FAIRE VALOIR SES DROITS EN CENTRE FERMÉ

Un état des lieux de l'accès à l'aide juridique dans les centres fermés pour étrangers en Belgique

Aide aux Personnes Déplacées
Caritas international — Belgique
Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers (CIRÉ)
Jesuit Refugees Service — Belgium
Mouvement contre le Racisme, l'Antisémistisme et la Xénophobie (MRAX)
Point d'Appui
Service Social de Solidarité Socialiste (SESO)
Vluchtelingenwerk Vlaanderen

Table des matières

Introduction 5

Pourquoi ce rapport ? 5

Méthodologie de collecte de l'information 6

Comment lire ce rapport ? 7

Chapitre 1er
Organisation de l'aide juridiquedans les centres fermés 15

1.1. Cadre légal de l'aide juridique gratuite 15

1.2. Mise en pratique de l'aide juridique de deuxième ligne dans les centres fermés 19

1.3. Une permanence juridique de première ligne dans les centres fermés ? 23

Chapitre 2
Le rôle des directions et services sociaux des centres fermés 29

2.1. Statut et disponibilité des membres du service social 29

2.2. Information des étrangers détenus 34

2.3. Désignation des avocats 43

2.4. Communication avec les avocats 49

2.5. Rôle du service social dans certaines procédures et situations particulières 60

Chapitre 3
Le rôle des avocats 73

3.1. Le choix de l'avocat 74

3.2. Compétence en droit des étrangers 76

3.3. Qualité du travail de l'avocat 78

3.4. Communication avec le client 85

3.5. Les difficultés pratiques du travail d'avocat 86

3.6. Valorisation du travail de l'avocat 88

Chapitre 4
Le rôle des organisations non gouvernementales 91

Chapitre 5
Procédures et recours 95

5.1. Requête de mise en liberté devant la Chambre du conseil du Tribunal correctionnel 95

5.2. Procédures dans le cadre d'une demande d'asile en centre fermé 101

5.3 Demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers 104

5.4. Procédure de régularisation 110

5.5. Commission des plaintes 113

Chapitre 6
Recommandations 121

6.1. À L'Office des étrangers 121

6.2. Aux barreaux et aux avocats 126

6.3. Au Gouvernenement fédéral 129

6.4. Au législateur 132

6.5. À d'autres 133

Annexe 1 — Cadre légale de l'aide juridique en centre fermé 137

Annexe 2 — Liste des personnes interrogées 149

Annexe 3 — Liste des abréviations 153

Introduction

Lorsqu'on franchit le seuil d'un centre fermé et que l'on y rencontre des étrangers détenus, on est d'abord frappé par l'incompréhension et l'inquiétude qui les habitent : « Pourquoi est-ce que je me retrouve ici ? Je n'ai rien fait de mal » ; « Combien de temps vais-je rester ici ? » ; « Est-ce qu'ils veulent vraiment me renvoyer dans mon pays ? » ; « Qu'est-ce que vous pouvez faire pour me sortir d'ici ? »

Souvent l'angoisse liée à la détention administrative et à l'expulsion est multipliée par le sentiment d'insécurité juridique qui règne en centre fermé. Les procédures sont complexes, l'accès à une information indépendante n'est pas aisé, les décisions de l'administration sont difficiles à comprendre, l'avocat est difficilement joignable. Beaucoup se sentent perdus dans un dédale administratif, comme happés dans une machinerie que rien ne semble pouvoir arrêter. Certains ont le sentiment d'être laissés à eux-mêmes et vivent leur situation comme une profonde injustice. Parfois ils se révoltent : des plaintes jaillissent, amères, à l'encontre du service social du centre, des avocats et parfois même à l'encontre des O.N.G. D'autres se découragent ; ils avouent leur désillusion : « C'est ça le pays des droits de l'homme ? »

Pourquoi ce rapport ?

Nos associations visitent régulièrement cinq des six centres fermés que compte la Belgique.[1] Le constat que nous venons de dresser vient de ces visites. Trop souvent nous sommes confrontés à des situations où il est extrêmement difficile pour l'étranger détenu de faire valoir ses droits, et à nous-mêmes de les y aider : l'étranger a été mal informé, il n'a pas d'avocat ou n'a pas pris contact avec son avocat, il est trop tard pour introduire un recours. Trop souvent aussi, lorsque nous prenons contact avec les avocats des étrangers détenus, nous rencontrons des professionnels du droit parfois mal informés, parfois incompétents, parfois désabusés, parfois découragés.

Comme associations de défense des droits des étrangers, nous ne pouvons accepter cet état de fait. Pour toute personne, il est indispensable d'avoir la possibilité, non seulement théorique, mais effective, d'être défendue et de pouvoir faire respecter ses droits. Si cette possibilité vient à manquer, l'ensemble des garanties et protections des droits fondamentaux prévus dans les lois et les conventions internationales s'écroule. L'accès effectif qu'offre un État à l'aide juridique est un excellent thermomètre du respect qu'il accorde aux droits fondamentaux. Force est de constater que pour les étrangers détenus en centres fermés, ces dernières années, la température est tombée bien bas.

Bien sûr, il y aurait déjà beaucoup à dire sur l'aide juridique en général. Si l'accès à une aide juridique de qualité, en particulier pour les étrangers, est souvent tributaire de nombreux impondérables, en

1 Les O.N.G. n'ont toujours pas accès au centre INAD à l'aéroport de Bruxelles-National. Par ailleurs, les étrangers sont parfois détenus administrativement dans d'autres lieux : locaux de la police dans les ports, gares et aéroports, prisons.

centre fermé on peut parler d'un véritable parcours d'obstacles : la vulnérabilité liée à la détention, la difficulté du contact avec le monde extérieur, l'urgence que suppose l'expulsion imminente, sont autant de facteurs pénalisants. Ceci est d'autant plus vrai que les délais des procédures en détention sont très courts, que l'accès à l'information est limité. En outre, le droit des étrangers est complexe et s'est encore complexifié avec les dernières réformes qui ont renforcé le formalisme des procédures et accentué la prééminence du rôle de l'avocat. Or, beaucoup de détenus que nous avons rencontrés ne croient même plus en l'utilité d'un avocat.

On ne le répètera jamais assez : priver quelqu'un de sa liberté de mouvement, c'est porter atteinte à un des droits les plus fondamentaux. Il est important de rappeler qu'un étranger détenu n'est pas une personne sans droits : des recours leur sont ouverts non seulement pour contester la mesure de détention, mais aussi pour demander un droit au séjour. Ne pas tout mettre en œuvre pour que ces personnes puissent faire valoir leurs droits, pour que les recours légaux soient effectifs, c'est accepter qu'il existe dans notre État de droit des zones d'arbitraire — les centres fermés — , c'est porter atteinte à l'universalité et à l'inviolabilité des droits humains.

Avec ce rapport, nous voulons faire connaître un aspect important de la détention administrative des étrangers en Belgique. Nous voulons mettre en lumière les problèmes très concrets auxquels sont confrontés les étrangers détenus en centres fermés (et parfois aussi leurs avocats) pour faire valoir leurs droits. Notre espoir est que ce rapport puisse sensibiliser les différents acteurs de l'aide juridique en centre fermé, qu'il suscite débats et réflexions, afin d'arriver à des améliorations concrètes de la sécurité juridique des étrangers en centre fermé.

Méthodologie de collecte de l'information

Nous avons voulu dresser un état des lieux de la situation de l'aide juridique en centre fermé de la manière la plus complète possible. Nous ne pouvons prétendre bien sûr ni à l'exhaustivité ni au caractère strictement scientifique de ce rapport. Nous avons recherché à être le plus objectif possible, sans renier bien sûr notre identité et notre mission, à savoir défendre les droits de chaque personne.

Nous avons procédé de manière inductive. D'une part, nous avons eu recours à notre expérience de visite aux étrangers détenus dans les centres fermés. C'est ainsi que nous avons relu tous nos rapports de visites de l'année 2007 pour tenter d'identifier les problèmes principaux rencontrés dans le domaine de l'aide juridique, en étant attentifs en particulier à ce que les étrangers détenus en disent. C'est de là que nous tirons non seulement bon nombre d'observations concrètes, mais aussi les situations exemplatives que l'on trouvera dans ce rapport.

D'autre part, nous avons rencontré différents acteurs impliqués dans l'aide juridique en centres fermés. Nous avons conduit des entretiens avec les directions et le personnel des centres fermés, des avocats spécialisés, des avocats stagiaires, des avocats membres des Bureaux d'aide juridique, des représentants des différents barreaux, etc. C'est l'occasion pour nous de remercier toutes les

personnes qui ont accepté de prendre quelques minutes de leur temps afin de nous faire partager leur point de vue et, parfois, leurs suggestions[2].

Ce rapport synthétise les différentes positions et tente de mettre en exergue des dysfonctionnements ou des bonnes pratiques afin d'esquisser quelques recommandations et donc de tendre vers de réelles améliorations au bénéfice des personnes enfermées.

Comment lire ce rapport ?

Nous avons pris le parti de rédiger un rapport à entrées multiples, quitte à parfois nous répéter. Le rapport est découpé en fonction des principaux « acteurs » en centres fermés. Après un premier chapitre introductif qui examine l'organisation de l'aide juridique en centre fermé, nous nous penchons sur le rôle que le personnel des centres fermés et en particulier les services sociaux jouent dans l'accès à une aide juridique de qualité (Chapitre 2).

Ensuite, nous examinons le rôle des avocats : quelles sont les difficultés auxquelles ils sont confrontés pour défendre leurs clients en centres fermés et quels peuvent être les problèmes que ces derniers rencontrent dans leur relation avec leur avocat ? (Chapitre 3).

De manière très brève, nous nous sommes aussi posé la question de savoir si et comment les O.N.G. peuvent contribuer à l'amélioration de l'aide juridique dans les centres fermés (chapitre 4).

Enfin, dans un dernier chapitre (chapitre 5), nous passons à la loupe différents recours et procédures afin d'examiner en quoi la manière dont ils sont organisés par la loi ou les textes réglementaires ou dont ils sont mis en œuvre, influent sur la sécurité juridique des détenus. Les problèmes d'aide juridique en centre fermé trouvent aussi leur origine dans la législation qui parfois rend d'autant plus complexe la possibilité concrète d'exercice des droits.

Dans chaque chapitre, nous faisons des recommandations concrètes en rapport avec les constats posés. Dans le chapitre 6, nous rassemblons ces recommandations en les regroupant selon les intervenants auxquels elles s'adressent : ministre de la Politique de l'Asile et de la Migration, ministre de la Justice, législateur, direction ou personnel des centres fermés, direction générale de l'Office des étrangers, barreaux, bureaux d'aide juridique, avocats, magistrats, universités, etc. À la fin, on trouvera une série d'annexes, dont une assez volumineuse relative au cadre juridique des centres fermés, que le lecteur consultera utilement pour s'informer sur les données techniques et la portée de tel ou tel recours.

La réalité de l'aide juridique en centre fermé est complexe et tous les acteurs sont en interaction permanente. C'est pourquoi les thèmes abordés s'entrecroisent régulièrement. Les questions principales se retrouvent à plusieurs reprises dans différents chapitres du rapport, mais sous un angle différent, en fonction de l'acteur privilégié. Ce rapport n'est donc pas nécessairement destiné à être lu du début à la fin. Chaque chapitre peut être lu séparément.

2 On trouvera une liste des entretiens dans les annexes de ce rapport.

Ce rapport, par certains côtés assez techniques, mais que nous avons aussi voulu en prise directe avec la réalité vécue par les étrangers détenus, est destiné non seulement aux « décideurs » (Ministres, parlementaires, responsables de l'administration), à ceux qui peuvent impulser un changement dans l'approche de l'aide juridique en centre fermé, mais aussi au personnel et aux directions des centres fermés et aux praticiens du droit des étrangers : avocats, barreaux, magistrats, O.N.G., etc.

Cependant nous avons l'espoir que toute personne intéressée par la problématique de la détention administrative des étrangers ou de l'accès à l'aide juridique trouvera un intérêt à la lecture de ces pages, et qu'au-delà des spécialistes, les médias et l'opinion publique comprendront que le sujet traité ici met en jeu un des aspects les plus importants de notre système démocratique — la protection juridique de sujets de droit particulièrement vulnérables — et que derrière les questions parfois très pointues se cache une réalité humaine poignante.

Quelques situations rencontrées à titre d'exemple

Alisah (Centre de Transit 127)

Absence d'aide juridique au centre INAD[3]. N'a pas été informé du droit à l'aide juridique. Mauvaise communication entre l'assistant social et l'étranger détenu : l'assistant social désigne un avocat sans en informer Alisah. Aide juridique déficiente de la part de l'avocat : n'assiste pas à l'entrevue au Commissariat général.

Alisah est Ghanéen. Il arrive en Belgique en novembre 2007. À la suite de sa conversion au christianisme, il craignait pour sa vie au Ghana. Lorsqu'il s'est présenté aux autorités chargées du contrôle aux frontières, Alisah n'a pas été autorisé à pénétrer sur le territoire et a été conduit au centre INAD dans la zone de transit de l'aéroport de Zaventem. Il y demeure une semaine sans avocat. La police des frontières le prend à part à trois reprises pour l'encourager à rentrer dans son pays. Malgré qu'il n'ait jamais été informé de son droit à demander l'asile, il a fini par dire lui-même qu'il était en danger dans son pays. Il a alors été conduit au centre 127 à Melsbroek. Il dit ne pas avoir été mis au courant de son droit à l'aide juridique gratuite lors du premier entretien qu'il a eu avec son assistante sociale dans le centre. Il l'apprend seulement cinq jours plus tard par d'autres personnes enfermées comme lui au centre qui, elles, ont un avocat. Alisah demande donc un avocat auprès de l'assistante sociale du centre, qui lui répond qu'il a déjà un avocat. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'Alisah reçoit les coordonnées de cet avocat. L'assistante n'avait pas clairement informé Alisah et l'avocat n'avait pas encore contacté son client.

Alisah téléphone alors de sa propre initiative à l'avocat, qui lui dit être trop occupé pour lui rendre visite au centre. L'avocat dit qu'il « fera son possible » pour assister à l'entrevue au Commissariat général. Le jour de l'entrevue, l'avocat fait savoir qu'il n'y assistera pas. Il n'envoie pas non plus de remplaçant. Alisah est auditionné pendant trois heures un vendredi

3 Ces histoires individuelles ne donnent pas une image complète de l'aide juridique dans les centres fermés. Par ailleurs, aucun de ces exemples ne peut être considéré comme représentatif de ce qui serait « la » situation (uniforme) dans les centres fermés. Ces exemples sont à tout le moins une illustration des problèmes liés à l'aide juridique auxquels peut être confronté un étranger détenu en centre fermé. Il est impératif de mettre en place un système qui prévienne le plus possible ce genre de problèmes. C'est précisément l'objectif que nous poursuivons avec la publication de ce rapport. Les noms des personnes ont été modifiés.

sans avoir eu de l'aide pour préparer cette entrevue. Il est très nerveux en raison de l'absence de son avocat. Le mardi suivant, il reçoit une décision négative. C'est alors seulement que son avocat lui rend visite. L'avocat dispose alors de quinze jours pour introduire un recours auprès du Conseil du Contentieux des Étrangers. Pendant ces quinze jours, l'avocat ne donne pas de nouvelles : il passe un certain temps à l'étranger. De peur que l'avocat n'introduise pas le recours, Alisah demande à son assistante sociale de changer d'avocat. Cela n'est pas fait et finalement l'avocat introduit le recours à temps. Mais celui-ci est rejeté. Le jour où le C.C.E. notifie sa décision à Alisah, son avocat est de nouveau à l'étranger et injoignable.

Lorsqu'une visiteuse O.N.G. lui a proposé de lire avec lui la décision du C.G.R.A. et le recours introduit par son avocat, il ne disposait pas d'une copie de ces documents et a dû demander à l'assistante sociale une copie. Il refuse la première tentative de rapatriement et est transféré vers un autre centre fermé.

Abubakar (C.I.M.)

Un avocat demande des sommes d'argent excessives et fournit du mauvais travail. Urgence et mauvaise communication entre l'avocat et l'assistant social.

Abubakar est originaire de Guinée et arrive en Belgique en 1998. Alors qu'il vient de devenir papa (sa compagne ayant un permis de séjour), il est arrêté en juin 2007 et envoyé au centre fermé de Merksplas. Son avocat lui demande 1450 euros pour déposer une requête de mise en liberté auprès de la Chambre du conseil. L'avocat n'est pas présent à l'audience de la Chambre du conseil et envoie un stagiaire. La requête est rejetée. L'avocat prétend avoir visité Abubakar à trois reprises, alors qu'il n'est jamais passé au centre.

Abubakar change d'avocat. Le second avocat, quant à lui, est en vacances à un moment crucial. Un visiteur d'une O.N.G. lui conseille de changer d'avocat. Il reçoit un nouvel avocat (*pro deo*), compétent cette fois-ci. Il refuse une première tentative d'expulsion le 21 août 2007. Le jour prévu pour une seconde tentative d'expulsion, soit le 10 septembre 2007, il introduit une nouvelle demande d'asile depuis le centre fermé de Merksplas. Deux semaines plus tard, il est auditionné par le Commissariat général et après deux autres semaines (le 8 octobre), il reçoit une réponse négative.

Abubakar dit à son avocat de ne pas introduire de recours : « *J'en ai ma claque de toutes ces procédures.* »

Entre-temps, il y a aussi une demande de régularisation en cours. Le 31 octobre 2007, Abubakar reçoit une réponse négative à sa demande de régularisation. Son assistant social dans le centre fermé l'informe seulement de cette décision le 6 novembre 2007. Abubakar avait pourtant insisté plusieurs fois pour qu'il soit avisé au plus vite de la décision concernant sa demande de régularisation et pour que la décision soit faxée le jour même à l'avocat. Cela n'est pas fait. Le nouvel avocat est indigné du fait que le délai d'introduction d'une demande de suspension en extrême urgence est entre-temps écoulé.

Dans le même temps, l'Office des étrangers délivre aussi une décision de prolongation de la détention. Il y a en effet des problèmes avec l'ambassade de Guinée. L'assistant social confirme à Abubakar qu'il a faxé la décision de prolongation de la détention à son avocat. L'avocat, quant à lui, ne semble pas être au courant d'une prolongation de la détention et prétend qu'il n'a pas reçu de fax. L'assistant social peut cependant produire une confirmation de l'expédition de la télécopie. Le 16 janvier après plus de six mois de détention, et près de dix ans passés en Belgique, Abubakar est expulsé.

Salim (C.I.M.)

Une avocate-stagiaire qui ne connaît rien au droit des étrangers et qui, malgré des possibilités d'action manifestes, n'entreprend rien, causant ainsi un préjudice évident. Un assistant social dans un centre fermé qui n'entreprend rien malgré les demandes réitérées de l'étranger détenu de vouloir changer d'avocat.

