ Article 3 de l'AR INAD.

La durée effective de la détention en centre INAD des personnes refoulées, avant l'accord intervenu sur leur transfert le jour de leur arrivée en centre fermé, dépendait de plusieurs facteurs.

D'une part, le refoulement le jour même de l'arrivée est impossible la plupart du temps. En effet, la durée requise pour procéder au contrôle lors du passage à la frontière peut être parfois relativement long. L'avion qui aura transporté la personne vers la Belgique sera donc souvent déjà reparti de l'aéroport vers sa destination d'origine. De plus, le rythme des liaisons aériennes est tel que les destinations dont sont issus, plus fréquemment, les passagers inadmissibles ne sont pas couvertes par des vols quotidiens. Il faudra donc souvent que l'individu concerné attende plusieurs jours avant d'être refoulé vers l'aéroport de départ, même sur la base d'un retour volontaire.

D'autre part, même lorsqu'il apparaissait que le retour ne pouvait pas se faire dans le délai de 48 heures, qui constitue la durée maximale de détention dans un centre INAD des aéroports régionaux, la personne refoulée n'était généralement pas directement transférée vers un autre centre fermé. Elle devait la plupart du temps passer au moins une nuit dans le centre INAD dans la mesure où le bureau transport de l'OE, qui s'occupe du transfert, ne disposait pas d'un effectif suffisant pour garantir un transfert immédiat après l'adoption de la décision de refoulement.

La plupart des centres INAD se trouvent pourtant à une distance raisonnable d'autres centres fermés ou unités résidentielles pour les familles avec enfant(s). Seul Liege Airport se trouve à une distance de plus de 100 km d'une unité résidentielle.

Tableau 3 : Distance en km avec les centres fermés et unités résidentielles

<i>Nom de l'aéroport</i>	<i>Distance en km avec les centres fermés les plus proches</i>		<i>Distance en km avec les unités résidentielles les plus proches</i>	
	Centres fermés	Distance ¹⁵⁷	Unités résidentielles	Distance ¹⁵⁸
Antwerp Airport	CIM, Caricole et 127 bis	42 km	Sint-Gillis-Waas	30 km
Brussels South Charleroi Airport	Caricole et 127 bis	63 km	Tubize	52 km
Kortrijk-Wevelgem International Airport	CIB	48 km	Zulte	26 km
Liege Airport	CIV	11 km	Tubize	122 km
Ostend-Bruges International Airport	CIB	26 km	Tielt	50 km

Actuellement, la durée de détention ne peut que rarement se limiter à quelques heures car, même si l'intéressé souhaite repartir, le refoulement ne peut généralement se faire le jour même (pour les raisons expliquées ci-dessus). Suite à l'accord intervenu entre le SPW Direction générale opérationnelle Mobilité et Voies hydrauliques et l'OE, ainsi qu'au renforcement de l'effectif du bureau transport de l'OE, les étrangers refoulés doivent en principe être transférés dans les deux heures vers un centre fermé, dont les infrastructures

¹⁵⁷ Distance approximative par la route calculée via google map.

¹⁵⁸ Distance approximative par la route calculée via google map.

sont plus adaptées. Néanmoins, ce transfert n'est pas toujours possible le jour-même en cas d'arrivée tardive. De plus, lorsqu'un vol est disponible le lendemain et que l'étranger refoulé accepte de repartir, il demeure parfois difficile pour l'OE d'organiser deux transferts en 24 heures (à savoir depuis et vers l'aéroport) .

En raison de ces difficultés liées au transfert, il nous a été indiqué¹⁵⁹ que, en 2012, 39 personnes n'avaient finalement jamais été transférées vers un centre fermé et étaient restées à l'aéroport de Gosselies dans l'attente de leur refoulement. Parmi celles-ci, 23 personnes ont été refoulées dans les douze heures, 13 dans les 24 heures et 3 dans les 31 heures.

En vue de limiter au maximum la détention dans les centres INAD, particulièrement des familles avec enfants, vu les difficultés organisationnelles et du manque de moyen, le Centre recommande de renforcer les capacités de transport de l'OE en vue d'exécuter le transfert des personnes faisant l'objet d'une décision de refoulement le jour même de leur arrivée, y compris en cas d'arrivée tardive.

2.2.14. Eloignement

En vertu de la Convention de Chicago, il convient que les autorités informent sans délai les opérateurs aériens lorsqu'une décision de refoulement est prise et les consultent sur le délai nécessaire pour organiser l'éloignement de l'individu concerné¹⁶⁰. L'objectif est de garantir un éloignement efficace et sans risque, ce qui implique que les autorités doivent également informer les opérateurs aériens si elles considèrent que l'étranger est susceptible de résister à son éloignement¹⁶¹.

L'AR sur les centres INAD prévoit seulement quelques garanties relatives à des aspects pratiques, à savoir que lors de l'exécution de l'éloignement, le détenu se voit restituer les biens mis en dépôt ainsi que les documents de voyage conservés par la police sauf s'il est constaté que ces documents sont faux ou falsifiés.¹⁶²

En pratique, il a été indiqué au Centre que les aéroports régionaux n'organisent actuellement jamais de retour forcé et que dans l'hypothèse où la personne concernée s'opposerait à son refoulement, elle sera transférée à Zaventem où elle pourra faire l'objet d'un éloignement forcé effectué par un personnel spécialement formé à cet égard. Dans l'objectif de mettre en place une procédure d'éloignement uniforme dans tous les aéroports du pays et pour tenir compte de l'actuelle augmentation de la charge de travail de ce personnel au sein de l'aéroport de Bruxelles National, un investissement dans la formation du personnel de police des aéroports régionaux est prévu. Une période de transition est également prévue pendant laquelle le personnel BRUNAT prendra en charge les éloignements forcés avec usage de la contrainte lorsque c'est la compagnie aérienne qui assure l'escorte.

¹⁵⁹ Informations transmises par l'Office des étrangers, juin 2013.

¹⁶⁰ Convention de Chicago, annexe 9, 5.3 et 5.4.

¹⁶¹ Convention de Chicago, annexe 9, 5.8.

¹⁶² Art. 77 et 78 de l'AR INAD.

Partie IV

1. Conclusions

Nous entamons ce rapport par trois questions :

1. La situation actuelle dans les aéroports régionaux permet-elle l'existence des centres INAD ? D'autres options sont-elles envisageables ?
2. Quels sont les problèmes rencontrés dans le fonctionnement actuel des centres INAD et qui devrait être chargé de leur gestion ?
3. Dans quelle mesure l'arrêté royal, qui fixe les règles relatives aux centres INAD, répond-il aux normes internationales et comment les droits consacrés par l'arrêté royal sont-ils mis en œuvre dans la pratique?

Au fil du travail, il est apparu que ces trois questions sont imbriquées les unes dans les autres et qu'il n'est pas possible d'y répondre de manière indépendante : les imprécisions de l'arrêté royal soulèvent des questions quant aux autorités responsables de la gestion des centres INAD, ou de la garde des passagers inadmissibles. Chaque autorité, dans chaque aéroport, a tenté d'assumer au mieux les tâches qui lui ont été attribuées. Dans chaque aéroport des solutions pratiques ont été dégagées. Ces solutions pratiques ont évolué au fil du temps, d'abord en ayant recours à un centre INAD spécifique, puis en transférant le plus vite possible les passagers inadmissibles sans les détenir dans un centre INAD.

Si le Centre reconnaît et apprécie l'incontestable bonne volonté de tous les acteurs présents d'aboutir à des solutions respectueuses des droits des personnes inadmissibles, il se doit de faire deux constats.

D'abord, une série de droits reconnus par l'arrêté royal ne sont pas mis en œuvre en pratique. Une série de recommandations pour remédier à ces problèmes est formulée dans la partie suivante.

Ensuite, force est de constater que le texte de l'arrêté royal n'est pas respecté. D'après les instances rencontrées sur place cet arrêté est inapplicable en l'état. Il semble avoir été pris sans suffisamment de concertation et en méconnaissance de la situation concrète dans les aéroports régionaux. Les récentes modifications de la pratique de transfert des détenus inadmissibles dans les aéroports de Brussels South Charleroi et de Liège est une tentative de pallier aux carences de l'arrêté royal.

Ces nouveaux procédés posent cependant également d'autres problèmes pratiques. De plus, ils rendent le texte de l'arrêté royal inutile pour garantir des droits aux passagers inadmissibles retenus dans les aéroports régionaux. L'importance d'encadrer la détention des passagers inadmissible n'est pas une question de principe. Un cadre légal permet de promulguer des droits et d'en garantir l'effectivité en mettant en place des mécanismes de contrôle de leur respect. C'est la raison pour laquelle le Centre recommande de revoir l'arrêté royal qui fixe les règles relatives aux centres INAD de manière à ce que celui rencontre les pratiques qui sont mises en œuvre. Cette révision devra se faire en concertation avec toutes les autorités responsables de la gestion d'un centre INAD.