En juillet 2007, Salim, un Irakien de 45 ans environ, s'enfuit de Bagdad en compagnie de ses deux neveux et de l'épouse âgée de 19 ans d'un de ces neveux, tous des sunnites. Ils vendent tout ce qu'ils possèdent pour payer des passeurs. En passant par la Turquie, ils prennent un petit bateau bondé de réfugiés en direction des îles grecques. Arrivés dans les eaux grecques de Lesbos, ils sont maltraités par les garde-côtes grecs puis forcés de donner leurs empreintes digitales. Ils sont enfermés pendant 1sept jours dans un centre de détention à Lesbos, dans des conditions inhumaines. Remis en liberté et ayant reçu un ordre de quitter le territoire grec, ils prennent le 16 août 2007 l'avion pour la Belgique. Ils sont hébergés dans un centre

ouvert de la Croix rouge et se rendent le 17 août 2007 à l'Office des étrangers pour y introduire leur demande d'asile. Ils sont alors emmenés au Centre pour illégaux de Merksplas. L'O.É. découvre en effet que trois des quatre membres de la famille ont laissé leurs empreintes digitales en Grèce. La Grèce accepte de reprendre ces trois personnes.

Pendant une visite d'O.N.G. à la famille dans le centre de Merksplas, on constate assez vite que l'avocate ne fait pas son travail. Salim nous raconte que le contact avec l'avocate est particulièrement difficile. Ils lui téléphonent régulièrement et elle dit toujours soit qu'elle n'a pas le temps, soit qu'elle est en train de traiter leur dossier. Elle n'a jamais rendu visite à ses clients dans le centre fermé. Ils ont été détenus environ cinquante jours sans avoir vu aucun avocat.

Ils demandent à plusieurs reprises à leur assistante sociale de changer d'avocat, mais celle-ci ne réagit pas. En fin de compte, rien n'est entrepris, même s'il existe un certain nombre de possibilités d'action juridique, du fait que l'expulsion vers la Grèce devient de plus en plus improbable. Après la notification de l'annexe 26 quater, l'ordre de quitter le territoire notifié dans le cadre de la procédure Dublin, l'avocate aurait absolument dû introduire auprès du Conseil du Contentieux des étrangers une demande de suspension en extrême urgence. Elle n'en a rien fait. D'un entretien avec l'avocate, il ressort quelle n'est même pas au courant du Règlement Dublin : « En fait, je ne connais rien au droit des étrangers. J'ai été désignée comme avocate *pro deo*, mais j'ai peu de contacts avec ces gens. Je ne m'y connais pas du tout. »

Un autre avocat est désigné. Mais la procédure selon la voie d'extrême urgence n'est plus possible. Le nouvel avocat introduit précipitamment trois requêtes unilatérales auprès du président du tribunal de première instance de Turnhout, en vue d'obtenir la suspension de l'expulsion en raison du caractère illégal de celle-ci. Le 7 novembre 2007 vers 10 heures du matin, le tribunal de Turnhout déclare les requêtes recevables et fondées. Le juge interdit à l'État belge d'expulser Salim et sa famille. Mais le transfert vers la Grèce a déjà été exécuté aux premières heures de ce même jour.

Loubna et ses enfants (127bis)

Le manque d'aide de la part d'un interprète a de lourdes conséquences pour la qualité de l'aide juridique. Peu ou pas d'information sur les procédures. Pas de notification d'une copie des décisions à l' étranger détenu.

Loubna et ses deux enfants âgés de quatre et de six ans sont des Kurdes originaires d'Irak. Après être passés par la Grèce, ils arrivent en Belgique le 9 juillet 2007. Le 12 juillet, ils sont détenus au centre fermé 127bis à Steenokkerzeel, parce que les autorités belges ont adressé aux autorités grecques une demande de reprise en application du Règlement Dublin II. Loubna ne souhaite pas retourner en Grèce où elle a déjà eu une très mauvaise expérience comme demandeuse d'asile : elle a été traitée de façon méprisante par les autorités grecques ; elle n'a pas reçu de logement et s'est donc retrouvée à la rue avec ses deux jeunes enfants ; elle craint que son dossier ne soit pas ou mal examiné par les autorités grecques. Toutes ces craintes sont d'ailleurs corroborées par nombre de rapports d'O.N.G. grecques et internationales et même par les constats établis par des parlementaires européens.

Loubna ne parle et ne comprend que le kurde. La communication avec l'avocat est donc difficile. Bien qu'une visite soit indiquée dans de tels cas, l'avocat ne s'est jamais montré et il ne téléphone même pas à sa cliente. Après un mois de détention sans la moindre assistance juridique, Loubna demande un nouvel avocat. Entre-temps, l'annexe 39ter (décision de détention) a été prolongée parce que les autorités grecques ne réagissent pas à la demande de reprise de la part de la Belgique. Loubna n'a jamais vu une copie de cette décision. Avec un avocat qui ne la tient pas au courant, Loubna se trouve dans une situation où elle n'est nullement informée de ce qui se passe dans les procédures où elle est engagée ni des recours qu'elle pourrait introduire.

Un nouvel avocat *pro deo* est désigné vers la mi-août sur l'insistance de Loubna et d'un codétenu qui lui sert d'interprète. Mais ce nouvel avocat déclare immédiatement qu'il ne peut rien faire pour sa cliente. Sur l'intervention d'une O.N.G., une nouvelle avocate accepte de prendre en charge le dossier, mais elle constate que le délai pour l'introduction d'une demande de suspension en extrême urgence contre l'annexe 26 quater (qui a été délivrée quinze jours plus tôt, après que la Grèce ait donné son accord) a expiré. Le 31 août, Loubna refuse une tentative d'éloignement pour que l'avocat puisse encore introduire une demande ordinaire de suspension, ainsi qu'une requête de mise en liberté. Si Loubna n'avait pas refusé la tentative d'éloignement, elle n'aurait pas reçu la moindre aide juridique depuis le début de sa détention jusqu'à son éloignement. Le 24 septembre, Loubna et ses deux enfants sont mis sous contrainte sur un avion à destination d'Athènes.

Chapitre 1er
Organisation de l'aide juridique dans les centres fermés

1.1. Cadre légal de l'aide juridique gratuite

Tout le monde a droit à une assistance juridique. L'article 23 de la Constitution belge garantit le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les droits sociaux qui sont protégés par cet article, comprennent entre autres le droit à l'assistance juridique. L'article 23, 3e alinéa, 2°, stipule que «*chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment : 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique.* »

Ainsi le pouvoir constituant veut-il éviter que quiconque, faute de connaissances juridiques ou de ressources sociales pour se défendre, ne perde la jouissance d'un droit ou la possibilité de formuler une défense. Les autorités doivent veiller à ce que l'assistance juridique soit accessible à tout un chacun. Nulle entrave financière, culturelle ni sociale ne peut barrer l'accès à une assistance juridique convenable.[4] En Belgique, l'aide juridique est réglée par la Loi du 23 novembre 1998[5] relative à l'aide juridique, qui a été intégrée dans le Code judiciaire.

La présente évaluation tient compte de la question de savoir si les objectifs visés par les instruments juridiques nationaux et internationaux sont bel et bien réalisés, notamment celui de garantir une assistance juridique à tout le monde, donc également aux étrangers qui sont détenus en centre fermé.

1.1.1. L'organisation de l'aide juridique gratuite en Belgique

Chaque barreau dispose d'un Bureau d'assistance juridique (B.A.J.)[6]. C'est à ce B.A.J. que le citoyen qui n'a qu'un revenu modeste peut s'adresser pour se faire désigner un avocat sur base d'une liste qui est établie chaque année par l'Ordre des avocats. Sur cette liste figurent des avocats qui veulent fournir principalement ou de façon subsidiaire des prestations dans le cadre de l'aide juridique

4 Peter Schollen et Bart Vangeebergen, avec l'assistance scientifique du Pr. Dr. P. Van Orshoven, « Juridische bijstand », http ://www.law.kuleuven.ac.be/jura/37n3/schollen.htm

5 Publiée au M.B. du 22 décembre 1998. Voyez aussi les arrêtés d'exécution du 20 décembre 1999 (M.B. du 30 décembre 1999), du 10 juillet 2001 (M.B. du 25 juillet 2001), du 18 décembre 2003 (M.B. du 24 décembre 2003), du 7 juillet 2006 (M.B. du 20 juillet 2006) et du 26 avril 2007 (M.B. du 15 mai 2007).

6 http ://www.advocaat.be et la Loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique

de deuxième ligne. L'aide juridique de deuxième ligne est l'assistance juridique qui est donnée à une personne physique sous la forme d'un conseil juridique circonstancié, d'une aide et d'une représentation, que ce soit dans le cadre d'une procédure ou non. L'Ordre des avocats surveille la qualité de l'aide juridique qui est fournie. Les bénéficiaires en sont les justiciables dont les revenus se situent en dessous de certaines limites, ainsi que des justiciables dont on suppose qu'ils sont nécessiteux. Les étrangers relèvent de cette seconde catégorie, mais uniquement pour des procédures dans le cadre de leur séjour.[7]

En outre, chaque arrondissement judiciaire dispose d'une **Commission d'aide juridique** (C.A.J.)8. Les C.A.J. sont chargées de l'organisation de l'**aide juridique de première ligne**. L'aide juridique de première ligne fournit un premier conseil juridique d'orientation et elle est organisée par les Commissions d'aide juridique. Les questions qu'on peut leur poser sont notamment les suivantes : quel service peut m'aider ? Dois-je assister à l'audience ? Ai-je suivi la bonne voie ? Est-ce la peine de consulter un avocat ? Puis-je entreprendre encore quelque chose ? Il ne s'agit donc pas d'un examen ni d'un traitement du dossier. En plusieurs endroits (palais de justice, tribunaux, C.P.A.S…), la C.A.J. organise des permanences auxquelles tout citoyen, quel que soit son revenu, peut s'adresser pour un premier conseil juridique d'orientation. Ce conseil est donné par un avocat. La C.A.J. se charge aussi de la diffusion d'informations sur les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne, notamment à l'attention des groupes sociaux les plus vulnérables.[9]

L'aide de première ligne est financée par des subventions que l'État accorde aux Commissions d'aide juridique.[10] Pour l'aide de deuxième ligne, un montant est prévu chaque année dans le budget de l'État. Les avocats sont rémunérés en fonction du nombre et de la nature de leurs prestations. Les avocats qui fournissent des prestations dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne doivent rendre compte au Bureau d'aide juridique de chaque affaire qu'ils ont traitée. Pour ces prestations, le B.A.J. accorde aux avocats des points sur base d'une liste attribuant un nombre de points aux différentes procédures. Chaque point a une valeur financière. Le budget alloué à l'aide juridique de deuxième ligne est une enveloppe fermée qui doit être répartie. La valeur du point est déterminée en divisant la somme budgétée par le nombre total des points « prestés » par l'ensemble des avocats au cours d'une année. Ce n'est qu'après ce calcul que les avocats sont payés.[11] Au vu des nouvelles procédures en droit des étrangers, la liste des points a été adaptée. Cette adaptation a fait l'objet d'un échange entre les présidents des vingt-cinq B.A.J. de l'O.V.B. et de l'O.B.F.G., soit les ordres francophones et néerlandophones, de sorte que les points ont la même valeur dans tout le pays. La liste adaptée des points a été communiquée au ministre.

7 Brochure d'information de la Commission d'aide juridique de Bruxelles sur les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne : Ce principe est inscrit à l'Arrêté Royal du 18 décembre 2003 sur les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne : « *Les étrangers pour autorisation de séjour ou recours contre une décision relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers sont assimilés aux personnes ayant des revenus insuffisants uniquement pour cette procédure* » (art.1er, §1er, 9°) Le demandeur d'asile ou l'étranger, pour ce qui concerne l'introduction de la demande de l'autorisation de séjour, ou d'un appel administratif ou judiciaire d'une décision qui a été prise en application des lois relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers.

8 L'arrondissement judiciaire de Bruxelles a deux Commissions : la francophone et la néerlandophone

9 Article 508/3, 3° du Code judiciaire

10 Article 508/4 du Code judiciaire. À noter que la loi (art. 508/5) reconnaît que l'aide juridique de première ligne peut être fournie par d'autres organisations (notamment les services juridiques), mais celles-ci ne sont pas financées par l'État dans le cadre de l'aide juridique de première ligne comme les C.A.J.

11 Article 2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999.

1.1.2. L'organisation de l'aide juridique gratuite dans les centres fermés en Belgique : réglementations européenne et belge

L'aide juridique est au coeur d'un système devant permettre à chacun de faire respecter ses droits. Il s'agit d'un élément essentiel de nos systèmes juridiques. L'aide juridique est encore plus importante dans le contexte de la détention où le risque de porter atteinte aux droits de l'homme est plus élevé. Le principe même de l'aide juridique accordée aux étrangers en détention administrative fait partie des vingt principes directeurs du Conseil de l'Europe sur le retour forcé :

« *La personne détenue doit être informée dans les plus brefs délais, et dans une langue qu'elle comprend, des raisons juridiques et factuelles de sa détention et des recours dont elle dispose; elle devrait avoir la possibilité immédiate de contacter un avocat, un médecin et la personne de son choix* ».[12]

La **directive européenne** « procédure »[13] contient un certain nombre de dispositions sur l'aide juridique aux demandeurs d'asile. Les États membres sont obligés d'informer les demandeurs d'asile, dans une langue qu'ils sont censés comprendre, sur les procédures à suivre et sur leurs droits et obligations au cours de la procédure. Ils doivent, si nécessaire, être en mesure d'utiliser les services d'un interprète. Ils doivent être informés, dans un délai raisonnable, de la décision sur leur demande d'asile. En cas de décision négative, les États membres veillent à ce qu'une assistance juridique gratuite et / ou une représentation soit prévue. Dans le cadre de la même directive, les États membres doivent veiller à ce que le conseil du demandeur d'asile ait accès à l'information contenue dans son dossier (pour autant que cette information soit pertinente pour le traitement de la demande d'asile) et qu'il ait accès aux centres fermés et zones de transit .

La **directive européenne « accueil »**[14] contient des dispositions sur le devoir d'information des demandeurs d'asile. Des informations doivent être fournies sur les «organisations ou groupes de personnes qui offrent une assistance juridique ». La **directive européenne « retour »**15 reconnaît le droit à des conseils juridiques, une représentation et, si nécessaire, à l'assistance d'un interprète ou d'un traducteur. Elle fait référence à la directive « procédure » en ce qui concerne la mise à disposition de l'aide juridique nécessaire et / ou la représentation et l'aide juridique gratuite. Des

12 Principe N°6 des « 20 principes directeurs sur le renvoi de personnes en séjour irrégulier » adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 11 mai 2005 (https ://wcd.cO.É. int/ViewDoc.jsp ?Ref=CM(2005)40&Language=lanFrench&Ver=addfinal) .

13 Articles 10 et 15 de la Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres : http ://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do ?uri=OJ :L :2005 :326 :0013 :01 :FR :HTML

14 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 :http ://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do ?uri=OJ :L :2003 :031 :0018 : 0025 :FR :PDF . D'après un récent rapport de la Commission Européenne intitulé « Achieving common EU standards on reception of asylum seekers : (Report on transposition and implementation of the Reception Conditions Directive, 26 november 2007) », cette directive est d'application dans les centres fermés. Le rapport indique que dans 7 États-membres dont la Belgique, la directive n'a pas encore été transposée en ce qui concerne les demandeurs d'asile en détention.

15 Résolution législative du Parlement européen du 18 juin 2008 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (COM(2005)0391 — C6-0266/2005 — 2005/0167(COD)) : http ://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do ?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0293+0+DOC+XML+V0//FR

voies de recours efficaces contre une décision d'éloignement doivent être disponibles auprès d'une instance impartiale et compétente, dont l'indépendance est garantie.

L'information, l'interprétariat et l'accès à un avocat sont les trois piliers d'une aide juridique de qualité. Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, le droit à un recours effectif n'est plus assuré convenablement. Pour que le droit à un recours contre une décision de détention ne soit pas théorique, la personne concernée doit être informée de ce droit, avoir accès à un avocat et pouvoir communiquer avec lui. Selon le **Comité européen pour la prévention de la torture** *« les droits des personnes privées de leur liberté seront de peu de valeur si les personnes concernées ne connaissent pas leur existence. »*[16]

Pour le **Conseil de l'Europe**, le droit à contacter un avocat dans le cadre d'une procédure d'éloignement sert à *« veiller à ce que le recours disponible contre la privation de liberté soit effectif »*[17], cette obligation est *« ici plus importante encore en raison du caractère potentiellement irréversible des conséquences de l'exécution de la décision d'éloignement »*.

La **Cour européenne des droits de l'Homme** avait réaffirmé ces principes fondamentaux en condamnant la Belgique pour violation du droit à la liberté (art. 5, §1er C.E.D.H.) dans le cadre de l'affaire Conka. La Cour statuait en ces termes : *« L'information sur les recours disponibles figurait en petits caractères, et dans une langue que les requérants ne comprenaient pas (…) il était sans doute difficile pour les requérants d'espérer pouvoir contacter un avocat, avec l'aide de cet interprète, depuis le commissariat, alors qu'au centre fermé, les requérants disposaient certes d'une possibilité de contact téléphonique avec un avocat, mais ne pouvaient plus faire appel aux services de l'interprète; que malgré ces difficultés, aucune forme d'assistance juridique n'a été prévue par les autorités. »*[18]

En Belgique, l'aide juridique en centre fermé est prévue par l'Arrêté Royal du 2 août 2002, fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres fermés et définissant les droits et obligations des étrangers détenus en centre fermé [19]. Les principes généraux apparaissent aux articles 62 et 63 :

— Article 62 : *« L'occupant a droit à une assistance juridique. Le directeur du centre veille à ce que l'occupant ait la possibilité de faire appel à l'aide juridique prévue par la loi »*

— Article 63 : *« Les occupants ont le droit de téléphoner quotidiennement et gratuitement à leur avocat entre huit heures du matin et dix heures du soir. Les avocats ont le droit d'entrer en contact téléphonique avec leur client à chaque instant. Le contact téléphonique entre un occupant et son avocat ne peut pas être interdit. »*

16 Comité de prévention contre la Torture du Conseil de l'Europe, Douzième rapport général, CPT/inf (92)3), par. 44.

17 Commentaires du Conseil de l'Europe sur les « 20 principes directeurs sur le retour forcé » (voir *supra*). Commentaire du paragraphe 2 du principe 6.

18 Affaire Conka c. Belgique. Requête n° 51564/99, par. 44.

19 Arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/9, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Nous le nommerons ensuite « Arrêté royal du 2 août 2002 ».

L'étranger en centre fermé est détenu sur décision administrative sans contrôle juridictionnel automatique. Si un étranger détenu n'est pas suffisamment informé de son droit à obtenir un avocat gratuit, il peut se retrouver dans un *no man's land* juridique : détenu par l'administration, sans assistance extérieure, attendant simplement son expulsion.

L'importance d'une aide juridique effective et de qualité en faveur des étrangers détenus en centre fermé, ressort notamment du rapport au roi accompagnant l'Arrêté royal du 2 août 2002 : *« Le droit à l'assistance juridique est clairement établi, de même qu'un régime souple pour l'accès des avocats aux centres et pour les contacts avec leurs clients (…) Il faut souligner que cet arrêté prévoit les possibilités de contact les plus étendues possible entre un occupant et son avocat »*.

Selon les textes, l'étranger détenu a donc droit à une aide juridique gratuite, quelles que soient ses ressources, et le centre fermé doit assurer la transposition concrète de ce droit dans les faits. Selon le rapport au roi précité, c'est bien au directeur du centre d'assurer la mise en pratique de ce droit : « *L'organisation pratique de l'aide juridique, comme prévu dans les articles 508/1 jusqu'au 508/23 du Code judiciaire sera menée par le directeur du centre en concertation avec les barreaux locaux* ».[20]

Il n'existe cependant pas de texte concernant l'organisation concrète de cette aide juridique, ni sur les informations qui doivent être transmises aux détenus, ni sur les décisions qui doivent être envoyées aux avocats, ni sur les modalités et les délais de désignation. En l'absence d'un tel texte, chaque centre organise l'aide juridique en collaboration avec le barreau le plus proche. Il nous faut donc observer dans la pratique la mise en oeuvre concrète du droit à l'aide juridique. À cet égard, on notera que les difficultés auxquelles sont confrontés les étrangers détenus pour obtenir une aide juridique de qualité, ont récemment été pointées dans le cadre d'une étude comparative sur les conditions de détention dans les centres fermés pour étrangers en Europe. Dans le rapport consacré à la Belgique on peut lire : *« Toujours dans les centres fermés, l'accès à l'information des personnes détenues sur leurs droits doit être amélioré, en particulier en restaurant une véritable fonction d'assistance sociale, en améliorant l'accès à un interprétariat de qualité et en facilitant le choix éclairé d'avocats qualifiés. »*[21]

1.2. Mise en pratique de l'aide juridique de deuxième ligne dans les centres fermés

1.2.1. En général

Le placement en détention d'un étranger, après son arrestation, est toujours accompagné d'une ou plusieurs décisions prises par l'administration. Lorsque l'étranger est arrêté sur le territoire en vue de

20 Arrêté royal du 2 août 2002. Rapport au roi. Commentaires des articles 62-66.

21 Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (Camps de détention, centres ouverts, ainsi que des zones de transit), avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des vingt-cinq États membres de l'Union européenne. IP/C/LIBE/2006-181. Rapport Belgique. p 32.

son expulsion, il reçoit généralement trois décisions : un ordre de quitter le territoire ou un rappel de l'ordre de quitter le territoire, accompagné d'une mesure de contrainte « remise à la frontière » ainsi qu'une décision de détention « privation de liberté à cette fin ». Une personne détenue à son arrivée à la frontière recevra une décision de « refoulement ». Un demandeur d'asile, à la frontière ou sur le territoire, aura à passer les différentes étapes de la procédure dans le centre fermé. Toutes ces décisions sont susceptibles de recours qui nécessitent l'assistance d'un avocat. Les délais pour l'introduction d'un recours contre l'ordre de quitter le territoire sont extrêmement courts. Le fait de pouvoir disposer rapidement de l'assistance qualifiée d'un avocat est primordial.

Lorsque l'étranger est conduit dans un centre fermé, il est en principe informé de son droit à l'aide juridique gratuite. Il lui est demandé s'il dispose déjà d'un avocat et s'il souhaite bénéficier de l'aide juridique gratuite. Il reçoit notamment une brochure d'information sur les différentes procédures possibles et sur son droit à l'aide juridique (cf. *infra* 2.2 et 2.3).

Dans la plupart des centres, si un étranger détenu souhaite bénéficier de l'aide juridique, la façon de procéder est la suivante : envoi d'un fax au Bureau d'Aide juridique (B.A.J.) local avec le nom de l'étranger détenu et la demande de désignation. Certains centres ajoutent la mention « urgent » lorsque l'étranger détenu a manifesté son intention d'introduire un recours en suspension en extrême urgence contre l'ordre de quitter le territoire. C'est ensuite le secrétariat du B.A.J. qui, à partir d'une liste d'avocats volontaires ou de stagiaires, va contacter l'avocat qu'il désigne et informer le centre fermé de la désignation. Ce processus peut prendre de quelques heures à plusieurs jours (parfois quatre à cinq jours).

Outre les fiches d'information juridique et la brochure d'accueil, les étrangers détenus visionnent un DVD réalisé par l'Office des étrangers qui explique de manière visuelle les différentes étapes de l'expulsion et les divers degrés de contrainte, progressivement plus élevés, qui seront exercés pour mettre à exécution la décision d'expulsion. Il convient de noter que si ce DVD est très explicite sur les conséquences qu'entraînera pour un étranger une résistance de sa part, il est par contre très discret sur les droits dont il dispose. En particulier, il n'est rien dit sur l'existence de possibles recours juridiques — notamment devant le C.C.E. — pour contester une décision d'éloignement.

On peut déjà constater que la détention constitue une exception au regard des modalités d'accès à l'aide juridique. Le centre fermé fait le lien entre l'étranger détenu et le B.A.J., alors que toute personne en liberté a la possibilité de contacter directement et personnellement la permanence du B.A.J. La qualité de l'aide juridique offerte dépendra de l'information reçue par l'étranger détenu, du travail de l'assistant social et des consignes propres à chaque centre.

Chaque centre fermé a pris l'habitude de travailler avec le barreau de l'arrondissement judiciaire où il est situé. Les trois centres fermés aux alentours de l'aéroport de Bruxelles national travaillent avec le barreau de Bruxelles, le centre de Vottem avec le Barreau de Liège, le centre de Merksplas avec le barreau de Turnhout et enfin, le centre de Bruges avec le barreau de Bruges. Ce choix semble logique pour de simples raisons de proximité. Un avocat se déplacera plus facilement dans un centre fermé situé à proximité de son cabinet.

Des collaborations se sont instaurées et, comme nous le verrons, dans certains centres, la direction réfléchit avec le barreau local sur les façons d'améliorer l'aide juridique dans le cadre du recours en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Malgré la mention de la collaboration avec les barreaux locaux dans le rapport au roi accompagnant l'A.R. du 2 août 2002, il est à noter que rien n'interdit qu'un avocat appartenant à un autre barreau que celui de l'arrondissement judiciaire où est situé le centre fermé, soit désigné dans le cadre de l'aide juridique. Les responsables du B.A.J. de Bruxelles nous l'ont rappelé. Leur compétence est nationale. Un avocat volontaire inscrit au barreau de Bruxelles peut tout à fait être désigné pour un client à Merksplas. Lorsqu'on constate un manque d'avocats volontaires au sein d'un barreau particulier, ou que trop peu d'avocats répondent présents pendant les vacances, une piste pourrait être pour les centres fermés de collaborer avec d'autres barreaux. Par exemple, vu la taille plus restreinte du barreau de Turnhout, le centre fermé de Merksplas a déjà pris des contacts avec le barreau d'Anvers.

1.2.2. Particularités de chaque centre et permanences de seconde ligne

Le centre INAD a pour particularité que l'arrêté royal du 2 août 2002 n'y est pas d'application. L'accès à l'aide juridique n'est donc pas garanti. Concrètement, les informations distribuées aux étrangers détenus dans les autres centres ne le sont pas au centre INAD. C'est l'étranger détenu qui doit faire la demande d'un avocat. S'il désire un avocat *pro deo*, le centre INAD le désignera de la même façon qu'au centre 127. S'il désire un avocat « payant », le centre donnera à l'étranger détenu un simple annuaire téléphonique. Il est très difficile pour les avocats de contacter le centre. Les représentants du B.A.J. de Bruxelles nous ont déclaré avoir fait la demande à l'Office des étrangers que les listes d'avocats de permanence ou à tout le moins qu'une information sur l'aide juridique, soient communiquées aux personnes détenues à l'INAD. Cette demande est restée sans réponse.

Le centre 127 se distingue des autres centres dans sa manière d'organiser l'aide juridique. Le centre reçoit du Bureau d'aide juridique de Bruxelles une liste d'avocats de permanence composée d'avocats volontaires du côté francophone et de stagiaires supervisés par des avocats spécialisés du côté néerlandophone. Deux avocats sont disponibles chaque semaine, un permanent, un suppléant. Contrairement aux autres centres, les assistants sociaux désignent directement l'avocat en charge du dossier. Ils ne doivent pas dépasser le nombre de 3 clients par avocat. Le personnel du centre signale à l'avocat sa désignation par fax et envoie copie au Bureau d'aide juridique. Ainsi, l'intermédiaire du secrétariat du B.A.J. est éliminé afin de gagner du temps. Même si les demandeurs d'asile sont considérés comme prioritaires, tout le public présent au centre 127 peut bénéficier de l'aide juridique offerte sous cette forme, qu'ils aient été interpellés sur le territoire ou à la frontière.

Pour **le centre 127 bis**, le Bureau d'aide juridique francophone de Bruxelles organise aussi une permanence de deuxième ligne. Elle est constituée de 5 avocats volontaires spécialisés en droit des étrangers. Le système n'est cependant pas identique à celui en vigueur au centre 127. C'est bien le centre fermé qui envoie la demande au secrétariat du B.A.J. qui ensuite désigne l'avocat. Selon les avocats de cette permanence, les désignations ne prennent pas plus de deux jours. Selon la direction du centre, elles prennent de trois à quatre jours. La permanence est tournante : chaque semaine un

avocat l'assure. Quand l'avocat est désigné, il demande rapidement au centre les décisions concernant son client. Du côté néerlandophone, une telle liste de permanence n'existe pas. Une liste plus vaste existe ; elle est composée essentiellement d'avocats stagiaires non spécialisés. L'objectif du B.A.J. néerlandophone de Bruxelles, à terme, est de mettre en place un système de permanence similaire à celui du B.A.J. francophone.

Au centre fermé de Bruges, lors du premier entretien avec le service social il est demandé à l'étranger détenu s'il a déjà un avocat et, s'il n'en a pas, s'il souhaite qu'on lui en désigne un par le biais de l'aide juridique gratuite. Si l'étranger détenu demande un avocat *pro deo*, le service social envoie la demande par fax au B.A.J. de Bruges qui désigne ensuite un avocat. Selon le centre fermé, cette désignation se fait en moins de vingt-quatre heures. Pour des cas particulièrement urgents, la mention « urgent » est inscrite sur le fax. Le Bureau d'aide juridique de Bruges envoie chaque mois une liste de quatre-vingts avocats, qui en principe ont tous une bonne connaissance en droit des étrangers.

Depuis la mise en place du recours en suspension en extrême urgence devant le C.C.E. assorti du délai de vingt-quatre heures, un nouveau système a été inauguré en octobre 2007 par le B.A.J. de Bruges, en collaboration avec le centre fermé. Afin de permettre aux étrangers détenus d'introduire ce recours dans les délais impartis, il existe désormais une permanence « extrême urgence ». Une liste de quarante avocats qui peuvent être contactés à tout moment est à disposition du centre fermé. Si un étranger détenu décide de contester en extrême urgence son ordre de quitter le territoire, le centre fermé appelle un de ces avocats qui se saisira du dossier (cf. *infra* 2.5.2.).

Au centre de Merksplas, lors de l'*intake* social, l'assistant social demande au nouvel étranger détenu s'il a un avocat. Si la réponse est non et qu'il en désire un, les assistants sociaux prennent contact avec le barreau de Turnhout par fax. Le Bureau d'aide juridique désigne ensuite un avocat. Selon la direction du centre, il faut en tout quatre à cinq jours pour que les assistants sociaux connaissent le nom de l'avocat qui a été désigné. Vingt-six avocats stagiaires et dix-sept avocats volontaires peuvent être désignés en droit des étrangers. Même s'ils sont supposés être spécialisés, souvent ils n'ont pas suivi de formation spécifique en droit des étrangers.

Au centre de Vottem, si l'étranger détenu souhaite avoir un avocat *pro deo*, l'assistant social faxe la demande au Bureau d'aide juridique de Liège. Le secrétariat du B.A.J. se chargera de désigner un avocat en lui envoyant un fax type qui insiste sur l'urgence du contexte de détention et la nécessité qu'un premier contact ait lieu avec le client dans de brefs délais. L'attention de l'avocat est aussi attitrée sur la requête de mise en liberté devant la chambre du Conseil. Il existe à Liège un réseau de quarante avocats expérimentés volontaires qui peuvent être mobilisés. De nombreux avocats stagiaires peuvent être sollicités. La désignation de l'avocat semble assez rapide : un à deux jours selon le personnel du centre, en moins de vingt-quatre heures selon le B.A.J. Cependant les intervenants (centres fermés et B.A.J.) s'accordent pour dire qu'il existe un problème pendant les périodes de vacances : désignations d'avocats absents, avocats qui partent en vacances sans prévenir leurs clients, etc.

Entre centres fermés ou entre bureaux d'aide juridique, rien n'est formellement prévu pour assurer un suivi efficace des dossiers en cas de transfert d'un étranger détenu. Même si un transfert n'empêche pas toujours que l'aide juridique se poursuive efficacement avec le même avocat, ce changement

de centre peut avoir des répercussions sérieuses sur les procédures. Par exemple, lorsqu'un étranger détenu est transféré du centre fermé de Vottem au centre fermé de Merksplas, un avocat liégeois aura des difficultés pour rendre visite à son client. À cela s'ajoute le problème de la langue : la langue de la procédure n'est pas toujours la langue de l'avocat qui a été désigné. Les différents barreaux n'ont pas mis en place d'accords formels pour assurer un suivi efficace des clients détenus. Les contacts sont souvent interpersonnels. Certains étrangers détenus peuvent rencontrer de nombreuses difficultés si le suivi n'a pas lieu. Les centres fermés de leur côté n'organisent pas non plus ce suivi. C'est souvent à l'étranger détenu de le faire lui même en demandant un nouvel avocat (cf. *infra* 2.5.5).

Dans la suite de ce rapport, nous reviendrons plusieurs fois sur l'importance de la désignation rapide d'un avocat afin que celui-ci puisse prendre connaissance rapidement de la situation de son client et, le cas échéant, intervenir rapidement. Trop souvent, nous constatons que des étrangers détenus ne bénéficient pas de l'assistance d'un avocat. Et cela, pour diverses raisons : ils n'ont pas bien compris qu'ils ont droit à l'assistance gratuite d'un avocat ; ils pensent que l'avocat ne leur sera d'aucune utilité ; ils n'ont pas confiance dans un avocat désigné automatiquement, etc. Parce que l'enfermement constitue une exception à une liberté fondamentale, nous estimons que tout étranger détenu doit bénéficier de l'assistance d'un avocat. Laisser la décision de faire désigner un avocat à l'étranger lui-même ou à son assistant social, risque de priver de nombreuses personnes de la possibilité de faire respecter leurs droits. C'est pourquoi la désignation automatique d'un avocat à tout étranger détenu qui n'en avait pas déjà, est la seule solution lui garantissant un accès effectif à l'aide juridique.

Que cette pratique de la désignation automatique que nous appelons de nos vœux soit mise en œuvre ou non, la possibilité d'avoir accès facilement et rapidement à un premier avis juridique à travers une permanence juridique de première ligne est tout aussi importante, car elle contribuerait aussi à renforcer la sécurité juridique des étrangers détenus. C'est ce que nous voulons examiner dans la section suivante.

1.3. Une permanence juridique de première ligne dans les centres fermés ?

Vu que nous traitons dans cette partie de l'organisation de l'aide juridique en centre fermé, il nous paraît opportun de soulever ici la question de l'aide juridique de première ligne qui fait partie du système général de l'aide juridique voulue par le législateur et qui pourtant n'est pas accessible aux étrangers détenus en centre fermé. Cette absence nous paraît être une grave lacune du système actuel. Les autres parties de ce rapport contribueront aussi à le montrer.

1.3.1. La nécessité d'une permanence de première ligne

Les permanences juridiques de première ligne prévues par la loi peuvent être offertes par des avocats ou des associations. Lorsqu'elle est donnée par des avocats, l'aide juridique de première ligne se fait par le biais des commissions d'aide juridique. N'importe quel justiciable peut se rendre d'abord

à la permanence de première ligne qui émet un premier avis et, si besoin en est, lui conseille de se rendre à la permanence de seconde ligne qui lui désignera un avocat. Il peut aussi contacter directement la permanence de seconde ligne.

À l'heure actuelle, une telle permanence de première ligne n'existe pas dans les centres fermés. L'étranger est donc tributaire d'un tiers pour le mettre en relation avec le monde extérieur. Ce tiers est le personnel du centre fermé.

Certains efforts ont été faits pour améliorer l'octroi d'une aide juridique gratuite et de qualité aux étrangers en centres fermés. Des fiches d'information sur les droits des étrangers détenus ont été traduites et sont diffusées dans les centres. Les directions des centres fermés, le personnel et la plupart des bureaux d'aide juridique ont entamé des réflexions communes sur les meilleures manières d'offrir cette aide juridique dans de brefs délais, notamment en raison du délai de recours extrêmement court en ce qui concerne la demande de suspension en extrême urgence devant le C.C.E.

Au delà de ces points positifs, de sérieuses inquiétudes peuvent être émises au regard du fonctionnement actuel de l'aide juridique : carence de l'information, lenteur de certaines désignations, mauvaise communication entre centre fermé et avocat, filtre de fait établi par les centres fermés entre l'avocat et son client. Certaines procédures d'urgence nécessitent un premier avis juridique indépendant qui, à l'heure actuelle, n'est pas accessible aux étrangers détenus en centre fermé. En effet, un étranger détenu peut difficilement juger par lui-même s'il est opportun d'introduire tel ou tel recours. Vu qu'aucun *screening* juridique n'est mis en place par le centre, les étrangers détenus pour lesquels aucun avocat n'a encore été désigné ou dont l'avocat désigné n'a pas encore pris connaissance du dossier se retrouvent seuls à devoir prendre une décision complexe. Les assistants sociaux des centres fermés estiment, à juste titre, que ce n'est pas leur rôle de faire cet examen d'opportunité d'un recours.

Qu'il s'agisse de la demande de suspension en extrême urgence[22] ou d'autres procédures, les étrangers détenus ont droit d'obtenir un avis indépendant, tout comme n'importe quel justiciable en liberté a la possibilité d'aller consulter directement la commission d'aide juridique. Ne pas offrir à un étranger détenu en centre fermé cette possibilité constitue une discrimination à leur encontre.

Le besoin d'un organe indépendant de conseil juridique se manifeste parfois dans la réaction de rejet de certains étrangers détenus vis-à-vis du système de l'aide juridique qui leur est proposé : ils n'ont pas confiance dans une aide qui leur est offerte par le biais de l'administration, l'Office des étrangers, qui a pris la décision de les enfermer. Ils préférèrent parfois se tourner vers un avocat qu'ils auront trouvé eux-mêmes ou par une connaissance ou un membre de famille, et qui bien souvent leur demandera des honoraires. L'image du système de l'aide juridique serait sans doute différente s'il était accessible aux étrangers détenus en centres fermés non pas par le biais des assistants sociaux des centres, mais plutôt par celui d'une permanence d'avocats ou de juristes, indépendants de l'Office des étrangers.