Il ne revient pas au Centre de décider quel fonctionnement et quelle gestion du centre INAD doivent être mis en place, mais il est prêt à participer à toute concertation qui pourrait avoir lieu si sa participation est de nature à faciliter l'émergence d'une solution respectueuse des droits

fondamentaux des étrangers. Quel que soient les choix qui seront posés, le Centre continuera à mettre en œuvre sa mission légale de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers dans les zones internationales des différents aéroports.

2. Recommandations

Générale

1. Vu les difficultés actuelles rencontrées par les différents acteurs intervenant au niveau des aéroports régionaux, il nous semble indiqué d'évaluer en détail les possibilités relatives aux relations de coopération, dont l'accord de coopération, afin qu'aucun des acteurs n'ait à remplir une mission qui ne relève pas de ses compétences, pour laquelle on pourrait l'interpeller ou dont on pourrait lui imputer la responsabilité. Une coopération bien définie profiterait de plus au fonctionnement quotidien du centre INAD, dont le personnel comme les détenus pourraient apprécier les avantages.

Accès à l'information

2. Pour garantir l'accès à l'information, le Centre recommande que des informations soient fournies systématiquement à l'arrivée du détenu. Cela pourrait se faire en mettant à sa disposition une fiche d'information similaire à celle qui a été utilisée par le centre INAD de l'aéroport de Bruxelles-National.
3. En ce qui concerne les possibilités de recours spécifiques, le Centre préconise qu'au moment où les décisions sont communiquées, des explications soient également fournies quant aux différentes procédures de recours et à la possibilité de se faire assister par un avocat.
4. Les informations ne peuvent être communiquées de façon optimale que si l'intéressé comprend effectivement les informations qui lui sont fournies. C'est notamment possible en remettant à l'intéressé une fiche d'informations rédigée dans sa langue. Le Centre recommande également que l'Office des étrangers, la police des frontières et les exploitants des centres INAD se concertent pour examiner comment ils pourraient faciliter l'accès à des interprètes.

Droit de plainte

5. Pour un fonctionnement efficace de la procédure de plaintes dans les centres INAD régionaux, le Centre conseille de réformer l'AR, afin de résoudre les problèmes juridiques techniques.
6. Vu que la procédure de plainte n'est pas encore suffisamment connue, le Centre conseille également d'inclure des informations sur la procédure de plainte dans le système d'information général, pour que le détenu puisse en prendre connaissance.

Assistance juridique

7. Si la mise en place d'une permanence de première ligne ne paraît pas nécessaire dans les centres INAD des aéroports régionaux, eu égard au nombre limité des détenus, le Centre recommande que le détenu puisse, s'il le souhaite, bénéficier systématiquement de la désignation d'un avocat. Celui-ci devrait de préférence figurer sur une liste d'avocats

spécialisés étant donné la spécificité de la matière et la nécessité d'agir dans l'urgence. Il importe que les centres INAD se coordonnent à cette fin avec les bureaux d'aide juridique compétents.

Contacts avec le monde extérieur

8. Pour garantir le contact avec le monde extérieur, comme pour faciliter le droit à une assistance juridique, le Centre recommande que tous les acteurs concernés garantissent l'accès privilégié de l'avocat, comme le prescrit l'AR, et prennent les mesures nécessaires à cet effet.

Gestion des incidents

9. Le Centre constate un problème d'ordre structurel, lié à l'aménagement des lieux et à l'éclatement des responsabilités de gestion du centre INAD, en ce qui concerne la gestion des incidents. Le Centre recommande que ce point soit réglé dans le cadre d'une refonte de l'AR sur les centres INAD, en tenant compte de l'avis de spécialistes, en vue de garantir la sécurité des détenus et du personnel.

Assistance médicale et psychologique

10. Le Centre recommande de conclure un accord avec l'ordre des médecins ou avec des médecins locaux pour faciliter l'accès à un médecin, ainsi que de prévoir le passage quotidien d'un infirmier afin d'assurer le suivi des traitements prescrits par le médecin traitant.
11. Le Centre recommande également qu'un accord précis soit passé entre le personnel des centres INAD régionaux et l'Office des étrangers concernant les frais médicaux, pour que le personnel n'ait pas à prendre les frais à sa charge.