Il arrive enfin que des étrangers détenus, paniqués à l'idée de leur expulsion, et sous la pression de la détention, contestent l'avis de leur avocat. Ils aimeraient obtenir un second avis et ont le

22 Au sujet de ce recours particulier, concernant le rôle joué par les assistants sociaux des centres fermés, voir 2.5.2.

sentiment de vivre une insécurité juridique profonde. La possibilité de consulter gratuitement un autre avocat, d'une part constituerait une garantie supplémentaire contre l'éloignement injuste de personnes qui auraient des éléments à faire valoir pour demander un titre de séjour ou une remise en liberté, ou pour obtenir une interdiction d'expulsion, et d'autre part, en cas de confirmation de l'avis du premier avocat, serait de nature à clarifier pour l'étranger détenu sa situation juridique.

1.3.2. Prises de position des acteurs de l'aide juridique vis-à-vis d'une permanence de première ligne

Directions des centres fermés et B.A.J. sont déjà en dialogue autour de la nécessité d'imaginer des systèmes de permanence de deuxième ligne afin de faire face à certains délais de recours excessivement courts. À côté de ces discussions, la plupart des parties concernées semblent favorables à une permanence de première ligne.

Beaucoup d'avocats spécialisés estiment qu'une permanence juridique de première ligne est essentielle en centre fermé pour garantir davantage de sécurité juridique aux étrangers détenus, à condition qu'y soient affectés des moyens financiers et humains suffisants.

Des membres du personnel de centres fermés y sont aussi favorables, même s'ils craignent parfois que les avocats ou juristes ne deviennent les « réceptacles » des frustrations liées à la détention. Un directeur de centre fermé affirme que derrière cette « belle idée » se posera le problème de déterminer qui donne cet avis « neutre » et indépendant, car selon lui, la neutralité en la matière n'existe pas. Hormis ces quelques objections, aucune direction de centre fermé ne semble s'opposer à l'idée d'une permanence juridique de première ligne.

La direction du centre 127bis a laissé entendre qu'elle serait intéressée par un tel système, en particulier pour traiter les problèmes que pose la procédure en extrême urgence. Le service social du C.I.B. a aussi évoqué ce problème l'an dernier dans ses contacts avec le Barreau de Bruges qui a réagi avec diligence en proposant une solution rapide. Le Président de la Commission d'aide juridique (C.A.J.) — organe responsable de l'organisation d'une aide de première ligne — a envoyé le 24 septembre 2007 une lettre à la direction du C.I.B. qui offrait de mettre sur pied un calendrier pour une permanence juridique de première ligne. La C.A.J. avait trouvé dix-sept avocats prêts à assurer cette permanence. À ce jour la C.A.J. n'a reçu aucune réponse de la direction du centre fermé. Le B.A.J. néerlandophone de Bruxelles est aussi acquis à l'idée de tenir des permanences dans les centres fermés.

Une autre demande concrète a été adressée par le collectif d'avocats liégeois « pauvreté et étrangers » au centre fermé de Vottem. Ce collectif est une entité distincte du B.A.J., mais ses membres lui sont étroitement liés. Il y a plusieurs mois, le collectif a adressé sa demande au centre fermé de Vottem. Dans le même temps, la direction du centre fermé de Vottem a demandé au B.A.J. de mettre en place une permanence juridique de deuxième ligne, avec possibilité de la contacter à tout moment afin de permettre l'introduction de demandes de suspension en extrême urgence devant le C.C.E. Le centre de Vottem a fait cette demande au moment où une nouvelle nomenclature du système de points était envisagée. À cette époque, il était envisagé de diminuer la rémunération des avocats *pro deo* pour toutes les procédures d'urgence. Or tous les avocats conviennent que leur travail dans les

procédures urgentes en droit des étrangers est insuffisamment rétribué (cf. *infra* 3.6). Une nouvelle diminution n'était pas acceptable. Selon le B.A.J. de Liège la mise en place d'une permanence de deuxième ligne ne pouvait se faire dans de telles conditions. Le centre fermé de Vottem n'a pas non plus répondu positivement à la demande du collectif « pauvreté et étrangers » : l'acceptation d'une permanence de première ligne au sein même du centre de Vottem est conditionnée au fait que le B.A.J. accepte la mise en place d'une permanence de deuxième ligne. Quoi qu'il en soit, plusieurs mois après ces faits, la rémunération des avocats a été ramenée à l'identique, ce qui, pour beaucoup, reste encore bien peu eu égard au travail que doit fournir l'avocat dans l'urgence. Malgré cela, il n'existe toujours pas de permanence de première ligne, ni de deuxième ligne au centre de Vottem.

Quant à nous, nous sommes convaincus qu'un système de permanence juridique de première ligne en centre fermé est nécessaire et qu'il serait d'une grande utilité. Reste à l'imaginer. Il s'agirait d'une permanence composée d'avocats volontaires et/ou de juristes d'associations spécialisées dans la défense du droit des étrangers. Idéalement, chaque jour ouvrable, pendant deux ou trois heures, un ou plusieurs avocats ou juristes pourraient répondre aux questions des étrangers détenus et leur donner un premier avis sur leur situation administrative et sur les recours possibles. Les juristes de la permanence pourraient notamment examiner la situation juridique des « arrivants » en centre fermé en vue d'estimer si une procédure en extrême urgence est justifiée ou non. Il ne faut pas sous-estimer la charge de travail qu'un tel service peut représenter. C'est pourquoi ces permanences juridiques de première ligne devront disposer des moyens humains et financiers suffisants.

Recommandation 1

Idéalement, tout étranger détenu en centre fermé doit bénéficier de l'assistance effective d'un avocat. C'est pourquoi, nous recommandons à la ministre de la Politique de l'Asile et de la Migration de faire inscrire dans l'Arrêté royal du 2 août 2002, l'obligation pour le personnel des centres fermés, et en particulier le service social, de s'assurer que tout nouvel étranger détenu bénéficie, dès le premier jour de sa détention, de l'assistance effective d'un avocat. Pour ce faire, l'assistant social ou le membre du personnel de garde :

— **s'informera auprès de l'étranger détenu s'il dispose déjà de l'assistance d'un avocat ;**

— **si c'est le cas, il prendra contact immédiatement avec cet avocat pour l'informer de la détention de son client et s'assurer qu'il accepte de continuer à prendre en charge la défense des intérêts de son client ;**

— **si l'étranger détenu ne bénéficie pas de l'assistance d'un avocat à son arrivée dans le centre, ou si son avocat fait savoir qu'il n'assure plus la défense des intérêts de son client, l'assistant social ou le personnel de garde fera désigner immédiatement un nouvel avocat auprès d'un Bureau d'aide juridique, et cela, même si l'étranger détenu ne manifeste pas clairement sa volonté de recevoir l'assistance d'un avocat.**

Recommandation 2

Nous recommandons au Ministère de la Justice de libérer les moyens financiers nécessaires à la mise en place d'une permanence juridique de première ligne dans tous les centres fermés.

Nous recommandons aux barreaux, à l'Office des étrangers et aux directions des centres fermés, et le cas échéant aux associations de défense des droits des étrangers, de mettre en œuvre rapidement une permanence juridique de première ligne dans tous les centres fermés.

Idéalement cette permanence devrait se tenir chaque jour (quelques heures) dans chaque centre fermé. Elle aurait notamment pour rôle de donner un avis indépendant à chaque personne détenue qui en fait la demande, sur l'opportunité d'introduire une demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du Contentieux des étrangers, mais bien sûr aussi sur les autres procédures possibles. Elle permettrait encore aux étrangers détenus qui se posent des questions sur le travail de leur avocat de recevoir l'avis d'un autre spécialiste.

Recommandation 3

Nous recommandons aux barreaux, et notamment aux B.A.J. de :

- **mettre en place des systèmes de permanence de seconde ligne, notamment pour l'introduction rapide de la demande en suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers[23] ;**

- **permettre au personnel des centres fermés de désigner directement l'avocat à partir d'une liste de permanence, en s'inspirant de la pratique du centre 127;**

- **mettre en place des collaborations structurelles entre barreaux pour assurer un meilleur suivi des étrangers détenus en cas de transfert d'un centre fermé à un autre centre fermé.**

23 Ce type de permanence ne pourra toutefois être efficace si une information claire et correcte, notamment sur la nature de la procédure de demande en suspension en extrême urgence et sur les conditions prévalant à son introduction, n'est pas donnée au préalable par un acteur spécialisé. Nous pensons en particulier à une permanence juridique de première ligne à l'intérieur des centres fermés telle que décrite dans la recommandation 2.

Chapitre 2
Le rôle des directions et services sociaux des centres fermés

2.1. Statut et disponibilité des membres du service social

Dans tous les centres fermés, l'accès à l'aide juridique repose en grande partie sur le service social du centre, que ce soit pour la première information, pour la désignation rapide d'un avocat ou son remplacement, la communication à l'avocat d'informations concernant son client détenu, ou encore la facilitation de la communication entre l'avocat et son client. Le service social est un acteur important de l'aide juridique dont doivent bénéficier les étrangers détenus en centre fermé. Les avocats reconnaissent tous que l'effectivité et la qualité de leur travail dépend en bonne partie de la bonne collaboration avec l'assistant social en charge du dossier de leur client. En ce domaine, les expériences sont très variables. On trouve dans les centres fermés des assistants sociaux qui font consciencieusement leur travail et qui sont désireux de collaborer au mieux avec les avocats. Mais d'autres sont négligents et difficiles à contacter, et renâclent parfois à communiquer avec les avocats.

2.1.1. Statut

Au-delà des différences de comportement dues au caractère et à la motivation de chaque assistant social, on ne peut que constater que le cadre réglementaire et disciplinaire dans lequel les assistants sociaux des centres fermés ont à remplir leur mission est contraire à l'indépendance que la déontologie de leur profession exige. Vu l'importance de leur rôle dans la défense des intérêts des étrangers détenus, ce manque d'indépendance met en question l'effectivité du droit à l'assistance juridique tel qu'il est consacré par l'article 62 de l'Arrêté royal du 2 août 2002 relatif à l'organisation des centres fermés.

Il ne s'agit pas ici de critiquer le comportement des assistants sociaux dans les centres fermés, mais de mettre en lumière que les contraintes liées à leur statut ne leur permettent pas, dans bien des cas, d'entreprendre des démarches qui seraient pourtant nécessaires pour assurer aux étrangers détenus une bonne défense de leurs intérêts. Dans ce but, nous nous proposons d'examiner le statut des membres des services sociaux des centres fermés et le cadre de travail fixé par leur employeur, à savoir l'Office des étrangers. La consultation de différents textes et documents nous éclairera sur ce sujet.

Commençons par **l'arrêté royal du 2 août 2002**. Il précise en son article 3, qui vaut pour tout le personnel du centre, que celui-ci *« a pour mission :*

1° de maintenir les étrangers placés dans le centre dans l'attente, selon le cas, d'une éventuelle autorisation d'entrer ou de séjourner dans le Royaume ou de leur éloignement du territoire ;

2° de les accompagner psychologiquement et socialement et de les préparer à leur éloignement éventuel ;

3° de les inciter au respect de la décision d'éloignement qui serait prise à leur égard. »

De manière plus spécifique, l'article 68 du même arrêté royal dispose que le service social des centres fermés *« assume en collaboration avec le service médical l'accompagnement psychologique et social de l'occupant durant son séjour au centre, et le prépare à son éloignement éventuel. Le service social accompagne l'occupant en vue de veiller au respect de la décision prise quant à sa situation de séjour. »* Le rapport au Roi, joint à l'arrêté royal précise en outre que *« en général, ce service doit servir à éclairer l'occupant sur sa situation, à l'informer et à l'accompagner aux différents stades de la procédure administrative. Dans les centres pour étrangers illégaux ou pour demandeurs d'asile déboutés, l'accent est mis sur un accompagnement réaliste au vu d'un éloignement du territoire. Dans les centres pour demandeurs d'asile en procédure, il est prévu un accompagnement réaliste au vu de toutes les éventualités possibles, qu'il s'agisse d'un séjour ultérieur sur le territoire en sa qualité de demandeur d'asile ou qu'il s'agisse de son éloignement »*.

On le voit, la mission confiée au service social n'est pas neutre. Elle est orientée presque exclusivement vers un seul objectif : l'éloignement de l'étranger. On pourrait comprendre qu'il soit demandé au personnel d'observer la plus stricte neutralité par rapport aux décisions prises par l'administration à l'égard de l'étranger, mais il est difficile d'accepter qu'il soit demandé à des assistants sociaux, qui en principe doivent favoriser l'autonomie et le libre choix de leur « client », d'influencer les étrangers pour qu'ils ne contestent pas les décisions d'expulsion prises à leur égard.

Il est intéressant de comparer les missions des membres des services sociaux des centres fermés avec celles des travailleurs sociaux des structures d'accueil pour demandeurs d'asile telles que décrites dans la **loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile.** L'article 31, §3, stipule que ces missions *« consistent notamment à aider le bénéficiaire de l'accueil à surmonter et améliorer les situations critiques dans lesquelles il se trouve. À cette fin, le travailleur social fournit la documentation, les conseils et la guidance sociale à l'intéressé, le cas échéant en l'orientant vers des services externes. Les missions du travailleur social incluent également l'évaluation des besoins spécifiques du bénéficiaire de l'accueil »*. L'accent est ici mis non sur un objectif à atteindre, mais sur la personne à accompagner. La différence est énorme. On imagine aisément que cette différence d'accent a un impact sur la collaboration avec les avocats quand le travail de ceux-ci consiste dans bien des cas à contester les décisions d'éloignement.

En 2007, le **SELOR**, bureau de sélection de l'administration, publiait une **offre d'emploi d'assistant social pour les centres fermés**[24] qui précise, dès la description de la mission, que dans le cadre de l'accompagnement des « habitants du centre », l'assistant social « les prépare à l'idée qu'ils vont devoir

24 Toujours consultable (juillet 2008) sur : http ://www.selor.be/examadv/AFG07829.htm

très probablement quitter notre pays ». En outre, il est demandé aux candidats de disposer, entre autres, des qualités suivantes : *« Vous disposez d'une grande force de persuasion », « Vous êtes capable de travailler en étant orienté résultats», « Vous n'avez pas peur de communiquer de mauvaises nouvelles », « Vous êtes apte à travailler dans un environnement hiérarchisé »*. Le règlement de sélection[25] précise aussi que les assistants sociaux ont différentes fonctions, notamment celle de « fonctionnaire chargé du rapatriement ». Dans ce cadre, il est demandé aux assistants sociaux de préparer, *« au moyen d'entretiens, les résidents à leur éloignement de sorte que celui-ci puisse se dérouler efficacement et dans des conditions humaines. Concrètement, cela signifie :*

— que vous les aidez à accepter la décision de maintien en détention en vue de leur éloignement ;

— que vous les accompagnez dans le processus de départ et que vous les incitez à réfléchir à leur avenir dans leur propre pays ;

— que vous les incitez à retourner volontairement dans leur pays ou à y retourner sans opposer de résistance ;

— que vous appliquez les directives et que vous réagissez de manière flexible à d'éventuelles modifications. »

Les conditions de travail « imposées » aux assistants sociaux en centres fermés, sont en totale contradiction avec la définition du travail social telle qu'elle est donnée par la Fédération internationale des travailleurs sociaux (FITS)[26] et la déontologie qui en découle. De prime abord, la mission demandée aux assistants sociaux des centres fermés n'est pas compatible avec les principes suivants, repris dans la proposition de document éthique du 29 septembre 2004 de la FITS[27] :

— *« Les travailleurs sociaux doivent respecter et promouvoir le droit des personnes à faire leurs propres choix et à prendre leurs propres décisions, quels que soient leurs valeurs et leurs choix de vie, à condition que cela ne menace pas les droits et intérêts légitimes des autres ».*

— *« Les travailleurs sociaux doivent défendre l'implication et la participation totales des personnes qui utilisent leurs services de façon à les rendre autonomes dans les décisions et les actions qui concernent leur existence ».*

— *« Les travailleurs sociaux ont le devoir d'attirer l'attention des employeurs, des responsables, des politiques et du grand public sur les situations où les ressources sont inadéquates ou bien où la distribution de ressources, les règles et pratiques sont abusives, déloyales ou nocives ».*

25 Voir : http ://www.selor.be/examreg/R_AFG07829.pdf

26 « *Le professionnel du travail social œuvre pour le changement social, en résolvant des problèmes de relations humaines, d'autonomie et de liberté des personnes en vue d'améliorer leur existence. Le travailleur social intervient au point d'interaction des personnes et de leur environnement, en utilisant les théories du comportement et sa connaissance des institutions sociales. Ce sont les principes des droits de l'homme et de justice sociale qui fondent le travail social* » (http ://www.ifsw.org/en/p38000399.html#top).

27 *Ibidem*

On peut comprendre que l'Office des étrangers recrute des fonctionnaires chargés de convaincre les étrangers d'accepter leur expulsion. Mais n'est-il pas contradictoire, ou à tout le moins difficilement justifiable que les personnes chargées de cette tâche soient des assistants sociaux à qui est confié l'accompagnement social des étrangers détenus, qui inclut notamment pas mal de tâches liées à l'aide juridique ? Comment ces assistants sociaux, « fonctionnaires chargés du rapatriement » vont-ils pouvoir développer une réelle relation de confiance avec les personnes détenues ? Seront-ils prêts à envoyer avec diligence à l'avocat des informations qui lui permettront d'attaquer devant les tribunaux administratifs ou judiciaires des décisions d'éloignement à l'exécution desquelles ils ont pour mission de contribuer ?

Haroun, Irak, octobre 2007, C.I.M.

> L'avocat est venu le visiter et lui a conseillé d'attendre une éventuelle libération pour ensuite se rendre en Angleterre et y demander l'asile. Nous demandons à Haroun pourquoi il ne veut pas introduire déjà maintenant une demande d'asile dans le centre fermé. Haroun répond que l'assistante sociale lui a dit qu'il n'a pas le droit de faire une demande d'asile.

Nul ne conteste que les assistants sociaux des centres fermés ne sont pas indépendants. Eux-mêmes ne revendiquent pas une prétendue indépendance ; ils sont les premiers à reconnaître les limites de leur travail. Les assistants sociaux qui ont développé de bonnes pratiques dans le cadre de leur travail et qui mènent leur mission avec un réel souci des personnes qu'ils doivent accompagner reconnaissent les contraintes auxquelles ils sont soumis. Cette situation n'est pas d'abord liée à leur statut de fonctionnaire, mais plutôt au fait qu'ils sont employés par l'Office des étrangers, et sont tenus de suivre ses instructions. Ils sont membres de cette administration dont les décisions peuvent être contestées grâce à l'aide juridique qui est accordée aux étrangers détenus en centre fermé. Aux yeux des étrangers, ils font partie du « système » qui, en les enfermant, porte atteinte à un de leurs droits les plus fondamentaux. Est-il dès lors légitime de leur confier une fonction si importante pour la défense des droits des personnes détenues en centre fermé ? Ces tâches devraient plutôt revenir à des assistants sociaux, statutairement indépendants de l'Office des étrangers.

Honoré, Guinée Conakry, juillet 2008, C.I.M.

> Lorsqu'il a demandé un conseil sur sa situation à l'assistante sociale, elle lui a répondu : « Je travaille pour l'Office des étrangers. Si vous voulez un avis, adressez-vous à votre avocat ». Depuis, il ne demande plus rien à l'assistante sociale puisqu'elle n'est que « l'intermédiaire entre l'Office des étrangers et le centre fermé ».

Recommandation 4

Nous recommandons au ministre de la Politique d'asile et de la Migration de modifier l'Arrêté royal du 2 août 2002 en ce qui concerne la définition des missions du service social des centres fermés afin de la rendre conforme à la déontologie des travailleurs sociaux.

Nous recommandons au gouvernement de confier l'accompagnement social des personnes détenues en centre fermé, en particulier les tâches relatives à l'accès au système de l'aide juridique, à des assistants sociaux qui soient statutairement indépendants de l'Office des étrangers et dépendants du S.P.F. Intégration Sociale.

2.1.2. Disponibilité

Voici les chiffres dont nous disposions au mois de juin 2008 sur le nombre d'assistants sociaux dans les centres fermés :

— Centre 127 : cinq assistants sociaux pour une capacité de soixante personnes, soit un assistant social pour douze personnes.

— Centre 127bis : sept assistants sociaux pour une capacité totale de cent vingt personnes, soit un assistant social pour dix-sept personnes.

— Centre pour illégaux de Bruges : six assistants sociaux pour une capacité de cent douze personnes, soit un assistant social pour dix-neuf personnes.

— Centre pour illégaux de Merksplas : six assistants sociaux pour une capacité de cent quarante-six personnes, soit un assistant social pour vingt-quatre personnes.[28]

— Centre pour illégaux de Vottem : sept assistants sociaux pour une capacité de cent soixante personnes, soit un assistant social pour vingt-trois personnes.

Dans les centres de Merksplas et de Bruges, les personnes qui souhaitent rencontrer un assistant social doivent en faire la demande un jour à l'avance en le signalant sur un formulaire disponible à cet effet. Un tel système n'est pas de nature à favoriser une relation de confiance et le sentiment chez l'étranger détenu d'être pris en considération. Les centres où la pratique est différente en sont la preuve. Ainsi, au centre 127, les assistants sociaux sont accessibles facilement, et si l'assistant social s'investit dans son travail, la relation qu'il entretient avec les personnes détenues dont il assure le suivi, est en général meilleure.

28 Récemment la direction du centre fermé nous a confirmé qu'ils cherchaient encore à engager d'autres assistants sociaux, mais le recrutement est difficile car peu d'assistants sociaux sont intéressés à travailler dans le contexte d'un centre fermé.

Enfin, il n'existe pas de permanence d'un assistant social dans les centres fermés pendant les week-ends et les jours fériés. À ces périodes, si un avocat souhaite obtenir une information ou un renseignement, il doit nécessairement passer par un membre du service de sécurité qui la plupart du temps n'est pas qualifié pour donner une information de cette nature. Or, vu l'urgence de certaines procédures, cette impossibilité d'obtenir une information fiable tous les jours de l'année est problématique pour les avocats.[29]

Recommandation 5

Nous recommandons à l'administration responsable de l'accompagnement social des étrangers détenus de faire en sorte qu'une permanence sociale dans chaque centre fermé, tous les jours de l'année, week-end et jours fériés compris, soit assurée afin de garantir l'accès à l'aide juridique vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

2.2. Information des étrangers détenus

Une bonne communication entre l'assistant social et l'étranger détenu est indispensable à une aide juridique de qualité. Un étranger transféré dans un centre fermé se voit privé de sa liberté en vue d'un éloignement. Il importe dès lors qu'il reçoive au plus vite l'information la plus complète possible quant à sa situation, la possibilité de recourir à une assistance juridique gratuite et les décisions qui le concernent. Comment cela se passe-t-il dans la pratique ? Quelle information est communiquée à l'étranger détenu, de quelle manière et quand ?

2.2.1. Première information de l'étranger détenu

Dans la plupart des centres, tous les étrangers sont en principe informés du droit de recourir à l'assistance juridique. Dans certains centres, cependant, une distinction est établie selon le statut de l'intéressé, et ce, malgré le fait que le **droit à une aide juridique gratuite** soit d'application pour tous les étrangers détenus dans un centre fermé. L'information relative à la possibilité de faire appel à une assistance juridique gratuite sera donc fonction du centre dans lequel l'étranger détenu est placé et du statut de cette personne.

Dans **le centre INAD**, d'après la direction, il n'est expliqué à aucun étranger qu'il a droit à un avocat. On attend que l'intéressé en fasse lui-même la demande. La pratique nous révèle qu'en

29 Au cours d'un voyage d'étude en Suède, Vluchtelingenwerk Vlaanderen a observé une toute autre situation dans le centre de détention de Märsta : 30 « caseworkers » (assistants sociaux) y travaillent en 3 équipes de jours de chacune 5 personnes et 5 équipes de nuit de chacune 2 personnes. Chaque personne détenue a 3 assistants sociaux qui chacun s'occupent d'un aspect différent du séjour dans le centre. Un assistant social n'a jamais plus de 7 personnes détenues sous sa responsabilité. Le groupe des assistants sociaux « couvre » 32 langues différentes. Il s'agit d'une politique qui a clairement pour objectif de renforcer la relation entre la personne détenue et son assistant social. Les assistants sociaux ont l'obligation, en vertu d'un code de conduite très strict, de donner à tout moment à la personne détenue la possibilité d'être entendue.

général, les personnes ne sont pas informées spontanément par le personnel ou les services de police qu'ils ont droit à l'assistance d'un avocat; ils ne recevront une information que s'ils la demandent explicitement et on a déjà pu constater que la réponse consistait parfois à indiquer simplement la liste des avocats se trouvant dans l'annuaire téléphonique. Nombreux sont ceux qui ne peuvent faire valoir leurs droits parce qu'on ne les informe pas sur le droit à l'aide juridique gratuite.

La direction du **centre 127** explique que les demandeurs d'asile et les illégaux sont traités différemment. Si les premiers se voient automatiquement proposer un avocat *pro deo*, le service social ne propose un avocat aux seconds que dans les cas où l'étranger manifeste son refus de donner suite à l'ordre de quitter le territoire, quand il existe des problèmes d'identification ou encore quand aucun vol n'est prévu.

Dans le **centre 127 bis** également, la direction nous déclare qu'il n'est pas expliqué à tous les étrangers détenus qu'ils ont droit à un avocat. Ainsi, les étrangers pouvant être rapatriés rapidement (les étrangers en séjour illégal, mais en possession de tous les documents nécessaires pour voyager et pour lesquels un vol peut être réservé rapidement) ne se voient pas proposer d'avocat. L'assistant social mentionne pendant l'*intake* social le délai de vingt-quatre heures pendant lequel un recours peut être introduit en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers afin de contester un ordre de quitter le territoire. Quand l'étranger détenu n'opte pas pour cette possibilité et qu'il est en plus rapatriable rapidement, on ne lui propose pas d'avocat.

Un étranger détenu qui ignore avoir droit à un avocat *pro deo* ne peut faire valoir son droit. Il est primordial que tout étranger détenu, quel que soit son statut, soit informé de ce droit fondamental. Dans les neuf fiches qui constituent la brochure d'information qui en principe devrait être distribuée à toute personne détenue, la septième concerne le droit à l'aide juridique. Elle explique correctement comment procéder pour obtenir l'assistance d'un avocat.[30] Il est impératif que la personne chargée de donner cette information sur le droit à l'aide juridique, s'assure qu'elle a été bien comprise et assimilée, c'est-à-dire que l'étranger détenu sache non seulement qu'il a droit à l'aide d'un avocat, mais aussi comment faire valoir ce droit. Pour ce faire, une simple information écrite (la fiche) ne suffit pas ; elle doit être accompagnée d'une explication orale.

L'étranger qui arrive dans un centre fermé devrait également être informé par le centre de **la situation juridique** qui est la sienne (**motifs de détention, éventuellement motivation de l'ordre de quitter le territoire**) et des **différentes possibilités de recours** dont il dispose (requête devant la Chambre du conseil, recours, le cas échéant en extrême urgence, devant le Conseil du contentieux des étrangers). Dans le cadre de cette communication d'informations importantes, certains centres fermés établissent également une distinction selon la situation dans laquelle se trouve l'étranger détenu.

Ainsi, la direction et le service social du centre 127 indiquent que le délai de vingt-quatre heures mentionné précédemment (demande de suspension en extrême urgence) est expliqué aux illégaux rapatriables rapidement uniquement si ceux-ci contestent la mesure d'éloignement.

30 Une légère erreur s'est malgré tout glissée dans cette fiche. Il y est écrit : « *Pour les personnes qui n'ont pas les moyens, il existe un système d'avocats pro deo* ». Or tout étranger a droit à l'aide juridique gratuite en ce qui concerne les procédures relatives à son séjour, indépendamment de ses ressources financières (A.R. du 18 décembre 2003).

La procédure devant la Chambre du conseil ne serait pas non plus expliquée à tous les étrangers détenus. Cela signifie que certaines personnes en droit d'introduire un recours contre une décision d'enfermement ne sont pas informées de ce droit.

D'après le témoignage de plusieurs avocats, certains centres ne fournissent aucune information aux personnes engagées dans une procédure « Dublin ». Dans d'autres cas relatifs à cette procédure, nous constatons parfois que l'information donnée est erronée, par exemple en ce qui concerne les délais de la procédure de détermination de l'État responsable ou les délais de détention applicables dans cette situation. Parfois aussi, l'étranger détenu reçoit l'information qu'aucun recours n'est possible contre la décision des autorités belges de demander à un autre État membre de se déclarer responsable.

Le moment où les étrangers sont informés peut aussi poser problème. Dans tous les centres fermés à l'exception du centre INAD, un premier *intake*, souvent appelé « *intake* administratif » ou « *intake* sécurité », est prévu, directement après l'arrivée de l'intéressé. Ce n'est pas l'assistant social qui s'en charge, mais un éducateur ou le personnel de garde. Pendant l'*intake* administratif, le règlement d'ordre intérieur du centre fermé est transmis au nouvel arrivé. Selon les instructions données par la direction de l'Office des étrangers, un *intake* social doit avoir lieu, avec un assistant social, le jour même de l'arrivée ou le premier jour ouvrable qui suit. Étant donné que le service social est fermé le weekend, les jours fériés et en soirée pendant la semaine, il peut arriver que plusieurs jours s'écoulent entre l'arrivée de la personne et l'*intake* social.[31] Lors de leurs rencontres avec des personnes enfermées, les visiteurs O.N.G. ont déjà constaté que, parfois, plusieurs jours s'écoulent avant qu'elles n'aient un entretien avec un assistant social. Dans certains cas exceptionnels, il semble bien qu'il n'y ait jamais eu de vrai « *intake* social ».

Le moment où un étranger détenu dans un centre fermé est informé de son **droit à une aide juridique** varie selon le centre dans lequel se trouve l'intéressé et dans certains centres, selon sa situation juridique.

Au **centre 127** et au **C.I.V.**, la direction nous explique que l'étranger détenu reçoit des explications sur l'aide juridique gratuite pendant le premier *intake*. Cette information lui est donc en principe communiquée dès son arrivée dans le centre, même pendant le weekend et les jours fériés. En posant la question dès l'arrivée de l'intéressé, le centre 127 et le C.I.V. gagnent du temps pour faire une demande de désignation d'avocat, ce qui permet de garantir au plus vite une assistance juridique. Les visiteurs O.N.G. ont cependant déjà pu constater que des demandeurs d'asile détenus au centre 127 pour lesquels un avocat avait été désigné automatiquement n'en avaient pas ou en avaient été mal informés. Cela laisse planer un doute quant à la qualité de l'information qui est donnée sur le droit à l'aide juridique.

Au **C.I.M.** et au **centre 127bis**, lors du premier *intake*, on ne s'enquiert généralement auprès de l'étranger détenu que de savoir s'il a déjà un avocat. Ce n'est qu'au cours de l'*intake* social qu'il lui est demandé s'il souhaite bénéficier des services d'un avocat *pro deo*. D'après la direction du C.I.M., la procédure du recours en extrême urgence est expliquée à l'ensemble des étrangers détenus dès le

31 S'il est vrai que la direction du centre 127bis nous a communiqué que l'*intake* social pouvait avoir lieu tous les jours, week-ends et jours fériés compris, nous voyons difficilement comment cela est possible vu qu'à notre connaissance, il n'y a pas de permanence d'assistant social pendant les jours non ouvrables.

premier *intake*. Si la personne souhaite introduire un tel recours, le nécessaire est immédiatement fait pour trouver un avocat. Toutefois, lors de la même conversation, la direction a fait état de la quasi-impossibilité de faire désigner un avocat en dehors des heures de bureau.

Au C.I.B., la question n'est posée à tous les étrangers que pendant l'*intake* social, ce qui signifie que plusieurs jours peuvent séparer l'arrivée de l'intéressé au centre fermé et la question de l'opportunité de désigner un avocat. La direction nous a déclaré qu'au cours de l'*intake* social, on demande à l'étranger détenu s'il a déjà un avocat et/ou s'il désire recourir à l'aide juridique gratuite. Si le résident affirme qu'il a déjà un avocat, le centre vérifie si la personne présentée comme telle est bien avocat afin d'éviter toute fuite d'informations relatives au dossier vers une personne non habilitée à les recevoir.

Bien qu'il revienne à l'assistant social d'informer l'étranger détenu sur sa **situation juridique et les possibilités de recours**, les directions du centre 127 et des centres fermés pour illégaux de Vottem et de Merksplas nous ont informés que, chez eux, les procédures sont brièvement — la durée est fonction de la situation juridique de l'intéressé — passées en revue dès l'*intake* administratif. Les directions des centres ont bien conscience que pour certaines procédures, comme la procédure de recours en extrême urgence, l'intéressé ne dispose que de vingt-quatre heures pour introduire le recours. Si l'étranger détenu doit attendre l'*intake* social pour être informé de cette possibilité de recours, le délai d'introduction est généralement déjà dépassé. Ce recours est pourtant le seul permettant, à court terme, de suspendre l'exécution d'un ordre de quitter le territoire. C'est la raison pour laquelle plusieurs centres, comme les centres fermés pour illégaux de Merksplas et de Vottem, expliquent cette procédure dès le stade de l'*intake* administratif.

« L'information est communiquée au résident dès l'« intake sécurité » qui peut avoir lieu tous les jours de l'année. De cette manière, le droit des nouveaux résidents d'introduire un recours en urgence peut être respecté. » **Direction du C.I.V.**

Enfin, il convient de dire un mot de **la manière dont la première information est communiquée.** Chaque centre fermé, hormis le centre INAD, a recours à une brochure d'information intitulée « Brochure d'information pour les résidents en centre fermé » et constituée de neuf fiches informant l'étranger détenu sur le droit à un avocat, sur la situation qui est la sienne et les possibilités juridiques qui existent.

Les thèmes des différentes fiches sont les suivants :

— Vous séjournez illégalement en Belgique. Pourquoi êtes-vous maintenu ?

— Vous vous êtes présenté à la frontière et vous avez demandé l'asile. Pourquoi êtes-vous maintenu ?

— Vous vous êtes adressé à l'Office des étrangers et vous avez demandé l'asile. Pourquoi êtes-vous maintenu ?

— Vous avez demandé l'asile ou vous voulez le demander. Que va-t-il se passer ?

— Vous voulez introduire une deuxième demande d'asile dans le centre

— Vous devez (ou voulez) retourner dans votre pays d'origine, mais vous n'avez plus de documents d'identité

— Vous n'avez pas d'avocat. Comment demander l'aide d'un avocat ?

— Vous voulez introduire une plainte contre le centre. Comment vous y prendre ?

— Les organisations humanitaires

La page d'introduction de la brochure stipule qu'il revient à l'assistant social de déterminer pour chaque personne quelle information est pertinente pour son cas et de lui remettre les fiches correspondantes. Étant donné l'importance des fiches 6 à 9, celles-ci doivent impérativement être distribuées à tous les étrangers détenus. Les fiches sont présentes dans tous les centres, dans les langues les plus usitées.[32] Il existe également une fiche séparée qui explique la procédure de demande de suspension en extrême urgence.

Au **centre 127** et au **C.I.B.**, les fiches sont distribuées et parcourues brièvement oralement dès l'*intake* administratif. Dans la plupart des centres, elles sont expliquées plus en détail au cours de l'*intake* social. Selon la direction du centre 127, l'explication orale peut se faire, le cas échéant, avec l'aide d'un interprète joint par téléphone.

Au **C.I.M.**, les fiches ne sont distribuées que lors de l'*intake* social.

Au **C.I.V.**, elles ne sont pas systématiquement distribuées. Les étrangers détenus sont informés de leur existence, mais ne les reçoivent que s'ils en font la demande. Cette pratique diminue les chances d'être informé correctement et défavorise les étrangers détenus les plus introvertis.[33]

Au centre **127bis**, la distribution des fiches a lieu lors de l'*intake* social et selon la direction, elle est toujours accompagnée d'une explication orale : « *Dans la majorité des cas, cela ne prend pas beaucoup de temps : on commence avec les raisons de la détention et l'évolution du dossier pour finir avec le droit de recourir à un avocat et les possibilités d'appel.* »

Dans le centre **INAD**, les fiches ne sont pas accessibles aux personnes détenues.

D'une manière générale, les fiches fournissent une information exacte et de qualité, bien que parfois assez technique. Il est très probable que les étrangers détenus ne comprennent pas l'information reprise dans les fiches si elle n'est pas accompagnée d'une explication orale détaillée.

32 Les fiches existent en albanais, en arménien, en portugais, en allemand, en anglais, en espagnol, en hindi, en néerlandais, en français, en russe, en turc, en arabe, en urdu et en farsi. Elles seront bientôt disponibles également en chinois et en lingala.

33 Les visiteurs O.N.G. au centre de Vottem constatent effectivement que les fiches ne sont presque jamais distribuées et que la plupart des personnes détenues en ignorent même l'existence.

Pour s'assurer que l'étranger détenu soit correctement informé, il est essentiel qu'il reçoive le plus rapidement possible après son arrivée dans le centre fermé un exemplaire des fiches pertinentes pour sa situation, dans une langue qu'il comprend, et que cela s'accompagne d'une explication orale claire.

Nous observons un écart entre l'explication donnée par les directions de centre et les échos nous parvenant des étrangers détenus. Depuis le début de l'année 2008, nous avons demandé aux visiteurs des O.N.G., dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, d'accorder une attention particulière lors de leurs conversations avec les étrangers détenus à l'information que ces derniers ont reçue du centre concernant leur situation juridique et les recours possibles. Les visiteurs des O.N.G. ont établi que dans la plupart des centres, tous les étrangers détenus ne reçoivent pas les fiches d'information et certains n'en ont même jamais entendu parler. Par contre, il est rare de rencontrer des personnes qui n'ont pas reçu la « brochure d'accueil » ou règlement d'ordre intérieur qui précise les règles de vie dans le centre — horaire, droits et obligations des résidents, système des sanctions, etc.