Personnes vulnérables

12. Le Centre constate que l'infrastructure et l'organisation quotidienne des centres INAD sont inadaptées à la détention des familles avec enfants. Eu égard aux dispositions qui ont été prises pour éviter la détention des familles avec enfant dans les centres fermés, le Centre appelle à trouver une solution pour que les familles avec enfants mineurs refoulées à la frontière puisse être transférées immédiatement dans des logements adaptés, et ne passent en toute hypothèse pas la nuit dans les locaux de la police, qui ne sont pas adaptés, en l'attente d'un transfert.
13. Le Centre recommande, que l'AR relatif au centre INAD soit modifié pour se conformer aux normes du CPT en vertu desquelles lorsqu'il y a incertitude sur la minorité d'un étranger, l'intéressé devrait être traité comme s'il était mineur jusqu'à preuve du contraire.
14. Le Centre recommande que l'infrastructure et le fonctionnement des centres INAD soient aménagés pour tenir compte des besoins spécifiques, qu'un processus d'identification des personnes vulnérables soit mis en place, que les membres du personnel soient mieux formés à cet égard et que des alternatives à la détention soient proposées pour les individus particulièrement vulnérables.

Durée de détention

15. En vue de limiter au maximum la détention dans les centres INAD, particulièrement des familles avec enfants, vu les difficultés organisationnelles et du manque de moyen, le Centre recommande de renforcer les capacités de transport de l'OE en vue d'exécuter le transfert des personnes faisant l'objet d'une décision de refoulement le jour même de leur arrivée, y compris en cas d'arrivée tardive.

ANNEXES

ANNEXE 1. APERCU DES OUTILS LES PLUS UTILISES EN TERMES DE GARANTIES ET DROITS DES PERSONNES EN DETENTION

Niveau	Instrument
<i>Droit international contraignant (Hard Law)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York, 19 décembre 1966. • Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966. • Convention relative aux droits de l'enfant, New York, 20 novembre 1989. • Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, New York 15 novembre 2000.
<i>Droit international non contraignant (Soft Law)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration universelle des droits de l'homme, Paris, 10 décembre 1948. • NU, Ensemble des règles minimales de traitement des détenus, Genève, 30 août 1955. • NU, Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, adopté par l'Assemblée générale dans la résolution 43/173, New York, 9 décembre 1988. • NU, Principes relatifs aux moyens d'enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants pour établir la réalité des faits, adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 55/89, 4 décembre 2000. • NU, Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, adoptées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/113, New York, 14 décembre 1990.
<i>Droit régional contraignant (UE)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 18 décembre 2000. • Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.
<i>Droit régional contraignant (Conseil de l'Europe)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950. • Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne (version révisée), Strasbourg, 3

	<p>mai 1996.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conseil de l'Europe, Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, Varsovie, 16 mai 2005.
<i>Droit régional non contraignant</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil de l'Europe, Vingt principes directeurs sur le retour forcé, septembre 2005. • Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2003)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures de détention des demandeurs d'asile, 16 avril 2003. • Conseil de l'Europe, Normes du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, 2002 (version révisée: 2010). • Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1707 (2010), Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, Quinze règles européennes définissant les normes minimales applicables aux conditions de rétention des migrants, 28 janvier 2010.
<i>Belge</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution belge • Arrêté royal du 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 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, amendé par l'Arrêté royal du 8 juin 2009. • Arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire.

ANNEXE 2. FICHE D'IDENTIFICATION - BRUSSELS SOUTH CHARLEROI AIRPORT

Description des activités aéroportuaires

L'aéroport de Brussels South Charleroi Airport est situé à Gosselies. La société anonyme, Brussels South Charleroi Airport, qui a vu le jour en juillet 1991, exploite actuellement l'aéroport à la suite d'une concession de la Région wallonne pour une durée de cinquante ans. Le trafic aérien de passagers a depuis lors fortement augmenté. L'ancienne aérogare qui ne répondait plus à la demande a été remplacé en janvier 2008 par un nouveau terminal d'une plus grande capacité.