Certains étrangers détenus, auxquels les fiches ont bien été transmises, n'ont reçu aucune explication orale. D'autres ont bien reçu les explications complémentaires, mais ne les ont clairement pas comprises. Au cours de leurs visites, les visiteurs des O.N.G. remarquent très souvent que l'information est mal passée : de nombreux étrangers détenus ont souvent des questions sur les raisons de leur détention et sur les recours possibles.

Mme J., RDC, C.I.B., avril 2008

Mme J. a été arrêtée en décembre 2007. À la fin du mois de mars 2008, elle subit une première tentative d'expulsion. Un visiteur O.N.G. la rencontre par après et lui demande si elle a reçu la brochure d'information. Elle dit qu'elle l'a découverte seulement le jour de la tentative d'expulsion, dans un sac noir. Elle dit n'avoir reçu aucune explication orale sur cette brochure.

M. M., RDC, C.I.B., janvier 2008

Il a bien reçu les fiches d'information, mais il manquait deux pages qui concernaient certains recours. Cela l'a frappé parce que d'autres personnes détenues avaient bien reçu ces deux pages. Quand il a dit à l'assistante sociale qu'il manquait deux pages, celle-ci lui a dit qu'il n'en avait pas besoin, car dans son cas il n'y avait pas besoin de faire de recours. Il n' a jamais reçu les pages manquantes.

Comme le souligne le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme dans son rapport annuel 2007, la qualité de l'information transmise aux étrangers détenus dans un centre fermé reste

trop variable : *« La 'brochure d'information' destinée aux personnes détenues dans les centres fermés ne leur est pas remise de manière systématique dans tous les centres et les explications qui l'accompagnent sont trop souvent incomplètes. »*[34]

Nous constatons que les étrangers détenus ne sont pas suffisamment au courant de leur situation juridique et des recours possibles, et que la qualité et la clarté de cette information pourraient être améliorées.

Recommandation 6

Nous recommandons à l'Office des étrangers d'améliorer la qualité et la rapidité de la première information donnée aux étrangers détenus en centre fermé.

Cette première information doit notamment inclure des explications sur le droit à l'aide juridique et la manière de l'exercer, sur les raisons de la détention et les recours possibles, sur les droits des étrangers détenus, tels que consacrés dans l'Arrêté royal du 2 août 2002 et sur la possibilité de déposer une plainte auprès de la commission des plaintes.

Cette première information doit être donnée non seulement par écrit, mais aussi oralement à chaque nouvel étranger détenu, en principe le jour de son enfermement et jamais plus tard que le lendemain de ce jour, que celui-ci soit férié ou non.

La première information doit être complète et adaptée à la situation de chaque personne, et doit être communiquée dans une langue qu'elle comprend. À cet effet, il pourrait être fait usage de DVD ou de CD-Rom en plusieurs langues.

La personne chargée de donner cette première information a l'obligation de s'assurer que l'étranger détenu a compris l'information qui lui a été donnée.

2.2.2. Explication des décisions et des procédures

Le service social du centre fermé tient à jour le dossier des étrangers détenus. Les décisions administratives relatives à leur situation sont transmises au service social. L'assistant social les communique alors à l'étranger détenu concerné.

Les directions sont unanimes sur le fait que le rôle de l'assistant social se limite à l'explication des décisions et des procédures. Il ne lui revient pas d'analyser la situation juridique des intéressés ni les diverses possibilités qui s'offrent à eux : c'est là le travail de l'avocat. Les demandeurs d'asile se voient expliquer le déroulement d'une audition, mais l'assistant social n'entre pas dans les détails et ne prodigue aucun conseil. Cela aussi relève de la tâche de l'avocat. Certains assistants, notamment au

34 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport annuel 2007 Migration, Les centres fermés, l'accès au droit et le droit à un recours effectif, p.151 (http://www.diversite.be/?action=publicatie_detail&id=19&thema=2).

centre 127, où résident beaucoup de demandeurs d'asile, vont, dans certains cas, plus loin (cf. *infra 2.5.3)*. Ainsi, le service social du centre 127 a organisé, conjointement avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et l'ASBL « De Foyer », une journée d'information sur l'assistance juridique pour les étrangers détenus afin qu'ils soient davantage à même d'assurer leur défense. Nous ne pouvons qu'applaudir cette initiative, qui devrait être organisée sur base structurelle.

Depuis le début de l'année 2008, les visiteurs O.N.G. ont accordé une attention particulière à la compréhension qu'ont les étrangers détenus des décisions et des procédures qui les concernent. Souvent, ils n'ont pu que constater que les intéressés ne comprennent pas les décisions les concernant et ne sont pas au courant des possibilités de recours. Pour certains étrangers détenus, l'explication fournie par les visiteurs des O.N.G. concernant une décision et/ou une procédure est la première explication qu'ils reçoivent.

M. H., Kosovo, C.I.M., Mars 2008

M. H. se plaint de son assistante sociale : « Elle n'a jamais le temps. 60 secondes, c'est la conversation la plus longue que je n'ai jamais eue avec elle. La seule chose qu'elle nous dit, c'est que nous devons partir. Je lui ai demandé pourquoi elle se comportait de façon si inamicale. Elle m'a répondu que je n'étais pas obligé de parler avec elle. »

Famille B., Roms du Kosovo, C.I.M., février 2008

Ils n'ont pas reçu la brochure d'information. On leur a juste dit qu'ils doivent retourner en France, mais on ne leur a pas expliqué pourquoi.

En cas de **problèmes de langue**, l'étranger concerné est parfois complètement ignoré.[35] Quand la communication entre un étranger détenu et l'assistant social est entravée par un problème linguistique, il est généralement demandé à un autre étranger détenu d'assurer la traduction. Quand cela ne s'avère pas possible, le centre a parfois recours à un interprète joint par téléphone. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme explique dans son rapport annuel 2007 que : « *Le recours fréquent aux services de co-détenus pour informer l'étranger dans une langue qu'il comprend des motifs, de la portée et des possibilités de contester les décisions dont il fait l'objet n'offre pas les garanties de qualité et de confidentialité requises.* »[36] La qualité et la clarté de l'information juridique doivent être garanties pour tous les étrangers détenus y compris pour ceux ne maîtrisant qu'une langue peu courante.

Très récemment, dans l'arrêt Rusu c. Autriche, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a rappelé, précisément dans le cas d'une détention administrative d'un étranger, que l'obligation

35 Voir le cas de Loubna et de ses enfants dans l'introduction.

36 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport annuel 2007, Migration, p 153 (http ://www.diversiteit.be/ ?action=publicatie_detail&id=19&thema=2).

des autorités d'informer les personnes détenues des raisons de leur détention dans les plus courts délais et dans une langue qu'elles comprennent (art. 5, §2 C.E.D.H.), ne peut être prise à la légère. Dans le cas d'espèce, une ressortissante roumaine placée en détention avait reçu sa décision de détention en allemand, accompagnée de deux feuillets d'information libellés en roumain. « La Cour européenne des droits de l'homme relève que les feuillets d'information remis à la requérante ne comportaient aucune information factuelle spécifique concernant sa détention ou son arrestation et qu'ils se référaient à une loi sur les étrangers devenue caduque. Ce n'est que dix jours plus tard, lorsque la décision du 25 février lui fut traduite par un interprète, que la requérante fut informée des motifs et des fondements juridiques précis de sa détention. Aussi la Cour conclut-elle qu'il y a eu violation de l'article 5 § 2 au motif que les informations fournies à la requérante concernant les motifs de son arrestation et de sa détention n'étaient pas suffisantes et qu'elles ne lui ont pas été communiquées dans le plus court délai. »[37]

Au C.I.B., les étrangers détenus ne reçoivent une copie des décisions administratives qui concernent leur situation que quand ils en font eux-mêmes la demande auprès du service social. Nombre d'entre eux ne disposent pas d'exemplaires des décisions les concernant car ils ne savent souvent pas qu'ils y ont droit. Bien que les directions dans les autres centres nous aient affirmé que les étrangers reçoivent automatiquement une copie des décisions, ce n'est pas toujours le cas dans la pratique. En effet, les visiteurs O.N.G. observent au cours de leurs visites que de nombreux étrangers détenus ne sont pas en possession des copies de décisions concernant leur situation. Une anecdote assez représentative de cet état de fait : à l'occasion de la visite de parlementaires européens au centre 127bis en octobre 2007, des copies de décisions ont été distribuées à l'ensemble des étrangers détenus quelques heures avant la visite annoncée.

Les informations relatives à l'audition et à la date de rapatriement arrivent également au service social. Il est absolument essentiel qu'une date d'audition ou de rapatriement soit communiquée dans les délais les plus brefs à l'étranger détenu concerné afin qu'il puisse en informer son avocat.

Recommandation 7

Nous recommandons au service social des centres fermés d'expliquer aux étrangers détenus dans une langue qu'ils comprennent (si nécessaire avec l'aide d'un interprète) toutes les décisions les concernant, le plus vite possible, et jamais plus tard que vingt-quatre heures après que la décision ait été prise. Une copie de toute décision le concernant doit être remise automatiquement à l'étranger détenu.

2.2.3. Accès à une information spécialisée dans le cadre de la procédure d'asile

La détention en tant que telle limite également les possibilités d'accès à une information qui peut être importante dans le cadre de la procédure d'asile. En général, les étrangers détenus n'ont pas

37 Arrêt Rusu c. Autriche (requête no 34082/02) du 2 octobre 2008.

accès à l'Internet dans les centres fermés. Pour les demandeurs d'asile, Internet peut cependant s'avérer une source majeure d'informations susceptibles d'appuyer leur demande.

Au centre 127, les étrangers détenus peuvent parfois faire des recherches sur Internet. En outre, il arrive que certains assistants sociaux les aident à trouver des informations sur le pays d'origine. Il ne s'agit cependant pas d'une consigne générale et cette pratique dépend donc essentiellement de la bonne volonté de l'assistant social.

Au C.I.V. également, au moins une fois, la direction a autorisé un demandeur d'asile à faire une recherche sur internet, en vue de se procurer des documents ou de l'information à l'appui de sa demande d'asile. À notre connaissance cet épisode constitue davantage une exception qu'une règle.

Dans d'autres centres, comme le C.I.M., cette possibilité n'existe pas. Selon les directions des centres, ce n'est pas le rôle du service social d'accompagner les demandeurs d'asile détenus dans leur procédure. La direction du C.I.M. nous a expliqué que le service social ne recherche activement des données sur le pays d'origine que dans le cadre de la préparation au retour. Pas dans le cadre d'une demande d'asile.

Les demandeurs d'asile en cours de procédure ne disposent en tout cas pas d'un accès autonome aux sources d'information sur leur pays d'origine. Cela constitue une forme de discrimination par rapport aux autres demandeurs d'asile en Belgique.

Recommandation 8

Nous recommandons à l'Office des étrangers et en particulier aux directions des centres fermés d'accorder aux demandeurs d'asile en procédure un accès autonome aux sources d'information et aux moyens de communication, notamment l'Internet, de telle manière qu'ils puissent mieux préparer leur audition devant les instances chargées de l'examen de la demande d'asile et obtenir plus facilement des éléments de preuve à l'appui de leur demande.

2.3. Désignation des avocats

L'assistant social veille à ce qu'un étranger détenu se voie attribuer un avocat s'il le souhaite ou à ce qu'il puisse changer d'avocat. C'est en effet le service social qui transmet la demande d'assistance juridique au Bureau d'aide juridique.

Il va de soi que cela doit se faire le plus rapidement possible. Comment se déroulent la demande et le changement d'avocat dans la pratique ? Combien de temps dure la désignation d'un avocat ?

2.3.1. Première désignation

La désignation d'un avocat se fait toujours via le personnel du centre fermé. Dans la plupart des cas, c'est le service social qui s'en charge. Un étranger détenu ne peut donc pas directement, de lui-même, demander un avocat auprès du B.A.J. Dans certains centres (le centre 127 et le C.I.M.) le personnel de garde peut traiter les demandes urgentes. Étant donné que **tous les étrangers détenus** ne se voient **pas automatiquement** désigner un avocat, à l'exception du centre 127 où le personnel fait automatiquement désigner un avocat pour tout demandeur d'asile, on trouve dans les centres des personnes qui sont là depuis des mois et n'ont pas d'avocat pour assurer leur défense.

Centre 127bis, janvier 2007

> Monsieur X est resté pendant un mois et demi sans avocat. Il ne disposait que d'un « conseiller juridique » du nom de Y.

Dans l'enceinte du **centre INAD**, la garantie de pouvoir faire appel à l'aide juridique est presque inexistante. Comme nous l'avons souligné précédemment, les étrangers détenus ne sont pas informés du droit à l'assistance juridique. La manière dont la désignation se déroule concrètement au centre INAD n'est pas claire. La direction nous a expliqué que le personnel utilise la même liste de permanence qu'au centre 127 pour désigner un avocat, quand un étranger détenu demande de lui-même à bénéficier des services d'un avocat.

D'après le rapport adopté par Commission des libertés, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen suite à la visite d'une délégation de parlementaires, « aux personnes qui veulent se faire aider par un avocat, les autorités du centre donnent un annuaire téléphonique. Ils ont le choix entre un avocat d'office (*pro deo*) ou un avocat de leur choix à leurs frais. À la réception il y a un téléphone public, mais il est impossible d'y appeler en toute discrétion ».[38] D'après le B.A.J. francophone de Bruxelles, rien n'est prévu en matière d'aide juridique pour les étrangers séjournant dans le centre INAD. Le B.A.J. a demandé à l'O.É. de fournir aux étrangers la liste de permanence des avocats ou, à tout le moins, d'informer les étrangers détenus de la possibilité de bénéficier d'une aide juridique. Aucune suite n'a été donnée à cette demande.

Bien que la direction du centre 127bis nous ait expliqué que les **demandeurs d'asile**, y compris les cas « Dublin »,se voient proposer automatiquement un avocat, il ressort des témoignages de plusieurs étrangers détenus qu'il n'en va pas toujours ainsi dans la pratique.

38 « Rapport de la délégation de la commission LIBE sur la visite aux centres fermés pour demandeurs d'asile et immigrés de Belgique » (PV\723427FR.doc</PathFdR> PE<NoPE>404.465</NoPE><Version>v02-00), p.11. (http://www.aedh.eu/IMG/doc/Rapport_Commission_LIBE_-_centres_de_detention_Belgique.doc)

Famille R, Roms du Kosovo, Centre 127bis, janvier 2007

Le service social aurait dit à la famille R. qu'aucun avocat ne serait désigné (« trop tard », « reprise Dublin », etc.) et qu'aucun recours ne serait introduit auprès du C.G.R.A.

Recommandation 9

Nous recommandons à la direction et au personnel du centre INAD d'informer tous les étrangers qui y sont détenus sur leur droit à l'aide juridique et de rendre accessible la liste de permanence du B.A.J. qui existe pour le centre de transit 127.

Étant donné l'indépendance limitée des assistants sociaux dans les centres fermés, on est en droit de se poser des questions quant à leur **rôle d'intermédiaire entre l'étranger détenu et le B.A.J.** s'agissant de l'accès à l'aide juridique. Les B.A.J. n'ont aucun moyen de vérifier combien d'étrangers détenus ne peuvent arriver jusqu'à eux à cause du filtre que peuvent constituer les assistants sociaux.

Plusieurs étrangers détenus sont dissuadés de demander un avocat *pro deo* par le fait de devoir passer par l'assistant social qui est aussi pour eux un « fonctionnaire chargé du rapatriement ». En outre, certains étrangers assimilent pour cette raison les avocats *pro deo* à des collaborateurs du ministère de la Politique de l'Asile et de l'Immigration, et ce, quelle que soit la qualité de l'accompagnement social fourni par l'assistant social.[39]

Cette manière de fonctionner élève des barrières supplémentaires et a un impact négatif sur l'accès des étrangers détenus à une aide juridique gratuite par rapport à leurs homologues qui sont en liberté.

Plusieurs étrangers détenus nous ont affirmé que leur demande d'avocat avait été refusée par l'assistant social invoquant des raisons telles que : « *trop tard* », « *cela ne servira à rien* »…

Famille Z., Brésil, Centre 127bis, juillet 2007

Le personnel du centre a expliqué à la famille Z. qu'il n'est pas utile de faire appel à un avocat si un vol est prévu dans les quelques jours qui suivent. La famille a été rapatriée vers le Brésil le 20. Il semble qu'entre le 12 et le 20, le personnel n'ait rien entrepris pour faire désigner un avocat, ne fut-ce que pour récupérer la garantie locative auprès du propriétaire.

39 La fiche 7 de la « Brochure d'information pour les résidents des centres fermés », intitulée « Vous n'avez pas d'avocat. Comment demander l'aide d'un avocat ? » invite explicitement à ne pas oublier « que l'avocat que la barreau vous a désigné est indépendant du centre ou de l'Office des Étrangers : c'est votre avocat et vous êtes son client. Il agira de même qu'un avocat que vous payeriez vous-même ». Voir plus loin 3.1. Le choix de l'avocat.

> Au cours d'un entretien avec la direction, celle-ci a confirmé que toute personne a droit à un avocat, même pour quelques jours.

Il est également essentiel, si un avocat est désigné ou n'a pas été désigné, d'en informer clairement les étrangers détenus. Les visiteurs O.N.G. observent que ceux-ci ne disposent pas toujours d'informations correctes concernant leur avocat. Il arrive qu'ils ne savent même pas s'ils ont ou non un avocat. Quelques exemples :

Monsieur N., Cameroun, C.I.B., janvier 2007

> Il se plaint du peu d'activité de son avocat (duquel il ne connaît pas le nom). Son avocat n'est jamais venu au C.I.B. et il ne peut pas le joindre. Après vérification auprès du service social, il apparaît qu'il n'a pas d'avocat.

Famille D. , Roms de Roumanie, 127bis, mars 2007

> Madame D. informe que Maître X. n'est plus leur avocat. Ils ont demandé un nouvel avocat, mais ne savent pas qui a été désigné. Ils sont obligés de reposer la question au service social.

Le **délai de désignation** varie selon le centre fermé où l'étranger est détenu et le B.A.J. duquel le centre dépend.

Le **centre 127** est le seul où l'assistant social désigne lui-même l'avocat sur la base de la liste de permanence. Il choisit lui-même un avocat dans la liste et faxe ensuite son choix au B.A.J. ou directement à l'avocat.

Au **centre 127 bis**, on travaille également sur la base d'une liste de permanence, mais contrairement au centre 127, ce n'est ici pas l'assistant social qui désigne l'avocat, mais le B.A.J. L'assistant social transfère la demande par fax au B.A.J., qui désigne un avocat sur la liste de permanence et informe ensuite l'assistant social. D'après la direction du centre 127bis, la désignation d'un avocat prend en moyenne trois à quatre jours.

Quand un avocat doit être désigné au **C.I.V.**, l'assistant social prend contact avec la permanence du B.A.J., qui désigne un avocat. Un avocat peut ainsi être désigné par le biais du B.A.J. de Liège en un ou deux jours ouvrables.

La direction du **C.I.M.** nous a expliqué que, quand un étranger souhaite recourir aux services d'un avocat, un fax est immédiatement envoyé au B.A.J. Il est possible de faire figurer la mention « urgent » sur le fax. Selon la direction du centre, la désignation d'un avocat prend en moyenne quatre à cinq jours.

Au **C.I.B.**, la désignation d'un avocat se fait dans les vingt-quatre heures. Dans les cas urgents, l'assistant social fait à tout hasard état de l'urgence sur le fax.

Quand la désignation d'un avocat prend trois à cinq jours, il est impossible pour une personne qui souhaite introduire un recours en extrême urgence de faire valoir ses droits, sauf si on trouve un règlement particulier pour traiter ce problème. Pendant les week-ends, la désignation rapide d'un avocat s'avère encore plus problématique.[40] La direction du centre 127bis semble reconnaître ce fait : *« Avec la nouvelle loi, qui prévoit un délai limite de vingt-quatre heures pour l'introduction d'un recours en suspension, la désignation d'un avocat peut poser problème. Il est en effet très difficile d'obtenir un avocat en vingt-quatre heures. C'est en outre encore plus compliqué pendant le week-end. »*

2.3.2. Changement d'avocat

Quand un étranger détenu souhaite changer d'avocat, cela doit également se faire via le service social. C'est l'assistant social qui détermine si on introduit ou non une nouvelle demande auprès du B.A.J. Les critères pour pouvoir changer d'avocat ne sont pas clairs et varient d'un centre à l'autre et, parfois, d'un B.A.J. à l'autre.

Selon la direction du **C.I.V.**, un étranger détenu ne peut changer d'avocat que quand celui-ci a commis une faute ou fait preuve de négligence, alors que d'après le B.A.J. de Liège, les conditions pour pouvoir changer d'avocat ne sont pas très strictes. En général le B.A.J. accepte de désigner un autre avocat moyennant un contact préalable avec l'avocat qui avait été désigné. Si l'avocat manifeste sa volonté de poursuivre la défense de l'étranger détenu et explique ce qu'il compte faire en ce sens, alors le B.A.J. ne procède pas à un changement. Mais le changement d'avocat peut avoir lieu pour d'autres raisons comme par exemple, l'absence du premier avocat désigné lors d'une audience à la Chambre du conseil, ou même parfois simplement pour une incompatibilité d'humeur. Selon le B.A.J. de Liège, il n'est absolument pas nécessaire que l'avocat désigné ait commis une faute.

Au **centre 127**, la direction nous a expliqué que le service social discute avec les étrangers détenus quand ceux-ci ont des problèmes avec leur avocat. Il arrive que l'assistant social prenne contact avec l'avocat, en présence du l'intéressé, afin d'entendre sa version des faits. Quand le service social estime qu'un changement d'avocat s'impose, l'assistant social contacte le B.A.J. afin d'expliquer le problème.

La direction du **centre 127bis** indique que pourvoir au besoin d'un changement d'avocat constitue l'une des tâches des assistants sociaux en matière d'aide juridique. Les assistants sociaux informent les étrangers détenus de la possibilité de changer d'avocat et les aident à trouver un nouvel avocat, par exemple quand celui initialement désigné ne s'est pas présenté. La demande de désignation d'un nouvel avocat ne se fait jamais de manière unilatérale, mais toujours en concertation avec l'intéressé. Quand celui-ci en fait lui-même la demande, le service social examine si cette demande est fondée. Quand un assistant social constate qu'un avocat, après un certain temps, n'a pas encore pris contact avec son client, il en parle avec l'étranger concerné et lui demande si cela lui pose problème. D'après la direction, il arrive qu'un étranger détenu se plaigne de son avocat parce que

40 Voir plus bas, 2.5.2.

celui-ci lui a déclaré avoir épuisé tous les recours. Dans ce cas, il n'est pas certain qu'il se voie désigner un nouvel avocat. Les critères en vigueur au centre 127bis pour pouvoir bénéficier d'un changement d'avocat divergent, mais les plus fréquents sont les suivants : l'avocat est en vacances, l'avocat affirme ne plus rien pouvoir ou vouloir faire dans le dossier en question, l'étranger détenu n'est pas parvenu, après plusieurs tentatives, à joindre son avocat…

Au **C.I.B.** également, la direction affirme que, quand un étranger détenu rencontre des problèmes avec son avocat, il peut en informer la direction du centre. Le service social prendra ensuite contact avec l'avocat en question et, le cas échéant, demandera au B.A.J. de désigner un autre avocat. Ici aussi, l'assistant social examine au préalable si la demande est fondée avant de la transmettre au B.A.J.

Au **C.I.M.**, les demandes de changement d'avocat sont laissées sans suite, car le B.A.J. de Turnhout ne procède pas à de secondes désignations. L'assistant social explique alors à l'étranger détenu qu'il n'est pas possible d'obtenir un autre avocat *pro deo*.

Comme nous l'a expliqué la direction du centre : « *Il n'est pas donné suite aux demandes de changement d'avocat. Le B.A.J. de Turnhout les rejette. Le résident ne se voit donc pas désigner de nouvel avocat. Quand, par exemple, un avocat refuse de visiter son client ou promet de venir, mais ne se présente jamais, nous en informons le B.A.J. Cela ne signifie pas encore qu'un nouvel avocat sera désigné. À Bruges, le problème ne se pose pas, car le B.A.J. accepte les demandes de changement d'avocat pour avoir une seconde opinion.* »

Cette situation met en péril le droit à une assistance juridique de qualité. Plusieurs exemples illustrent ce problème :

Monsieur S., Kosovo, C.I.M., novembre 2006.

L'avocat de Monsieur S. refuse d'introduire un recours contre la décision négative qui a été rendue par rapport à la demande d'asile de son client. Lorsqu'il reçoit la visite d'un visiteur O.N.G. (près de deux semaines plus tard), il déclare qu'on ne lui a pas encore désigné d'avocat. Plus tard au cours de la journée, l'assistant social vient le voir avec le numéro de téléphone d'un nouvel avocat. L'assistant social lui aurait déclaré la semaine précédente (selon Monsieur S.) : « Étant donné que tu seras transféré à l'aéroport demain, tu n'as plus besoin d'un avocat ». Monsieur S. refusa de monter dans l'avion et fut reconduit à Merkpslas. Il demanda à nouveau un avocat et l'assistant social lui répondit à nouveau : « Il se peut que tu sois reconduit à l'aéroport dans deux semaines ». Sur quoi Monsieur S. répondit : « Je ne viens pas pour ça ; je veux un avocat »

Monsieur H., Maroc, C.I.M., août 2007

Il se plaint que son avocat ne fait rien. Depuis qu'il séjourne au centre, son avocat n'a entrepris aucune démarche. Il s'en est plaint à la direction, a envoyé une lettre à son avocat deux semaines auparavant, mais n'a reçu aucune réponse. La direction a demandé à l'assistant social de prendre contact avec l'avocat, mais il n'a pas eu plus de succès. Un jour avant la visite, M. H a remis une lettre de plainte à son assistant social.

Les demandes de changement d'avocat transitent donc partout par le filtre de l'assistant social. Les différents B.A.J. sont cependant tous d'accord sur le fait qu'il revient au B.A.J. de juger si une telle demande est justifiée ou non. Le B.A.J. francophone de Bruxelles estime que l'assistant social ne devrait pas pouvoir filtrer les demandes, mais bien toutes les transférer au B.A.J.

Le **délai nécessaire à une seconde désignation** est, selon la direction des centres 127 et 127bis, d'environ trois jours. Les visiteurs des O.N.G. ont néanmoins rencontré des cas où une nouvelle désignation se faisait attendre.

Loubna et ses deux enfants, Irak, 127bis, août 2007

Aucun nouvel avocat n'a été désigné pour Loubna. La demande en avait été faite une première fois la semaine précédente. Avec l'aide de Monsieur Y., un autre étranger détenu qui a servi d'interprète, elle a été une nouvelle fois introduite. Monsieur Y. a clairement entendu au téléphone qu'on promettait à Loubna un nouvel avocat. On peut établir avec certitude que, depuis le début de sa détention cinq semaines auparavant, Loubna n'a bénéficié d'aucune aide sérieuse de la part d'un avocat.

Recommandation 10

Nous recommandons au service social des centres fermés de communiquer au B.A.J. toute demande d'un étranger détenu à changer d'avocat, et cela, dans les meilleurs délais.

2.4. Communication avec les avocats

Même si les étrangers détenus ont la possibilité de contacter leur avocat en principe à tout moment de la journée, ils sont souvent confrontés à des problèmes de communication liés au manque d'une langue commune avec leur avocat, et/ou à une mauvaise compréhension de leur situation juridique. Du coup, bien souvent les assistants sociaux deviennent les interlocuteurs directs des avocats. En

outre, les personnes détenues n'ont pas accès directement à des moyens de communication écrite rapide (fax ou e-mail) ; ces communications tant pour l'envoi que pour la réception de documents passent nécessairement par le personnel du centre, la plupart du temps un membre du service social. Une communication fluide, claire et complète entre les assistants sociaux et les avocats est donc cruciale pour une aide juridique de qualité.

Dans un premier temps, nous examinerons la question de l'information des avocats par les services sociaux, avant de nous pencher sur la question spécifique de la communication de documents du dossier. Enfin, nous verrons comment le service social, et de manière plus générale le personnel des centres fermés, facilite ou non la communication entre l'avocat et son client, tant en ce qui concerne les communications téléphoniques que les visites.

2.4.1. Information des avocats

Lors des entretiens que nous avons eus avec les représentants des barreaux et avec des avocats, la majorité de nos interlocuteurs déclare que, sauf exception, la communication qu'ils reçoivent des assistants sociaux est généralement bonne. Cependant, tous regrettent que cette communication n'existe que lorsqu'elle est sollicitée. Les avocats sont unanimes pour dire qu'il leur est absolument indispensable d'être proactif dans la recherche d'informations. C'est l'avocat qui doit demander l'information. **Il est extrêmement rare qu'un assistant social prenne spontanément l'initiative d'informer un avocat.** Il le fera parfois à la demande de la personne détenue, mais le plus souvent c'est l'avocat qui doit téléphoner pour prendre des nouvelles du dossier, s'informer si telle décision est tombée, ou si telle audience a eu lieu.

M. S, Afghanistan, C.I.V., Septembre 2008

> S. est un jeune homme. Il a été intercepté par la police alors qu'il tentait de se rendre au Royaume-Uni. Il est immédiatement enfermé à Vottem. Depuis le centre, il introduit une demande d'asile. Il est auditionné à deux reprises à une semaine d'intervalle par le C.G.R.A. Le C.G.R.A. prend une décision de refus de reconnaissance. Il apparaît que lors de ses deux auditions il n'a pas été assisté d'un avocat. Renseignement pris, l'avocat, furieux, indique qu'il n'a pas été averti par le service social du centre fermé des deux auditions de son client.

Cette absence d'initiative de la part du service social dans l'information donnée aux avocats est problématique au vu des délais souvent très courts dans lesquels un avocat doit réagir. Les directions des centres fermés estiment que prévenir l'avocat de nouvelles décisions ou d'une convocation est une tâche qui revient à l'étranger détenu lui-même. Mais celui-ci, souvent perdu face aux procédures et accablé par sa situation de détention, est-il en mesure d'évaluer l'importance de donner telle ou telle information à son avocat ? Sans compter que pour téléphoner gratuitement à son avocat, l'étranger détenu doit passer par un membre du personnel. Par ailleurs peut-on attendre d'un avocat qui a un ou plusieurs clients en centre fermé qu'il téléphone tous les jours au service social du centre ?

De manière assez unanime, les avocats se plaignent du fait qu'ils ne seront **jamais avertis spontanément par le personnel du centre, que des dispositions concrètes ont été prises pour procéder à l'expulsion de leur client** (réservation d'une place sur tel ou tel vol). Or cette information particulière est cruciale, notamment lorsque des procédures non suspensives en vue de l'obtention d'un séjour ou de la remise en liberté, sont en cours. La direction du centre fermé de Bruges estime que c'est au client qu'il revient d'informer son avocat qu'une date d'expulsion a été fixée. Mais la plupart du temps, lorsque l'avocat reçoit cette information, cela arrive moins de vingt-quatre heures avant que l'expulsion ait lieu et cette information est souvent assortie d'une mise en isolement qui ne facilite pas la communication de son client avec l'avocat, comme nous le verrons plus loin.

Paroles d'avocats

« Nous ne sommes pas tenus au courant de la procédure par les assistants sociaux (et ceci vaut pour tous les centres). On ne nous fait jamais savoir si une date de rapatriement est déjà fixée, ou même si notre client a déjà été rapatrié. Lorsque le C.G.R.A. envoie une convocation, si le client ne nous appelle pas et si le C.G.R.A. oublie de nous informer (ce qui arrive parfois), alors d'habitude nous ne sommes au courant de rien. Je trouve que c'est extrêmement difficile de travailler pour les personnes détenues dans les centres fermés. Avec ce type de clients, comme avocat, on doit téléphoner tous les jours pour demander s'il y a des nouvelles. Vous comprenez que ce n'est pas possible pour nous. Et si une nouvelle arrive deux heures après ton coup de fil, on ne va même pas t'avertir. (…) La collaboration est beaucoup plus fluide et transparente avec les centres ouverts. Tout simplement parce que les centres ouverts travaillent pour les personnes. Les centres fermés sont du ressort de l'Office des étrangers et travaillent dans une logique d'éloignement »

« En général mon expérience est plutôt positive. Lorsque tu demandes aux assistants sociaux, ils te donnent un bon topo de la situation et on peut faire confiance quant à la précision de l'information. Et ça, c'est extrêmement important, car une mauvaise information peut avoir de très lourdes conséquences. Maintenant il est clair que c'est à nous à aller chercher l'information ; les centres fermés ne vont jamais te l'envoyer spontanément. Et si tu veux une information complète, c'est à toi à poser toutes les bonnes questions ; l'assistant social ne te donnera pas directement toute l'information. Je connais un collègue qui avait oublié de demander à l'assistant social quelle était la langue de la procédure : il a eu une mauvaise surprise… »

« Je rencontre rarement des problèmes avec les assistants sociaux des centres fermés. Ils doivent travailler dans un contexte difficile et la plupart essayent de faire de leur mieux. J'ai bien eu une fois un problème. J'avais

> fait la demande expresse : « Quand est délivrée l'annexe 26 quater, faxez-la-moi immédiatement parce que je voudrais demander la suspension en extrême urgence. Ils ne l'ont pas fait et le délai de vingt-quatre heures pour le recours est passé. »
>
> « Ce n'est pas toujours facile. Encore aujourd'hui, il y a eu une assistante sociale qui m'a raccroché au nez alors que j'avais obtenu la libération de mes clients afghans. »
>
> « Je remarque que lorsque mes clients sont arrêtés et détenus en centre fermé, je ne suis pas averti. Je dois donc moi-même découvrir que mon client se trouve dans un centre fermé. Et parfois il y a pas mal de temps qui passe avant que je le sache. »
>
> « À aucun moment, je n'ai été mis au courant par l'Office des étrangers des démarches planifiées concernant mon client. C'est par le plus pur des hasards que, téléphonant à l'Office, j'ai appris que mon client serait expulsé le lendemain. (…) Cela vaut aussi pour le service social du centre pour illégaux de Bruges qui m'avait pourtant explicitement promis que je serais averti dès qu'il se passerait quelque chose concernant mon client. Après mon coup de fil avec l'Office des étrangers, c'est-à-dire un jour avant le vol qui avait été prévu, j'ai pris contact avec le service social du C.I.B. où on m'a communiqué, comme si de rien n'était, que mon client avait été transféré un peu plus tôt dans la journée au centre 127bis, sans que personne n'ait cru bon de me tenir au courant. »

Dans certains centres fermés (Vottem, centre 127bis, Bruges), les avocats disent qu'il est extrêmement difficile pour eux d'avoir accès à **l'information contenue dans le dossier médical** de leur client. Or cette information est parfois fondamentale soit pour introduire une demande de régularisation du séjour pour raisons médicales, soit comme argument devant la Chambre du conseil pour demander une remise en liberté. Les médecins des centres invoquent souvent le secret médical ou exigent des avocats qu'ils fassent la demande par écrit, ce qui souvent retarde l'envoi de ces informations. La loi relative aux droits du patient précise que «*le patient a droit, de la part du praticien professionnel, à toutes les informations qui le concernent et peuvent lui être nécessaires pour comprendre son état de santé et son évolution probable*» et que «*le patient a le droit de se faire assister par une personne de confiance ou d'exercer son droit sur les informations visées au § 1er par l'entremise de celle-ci*».[41] L'avocat ne devrait-il pas être considéré automatiquement comme personne de confiance, sauf si le patient s'y oppose ?

41 Article 7 de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient.

Par ailleurs, la même loi garantit le droit à la consultation du dossier médical par le patient lui-même et le droit d'en obtenir une copie.[42] Une exception à l'octroi d'une copie du dossier médical au patient est prévue : *«Le praticien professionnel refuse de donner cette copie s'il dispose d'indications claires selon lesquelles le patient subit des pressions afin de communiquer une copie de son dossier à des tiers».* Comme toute exception, elle doit être interprétée restrictivement. Elle ne saurait devenir une règle générale pour tous les patients en centres fermés, mais doit être appréciée au cas par cas et sur base d'indications claires et non de présomptions. Or bien souvent, nous constatons qu'il est extrêmement difficile pour des détenus d'obtenir une copie de leur dossier médical et par conséquent de la transmettre à leur avocat. Les avocats se plaignent souvent de la difficulté d'obtenir un avis médical indépendant.

Lors de nos entretiens, un avocat a souligné que le flux d'information est encore ralenti par le fait que les moyens de communication avec les services sociaux des centres fermés ne sont pas optimaux. Les avocats disposent d'une adresse électronique générale, du fax et du téléphone du service social. Cet avocat trouve que la communication serait plus efficace, plus transparente et plus directe si les assistants sociaux disposaient d'une adresse électronique directe que pourraient utiliser les avocats des clients dont ils sont chargés du dossier.

Recommandation 11

Nous recommandons au service social des centres fermés de communiquer par fax ou par e-mail l'ensemble des éléments du dossier qui sont en leur possession, à l'avocat de l'étranger détenu, dès la désignation de celui-ci. En outre, tout élément nouveau dans la situation de la personne (décisions, convocations, date d'expulsion, mise en isolement, transfert, expulsion, retour au centre, etc.) doit être communiqué spontanément par le service social à son avocat, par téléphone, par télécopie ou par courrier électronique, dans les plus brefs délais et en tout cas dans les vingt-quatre heures du moment où le service social en a pris connaissance.

Nous recommandons à la direction et au service social des centres fermés de mettre les avocats en possession des coordonnées directes (téléphone direct et adresse électronique personnelle) de l'assistant social chargé du suivi de leur client

Nous recommandons à l'assistant social en charge du dossier d'un étranger détenu, ou à son remplaçant de donner une réponse dans le plus bref délai et en tout cas dans les vingt-quatre heures, à une demande d'information formulée par l'avocat.