Les destinations extra-Schengen couvertes comprennent des vols en provenance d'Algérie (Alger, Bejaia, Oran), de Bulgarie (Plovdiv, Sofia), de Chypre (Larnaca, Paphos), de Croatie (Pula, Rijeka, Zadar), d'Irlande (Dublin), du Maroc (Agadir, Al Hoceima, Casablanca, Essaouira, Fez, Marrakech, Nador, Oujda, Tanger, Rabat), de Roumanie (Bucarest, Cluj-Napoca, Targu Mures), du Royaume-Uni (Edimbourg, Manchester), de Serbie (Belgrade), de Tunisie (Djerba, Enfidha) et de Turquie (Istanbul).

Avec un nombre d'individus transportés qui s'élève à 6.516. 427 pour l'année 2012 et une moyenne durant les cinq dernières années de 4.901.404 personnes par an, Brussels South Charleroi est le second aéroport en Belgique et le premier aéroport régional en termes de trafic de passagers.

Description du centre INAD

L'aéroport comprend deux centres INAD : le Nord et le Sud. Ils sont distants, via la route, d'environ quatre km. Le centre INAD nord n'est utilisé que pour des très brèves périodes de détention car son confort est jugé insuffisant. Si la personne refoulée est susceptible de demeurer plus de quelques heures en détention, elle sera généralement transférée vers le centre INAD Sud.

Le **centre INAD Nord** est situé dans la nouvelle aérogare, à côté des bureaux de la police fédérale et du terminal de départ et d'arrivée.

L'aménagement du centre paraît récent. Il dispose d'une capacité, en nombre de lits, de huit personnes. Ces huit lits sont répartis dans deux chambres¹⁶³. Chaque chambre comprend deux lits superposés, un bloc sanitaire avec WC, évier et douche, ainsi qu'une table, une chaise et une armoire. L'éclairage naturel se fait au travers de vitres translucides qui permettent seulement d'apercevoir des barreaux horizontaux et verticaux mais sans vue sur l'extérieur. Les fenêtres sont hermétiques et l'aération se fait par un système de climatisation. L'éclairage artificiel est quant à lui assuré au moyen de lampes néon. Il n'y a ni salle commune, ni pièce prévue pour les fumeurs, ni d'accès à l'air libre.

Un interphone est mis à disposition des détenus. Les appels aboutissent au centre de surveillance, distant de quelques dizaines de mètres et où une présence est assurée 24h sur 24.

Lors de notre dernière visite, ce centre INAD présentait de nombreuses traces d'humidité. Il a été indiqué que des malfaçons en étaient la cause mais qu'une solution devait prochainement y être apportée.

¹⁶³ D'une superficie moyenne de 18,5m² chacune.

Le **centre INAD Sud** se situe dans l'ancienne aérogare qui est, pour le reste, affecté aux avions de tourisme et à l'aviation générale.

Les locaux sont plus anciens que ceux du centre INAD Nord même si les lieux ont été rénovés et agrandis récemment.

Il dispose d'une capacité, en nombre de lits, de quatorze personnes et un bébé. Ces lits sont répartis dans quatre chambres¹⁶⁴. Trois d'entre elles comprennent deux lits superposés et il est possible d'ajouter un lit bébé dans la chambre qualifiée de « familiale ». La dernière chambre, pour deux personnes, comprend des lits superposés. Les pièces sont munies de radiateurs. Certaines disposent d'une fenêtre, d'autres sont aveugles mais contiennent un système d'air conditionné.

Une pièce commune (sans fenêtre) fait fonction de cuisine et de salle de séjour. Une table, quelques chaises, un évier, une fontaine à eau minérale et un four à micro-ondes y sont mis à disposition. Une prise de téléphone permet aux surveillants de brancher le téléphone dont peuvent faire usage les personnes détenues.

Le centre comprend également un bloc sanitaire réservé aux hommes et un second réservé aux femmes. Chacun de ces blocs comprend une douche et des WC. De plus, deux des chambres disposent d'un évier et d'un WC.

La cour extérieure, où peuvent s'aérer et fumer les personnes détenues dans le centre INAD, est uniquement accessible depuis les deux blocs sanitaires. Il s'agit d'un espace d'environ 15 m², entouré de cloisons et couvert par un toit en tôle métallique. Il n'y a pas de vue sur l'extérieur, à l'exception d'une séparation d'environ vingt centimètres entre les parois et le toit, qui laisse passer un peu de lumière naturelle et d'air extérieur.

¹⁶⁴ D'une superficie moyenne de 20,3 m² chacune.

ANNEXE 3. FICHE D'IDENTIFICATION - LIEGE AIRPORT

Description des activités aéroportuaires

L'aéroport intitulé « Liege Airport » est situé à Bierset dans la commune de Grâce-Hollogne. La société anonyme de droit privé, Liège Airport, exploite l'aéroport dans le cadre d'un contrat de concession d'une durée de cinquante ans avec la Région wallonne. Parmi les activités de l'aéroport figure l'exploitation de services aéroportuaires à vocation commerciale, à savoir le transport aérien de marchandises et de passagers. L'offre de destinations aux passagers est notamment assurée par plusieurs sociétés de tour-opérateurs, qui proposent des vols touristiques saisonniers, auxquelles se sont adjointes, plus récemment, des compagnies proposant des vols réguliers.

Les destinations extra-Schengen comprennent des vols en provenance d'Albanie (Pristina), d'Israël (Tel-Aviv), du Maroc (Agadir, Marrakech et Tétouan), de la Tunisie (Djerba, Enfidha) et de la Turquie (Antalya, Izmir et Bodrum).

En 2012, le nombre de personnes transportées s'élevait à 303.495, pour une moyenne de 332.637 passagers par an durant les cinq dernières années.

Description du centre INAD

Le centre INAD est situé du côté airside de l'aéroport. Il se trouve à une distance très proche des containers de kérosène ce qui peut donner lieu à des interrogations en ce qui concerne la sécurité des personnes détenues. Il nous a d'ailleurs été précisé que le centre INAD de Bierset ne dispose pas d'une attestation de conformité en matière de sécurité incendie (voir plus haut dans le texte) et qu'il se trouve trop près de la zone Seveso, à savoir susceptible de connaître des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. Lors de notre visite, il avait été indiqué que le centre INAD actuel devrait être remplacé, dans le futur, par un nouveau bâtiment.

Une porte métallique grillagée permet d'accéder depuis l'extérieur au centre INAD. Il est composé de quatre bâtiments préfabriqués d'environ 14 m² chacun. Ils sont répartis, deux par deux, de part et d'autre d'un couloir en plein air, qui forme une sorte de préau grillagé. L'état d'entretien et de propreté des lieux est satisfaisant mais l'infrastructure (assez ancienne) et l'agencement (grillage, exposition aux intempéries et au froid) ne paraissent pas adaptés. Parmi ces bâtiments, trois sont affectés en chambre, ce qui permet au centre INAD de disposer d'une capacité d'hébergement maximale de douze personnes. Si nécessaire, un lit pour bébé est disponible et peut être ajouté. La configuration de ces chambres est presque identique: deux lits superposés métalliques munis de matelas, une armoire de rangement, des chaises et au bout de la pièce, un espace sanitaire séparé de la chambre par une porte et comprenant un WC et une douche. Les chambres sont pourvues d'une fenêtre et d'un chauffage.

Le quatrième bâtiment préfabriqué est utilisé comme espace commun. On y trouve une grande table, une fontaine à eau, un micro-onde et un téléphone.

Les chambres ne sont pas pré-attribuées pour les hommes ou les femmes, mais leur disposition permet d'effectuer une séparation selon les besoins.

ANNEXE 4. FICHE D'IDENTIFICATION - AEROPORT D'ANVERS

Description des activités aéroportuaires

L'aéroport d'Anvers, situé à Deurne, est géré par l'Exécutif flamand, Département Mobilité et Travaux publics, comme un « Service de gestion spéciale » et relève de la compétence du Ministre flamand des Travaux publics, de l'Énergie, de l'Environnement et de la Nature.

L'aéroport d'Anvers est principalement utilisé pour des vols d'affaires. Il propose également des formations pour pilotes. L'aéroport d'Anvers accueille surtout des vols hors Schengen à destination de Londres et de Manchester.

En 2012, l'aéroport d'Anvers a comptabilisé 140.139 passagers. En 2011, 166.078 passagers sont passés par l'aéroport d'Anvers¹⁶⁵, parmi lesquels, 105.466 ont emprunté des vols de ligne, tandis que 2.705 ont pris des vols charters. Le nombre de passagers sur ces vols de ligne a augmenté ces dernières années. L'aéroport accueille également beaucoup de vols privés, notamment des hommes d'affaires en provenance et à destination de Dubaï¹⁶⁶.

Le public de l'aéroport est composé principalement de citoyens de l'UE qui voyagent essentiellement pour raisons d'affaires. Un grand nombre de passagers utilisent régulièrement l'aéroport d'Anvers.

Description du centre INAD

Le centre INAD se trouve en bordure de l'aéroport (côté pistes). Il se compose de locaux préfabriqués comprenant un local pour le personnel, un local de stockage, une chambre à coucher pour hommes (deux lits superposés) avec des toilettes, et une chambre à coucher pour dames (deux lits superposés) avec des toilettes. Il n'est pas équipé de douches. Pour prendre une douche, il faut se rendre dans un bâtiment voisin. Aucun local commun de détente n'est disponible. Le centre INAD n'est pas sécurisé. Les infrastructures ne sont d'ailleurs pas conformes aux normes de sécurité. Si quelqu'un devait être détenu au centre INAD, il faudrait une équipe permanente, pour garantir le bien-être du détenu. Il est impossible d'accéder à l'air libre.

La construction d'un nouveau centre INAD, conforme aux normes de sécurité, avait été envisagée. Les travaux devaient débuter en 2012 mais cela n'a finalement pas été mis en œuvre.

¹⁶⁵ Département Mobilité et Travaux publics, Aéroport d'Anvers, Données statistiques, disponibles sur : <http://www.antwerp-airport.be>.

¹⁶⁶ Département Mobilité et Travaux publics, Aéroport d'Anvers, Données statistiques, disponibles sur : <http://www.antwerp-airport.be>.

ANNEXE 5. FICHE D'IDENTIFICATION - AEROPORT INTERNATIONAL D'OSTENDE-BRUGES

Description des activités aéroportuaires

Le Service de Gestion spéciale de l'Exécutif flamand est responsable de l'équipement et de l'exploitation de l'aéroport. L'aéroport d'Ostende transporte des passagers et des marchandises. En ce qui concerne les passagers, il s'agit principalement de vols charters. Ces dernières années, les vols d'affaires ont également augmenté. Les destinations et la fréquence des vols charters varient en fonction des saisons. En haute saison, les vols se font surtout à destination et en provenance de Turquie, de Tunisie et d'Espagne. En hiver, le nombre de vols hors Schengen diminue, sauf vers certaines destinations en Turquie.

En 2012, 232.651 passagers ont utilisé l'aéroport. En 2011, on a compté 232.682 passagers. Il s'agissait d'une augmentation de 8,9 % par rapport à 2010¹⁶⁷. Cette augmentation était en grande partie due à une nouvelle destination en Espagne. Les passagers sont principalement des citoyens de l'Union européenne, et en particulier des Belges, des Néerlandais et des Français.

Description du centre INAD

Le centre INAD est situé du côté airside. Ceci nécessite un accompagnement permanent. Il n'y a qu'une chambre à coucher pour hommes (sans fenêtre). La chambre à coucher pour femmes n'est pas utilisée. Elle sert actuellement de rangement pour des meubles. Il y a une douche et des toilettes pour les hommes comme pour les femmes. Il n'y a pas d'accès à l'air libre.

¹⁶⁷ Données statistiques disponible sur: http://www.ost.aero/nederlands/frameset_pas.htm.

ANNEXE 6. FICHE D'IDENTIFICATION - AEROPORT INTERNATIONAL DE COURTRAI-WEVELGEM

Description des activités aéroportuaires

L'aéroport de Wevelgem est une petite structure principalement utilisée pour des vols d'affaires destinés aux entreprises et à des fins privées, donc surtout à des activités de particuliers. L'aéroport accueille également un nombre important de vols d'urgences médicales, notamment pour des transplantations d'organes.

En 2012, 69.227 passagers ont fait usage de l'aéroport dont 56.029 pour des raisons non liées aux affaires (apprentissage et entraînement)¹⁶⁸.

Description du centre INAD

L'aéroport de Wevelgem dispose d'un local officiellement destiné au centre INAD. Il sert actuellement de local de stockage. Il n'est encore jamais arrivé qu'une personne se voie refuser l'accès au territoire, et doit être accueillie dans un centre INAD dans l'attente de son refolement. Si cela se produisait, l'intéressé serait transféré dès que possible au centre fermé de Bruges.

¹⁶⁸ Données statistiques disponibles sur <http://www.kortrijkairport.be>.