Recommandation 12

Nous recommandons aux directions et aux services médicaux des centres fermés de faire en sorte que les avocats des étrangers détenus puissent consulter et recevoir une copie du dossier médical

42 Article 9 de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient.

de leur client, au besoin par fax si l'urgence l'impose. Cela en accord avec les articles 7, §2 al.3 et 9 §2 al.4 et §3 de la loi du 22 août 2002 sur les droits du patient.

2.4.2. Communication de documents

La communication du service social avec les avocats des personnes détenues consiste à la fois en une information orale sur l'état du dossier, mais aussi et surtout en la **transmission des pièces de ce dossier** : essentiellement les décisions prises par l'Office des étrangers ou par les instances d'asile. La transmission de ces documents est importante, car les décisions de l'administration doivent être motivées en droit et en fait, et les recours que peuvent introduire les avocats en faveur de leur client consistent généralement à questionner le bien-fondé d'une décision, à en contester la motivation. Les avocats ne peuvent donc se contenter d'une simple information orale.

Or, dans de nombreuses situations, les décisions de l'administration ne sont pas directement communiquées à l'avocat, mais aux étrangers eux-mêmes. De par leur situation de détention, ceux-ci ne sont pas nécessairement en mesure de comprendre que leur avocat n'est pas informé de cette décision. Résultat : il arrive que les avocats prennent connaissance tardivement de certaines décisions concernant leurs clients.

À l'exception notable du **centre 127** où en principe les décisions administratives sont transmises automatiquement à l'avocat[43], les services sociaux des centres fermés prennent très rarement l'initiative de faxer immédiatement aux avocats toute nouvelle décision concernant leur client.

Un assistant social du centre 127

> « En général, nous transmettons les documents aux avocats. Nous essayons de « maximiser' les possibilités pour les gens. Parfois je n'hésite pas à avoir par téléphone des « discussions à trois » : le résident, son avocat et moi, pour clarifier la situation. J'essaye de faire de mon mieux pour les résidents, mais parfois les avocats refusent de parler avec nous. »

Au centre fermé de **Bruges**, direction et service social nous ont affirmé que *« dès qu'il y a de nouvelles décisions dans le dossier d'un résident, l'assistant social faxe immédiatement la décision à l'avocat »*. Toutefois, les avocats du barreau de Bruges que nous avons interrogés ne nous ont pas donné la même version : *« Honnêtement, je trouve qu'il y a très peu de collaboration avec les centres fermés. On doit en permanence courir derrière les décisions, supplier pour qu'ils les envoient le plus vite possible. Et je ne parle pas seulement du centre fermé de Bruges ». « Les assistants sociaux ne faxent certainement pas toujours immédiatement les nouvelles décisions. Le service social à Bruges est en sous-effectif ».*

43 Cela s'explique en partie par le fait qu'une grande partie des personnes détenues au centre 127 sont des demandeurs d'asile à la frontière. La non communication rapide des décisions du C.G.R.A. ou du C.C.E. aux avocats aurait alors des conséquences particulièrement graves puisque ces personnes n'auraient pas l'occasion de voir leur demande de protection examinée et défendue avec toutes les garanties procédurales nécessaires.

Récemment une avocate du Barreau de Bruxelles nous a informé que le service social du centre **127bis** aurait reçu la consigne de la part de la direction de l'Office des étrangers, de ne communiquer aux avocats que les décisions que ceux-ci ne pourraient pas se procurer par un autre canal. Concrètement cela signifierait que le service social du centre ne communiquerait à l'avocat que les décisions prises par l'Office des étrangers. Cette information qui nous a été confirmée par une autre avocate qui aurait reçu la même réponse de la part d'un membre du service social du centre de **Vottem** est préoccupante, car elle semble mettre en lumière une volonté claire de la part de l'Office des étrangers, sinon d'entraver l'aide juridique à laquelle les personnes détenues ont droit, à tout le moins de ne pas la faciliter.

Le Barreau de Turnhout a constaté une grande différence entre l'accompagnement social fourni dans le cadre de l'aide juridique d'une part par le service social du centre ouvert d'Arendonck qui se trouve aussi dans leur arrondissement et d'autre part par les assistants sociaux du centre fermé de **Merksplas** : *« Les assistants sociaux d'Arendonck fournissent immédiatement une copie des décisions à l'avocat et se chargent même de trouver un interprète. Ils fournissent même parfois des informations sur le pays d'origine. Ce sont eux qui nous appellent, tandis qu'à Merksplas ce sont surtout les résidents eux-mêmes qui nous appellent ».*

Si le service social ne faxe pas automatiquement les décisions, comment l'avocat prendra-t-il connaissance de ces décisions ? Il y a bien évidemment des situations où les avocats reçoivent la décision directement de la part de l'autorité qui l'a prise, notamment dans le cadre des procédures judiciaires et en particulier en ce qui concerne la requête de mise en liberté. Le B.A.J. de Bruxelles nous a dit par ailleurs qu'il arrive parfois que l'Office des étrangers envoie des documents administratifs de sa propre initiative à l'avocat.

Paroles d'avocat

> « Au centre 127, habituellement les décisions sont envoyées automatiquement aux avocats. Au 127bis je dois régulièrement moi-même demander à l'assistant social de m'envoyer les décisions. Et ça, ils le font rapidement. Cela nous faciliterait énormément la tâche si les assistants sociaux nous envoyaient automatiquement les décisions qui concernent notre client. »

> « La communication de décisions ou de pièces par le service social du centre pose parfois des problèmes. Cela dépend vraiment de l'humeur des assistants sociaux. »

La plupart du temps, **le chemin de l'information** est le suivant : lorsqu'une décision arrive au centre fermé, l'assistant social en informe la personne qui en fait l'objet. Si celle-ci le demande explicitement, l'assistant social pourra faxer la décision à l'avocat. Sinon, il faudra que la personne prenne contact avec son avocat pour l'informer qu'une nouvelle décision est arrivée[44], ou il faudra

44 En principe tous les détenus ont droit à recevoir une copie des décisions, mais comme on l'a vu plus haut, on constate que dans la pratique il est rare qu'ils soient en possession des copies des décisions.

que l'avocat téléphone lui-même pour s'informer si une nouvelle décision est arrivée ou non. Lorsque l'avocat en fait la demande, le service social faxe la décision, en principe dans les meilleurs délais. Parfois il est demandé à l'avocat de faire sa demande par fax, et il arrive que des avocats ne reçoivent les documents demandés que plusieurs jours après en avoir fait la demande, ou bien après avoir dû rappeler le centre fermé. On comprend aisément que la lourdeur de cette communication est préjudiciable à une aide juridique efficace et de qualité de la part des avocats.

Famille S., Tchétchénie, 127bis, janvier 2007

Il faut une semaine pour que le service social faxe à l'avocat des documents importants pour une requête de mise en liberté devant la Chambre du conseil. L'audience a dû être reportée d'une semaine.

S. et H., demandeurs d'asile irakiens, C.I.V., août 2008, renvoi « Dublin » vers la Grèce

Les avocats de ces personnes signalent qu'ils n'ont reçu aucun document relatif aux dossiers de leurs clients alors que ceux-ci sont détenus au C.I.V. l'un depuis trois semaines, l'autre depuis quinze jours et se sont vu délivrer lors de leur mise en détention une annexe 26 quater.

2.4.3. Communications téléphoniques

L'article 63 de l'Arrêté royal du 2 août 2002, relatif à l'organisation des centres fermés stipule que *« les occupants ont le droit de téléphoner quotidiennement et gratuitement à leur avocat entre huit heures du matin et dix heures du soir. Les avocats ont le droit d'entrer en contact téléphonique avec leur client à chaque instant. Le contact téléphonique entre un occupant et son avocat ne peut pas être interdit. »*

Concernant le **droit de l'étranger détenu d'appeler gratuitement son avocat**, tous les centres disent observer cette règle scrupuleusement.

— Ainsi la direction du **centre 127bis** indique qu'il est loisible à tout étranger détenu d'appeler gratuitement à tout moment entre 8 et 22 heures, et pas seulement lorsque l'assistant social est disponible et cela tous les jours, y compris les dimanches et jours fériés.

— C'est la même indication que donne la direction du **centre de Vottem** qui précise en outre que *« durant ces heures-là, les résidents peuvent contacter leurs avocats via le téléphone de l'intake « sécurité', via le portable du poste fixe dont dépend l'aile qui leur est attribuée ou au départ du bureau de leur assistante sociale ».*

— La direction du **centre fermé de Merksplas** confirme aussi qu'elle suit cette règle en précisant toutefois que les étrangers détenus ne peuvent abuser du droit à appeler l'avocat. À certains moments (heures des repas, de la douche, ou de la sortie à l'air libre), la personne détenue ne sera pas mise en contact avec son avocat si elle le demande. En outre à chaque fois qu'une personne détenue en fait la demande, le gardien contrôle au préalable le numéro demandé sur la liste des avocats.

Toutefois lors de leurs visites dans les centres fermés, les visiteurs des O.N.G. ont déjà entendu des personnes détenues affirmer qu'il leur avait été refusé de contacter leur avocat, comme dans la situation rapportée ci-dessous :

M. A., Palestinien, C.I.B., octobre 2007, situation d'un renvoi « Dublin » vers l'Italie

> Au centre 127 bis il a demandé à l'A.S. s'il pouvait appeler l'avocat qui lui avait été désigné dans le centre ouvert. On a ignoré sa demande et il n'a pas eu la possibilité de parler avec son avocat. Au C.I.B., la même chose. Réponse de l'AS : « On a retrouvé tes empreintes digitales en Italie ; appeler un avocat n'a aucun sens ».

Le **centre 127** fait une entorse à ce qui est prévu à l'article 63 de l'arrêté royal du 2 août 2002 : les appels gratuits à l'avocat sont possibles seulement entre 14 heures et 22 heures, et non pas de 8 à 22 heures. Selon la direction du centre, la raison en est que les avocats ne sont pas disponibles en matinée et cela ne sert donc à rien de les appeler à ce moment-là. Toutefois, le service social fait preuve de souplesse avec les personnes qui souhaiteraient, pour une bonne raison, appeler leur avocat ou d'autres personnes (famille, amis) dans le cadre de l'aide juridique, avant 14 heures. C'est une autorisation qui se donne au cas par cas. La direction estime que cette souplesse est une bonne manière de faire qui a donné de bons résultats en termes de relation entre le service social et les personnes détenues. Enfin, si elles le souhaitent, les personnes détenues peuvent faire usage de leur GSM à tout moment, mais seulement au secrétariat du centre où ils doivent laisser leur appareil. Il est à noter que le secrétariat du centre 127, qui est aussi le lieu d'où les personnes détenues peuvent appeler gratuitement leur avocat dans l'après-midi, est aussi le hall d'entrée du centre où il y a en permanence du va-et-vient. Il est très difficile de pouvoir y tenir une conversation téléphonique dans le calme et la confidentialité.

Concernant le **droit d'être contacté par téléphone à tout moment par son avocat**, les centres fermés disent aussi que cette possibilité prévue par l'arrêté royal ne souffre aucune exception.

La direction du centre de **Vottem** précise simplement qu'avant de mettre en contact l'avocat avec l'étranger détenu, le personnel vérifie au moyen de listes d'avocats et de numéros de téléphone qu'il s'agit bien de l'avocat de la personne demandée.

À **Merksplas**, la direction précise qu'en principe c'est le même horaire qui vaut pour les appels entrants des avocats, à savoir entre 8 heures et 22 heures. Notons que cette pratique n'est pas en

conformité avec le prescrit de l'arrêté royal qui ne prévoit aucune limitation horaire pour les appels téléphoniques des avocats vers leur client enfermé. Toutefois, selon la direction, dans certaines circonstances exceptionnelles, les avocats sont autorisés à parler avec leur client en dehors de « l'horaire normal », par exemple dans les heures qui précèdent une tentative d'expulsion, car les étrangers détenus ont le droit de se saisir de tous les moyens disponibles pour se défendre.

Un avocat nous a expliqué que, à l'exception du centre 127 le contact téléphonique avec le client se passe toujours via le service social, ce qui rend le travail d'aide juridique plus compliqué. En effet, *« les assistants sociaux sont parfois difficiles à atteindre. On doit toujours trouver la bonne heure où l'assistant social est disponible ».* Un autre avocat souligne, quant à lui, le problème de confidentialité des conversations téléphoniques entre avocat et personne détenue. Bien souvent quand l'avocat appelle son client, la conversation se fait en présence d'un membre du personnel. L'article 24 de l'arrêté royal du 2 août 2002 qui prévoit que *« pendant les conversations téléphoniques, les membres du personnel de surveillance respectent le caractère privé de celles-ci »* dans le cadre du droit des étrangers détenus à téléphoner à leurs frais tous les jours, ne devrait-il pas s'appliquer *a fortiori* aux conversations téléphoniques gratuites avec l'avocat ?

Lorsque l'étranger détenu est mis **en isolement** disciplinaire, ou préalablement à une tentative d'expulsion, lui est-il aussi possible d'appeler à tout moment son avocat, et son avocat peut-il le contacter à tout moment ? La réponse des directions des centres fermés est affirmative. Il n'y a aucune différence avec les autres étrangers détenus en ce qui concerne l'aide juridique. La direction du centre de Vottem nous a précisé les modalités de l'exercice de ce droit en isolement : *« Conformément à l'article 102 de l'A.R. du 2 août 2002, le local d'isolement comprend un système d'appel permettant à l'occupant d'appeler un membre du personnel. À la demande du résident, un membre de la sécurité lui apporte un téléphone portable qu'il peut alors utiliser pour téléphoner à son avocat au départ de la cellule d'isolement. Même lorsque le résident est en isolement et conformément à l'article 63 §2 de l'A.R. du 2 août 2002, les avocats ont le droit d'entrer en contact téléphonique avec leur client à chaque instant. »*

Sur ce point aussi, la pratique des visites dans les centres fermés, nous a parfois rapporté un autre écho, de la bouche des personnes détenues mais surtout des avocats eux-mêmes, comme en témoigne la situation suivante :

M. C., Guinée Conakry, centre 127bis. juin 2007.

C. a été mis en isolement après une bagarre. Me. M., avocate de C., signale qu'elle n'a pas été autorisée à visiter son client durant le week-end. Il a ensuite été transféré à Merksplas. Me. M. va le rencontrer, pour écouter son récit des faits et examiner quelle action elle engage. Elle dit que son client, même s'il est sans doute pour une bonne part, avec quelques autres détenus, dans le démarrage des bagarres, a cependant reçu des coups et blessures, et qu'elle n'a pas pu l'atteindre lorsqu'elle a appelé le 127 bis.

Sans doute est-ce loin d'être une pratique généralisée en tout cas en ce qui concerne les isolements disciplinaires, mais ce droit ne saurait souffrir aucune exception.

Recommandation 13

Nous recommandons à la direction et au personnel des centres fermés d'observer l'article 63 de l'A.R. du 2 août 2002 (droit des étrangers détenus d'appeler gratuitement tous les jours leur avocat entre 8 et 22 heures, droit des avocats d'appeler leur client à tout instant) dans son intégralité et sans aucune exception, même en cellule d'isolement. En outre, il est recommandé que la conversation téléphonique entre l'avocat et son client puisse se dérouler dans un local qui garantisse le caractère confidentiel de la conversation. Le personnel du centre fermé doit faire preuve de la plus grande discrétion à moins que sa présence soit demandée soit par l'avocat soit par l'étranger détenu.

2.4.4. Visites de l'avocat à son client

Selon l'article 64 de l'Arrêté Royal du 2 août 2002, *« les avocats et les interprètes qui assistent les avocats, ont accès au centre tous les jours et au moins de huit à vingt-deux heures, s'ils y ont un client et pour autant qu'ils puissent prouver leur qualité au moyen d'une carte professionnelle valable. (…) La visite de l'avocat ne peut pas être interdite. »* Toutefois, dans le cadre de contacts avec des avocats suite à la visite d'un membre d'une O.N.G. à leur clients détenus en centre fermé, nous avons appris de ces avocats que l'accès à leur client leur avait été refusé, notamment lorsque leur visite a lieu un dimanche ou lorsque leur client a été placé en cellule d'isolement, comme l'illustrait la situation présentée dans la section précédente ou encore la situation suivante :

Famille S., Kosovo, centre 127bis. janvier 2007.

> Leur avocate et un collègue se sont présentés dimanche soir pour rencontrer leurs clients : on leur a refusé l'entrée.

Il convient aussi de rappeler combien l'accès des avocats à leurs clients détenus dans le **centre INAD**, dans les bâtiments de l'aéroport de Bruxelles-National, ainsi que dans d'autres lieux de détention situés dans les ports et aéroports, est extrêmement compliqué. Soit l'avocat se voit refuser purement et simplement de rencontrer son client, soit il doit patienter parfois pendant plus d'une heure dans les bureaux de la police de l'aéroport avant que son client ne soit amené sous escorte du centre INAD jusqu'à ces bureaux.

Voici ce que précise au sujet de l'aide juridique pour les personnes détenues à l'INAD, le rapport de la délégation des parlementaires européens qui a visité quelques centres fermés en Belgique en octobre 2007 : *« À la réception, il y a un téléphone public, mais il est impossible d'y appeler en toute*

discrétion. Les avocats qui désirent rencontrer leur client doivent le faire dans les locaux de la police de l'aéroport où leur client est amené avec escorte policière depuis le centre «INAD». »[45]

Recommandation 14

Nous recommandons à la direction et au personnel des centres fermés d'observer l'article 64 de l'A.R. du 2 août 2002 (droit de visite de l'avocat à son client tous les jours de 8 à 22 heures) dans son intégralité et sans exception. Un avocat qui se verrait refuser l'accès à son client devrait pouvoir saisir lui aussi, tout comme son client, la Commission des plaintes.

2.5. Rôle du service social dans certaines procédures et situations particulières

Différents recours de type administratif ou juridictionnel sont ouverts à l'étranger détenu en centre fermé. Ils concernent notamment :

— la remise en liberté (requête devant la Chambre du conseil) ;

— la contestation d'un ordre de quitter le territoire ou d'une mesure d'éloignement (recours en suspension, le cas échéant en extrême urgence devant le C.C.E.);

— l'obtention d'un titre de séjour (demande d'asile ou de régularisation) ;

— les conditions de l'enfermement (Commission des plaintes en centre fermé).

La manière dont ces recours sont organisés par la loi ou les textes réglementaires est parfois problématique. Nous traiterons de ces questions dans la dernière partie de ce rapport.[46] Dans cette section nous souhaitons mettre en lumière **le rôle que peut jouer directement ou indirectement le personnel des centres fermés** et en particulier les membres des services sociaux des centres, non seulement dans le bon déroulement de certaines de ces procédures, mais aussi parfois dans l'accès ou non aux recours prévus par la loi. Par ailleurs, nous nous penchons aussi sur deux situations particulières où le personnel des centres fermés peut avoir une influence sur la qualité et l'efficacité de l'aide juridique, à savoir l'introduction d'une plainte contre l'avocat et le transfert d'un centre fermé à l'autre.

45 Rapport de délégation de la commission LIBE sur la visite aux centres fermés pour demandeurs d'asiles et immigrés de Belgique, Version finale adoptée le 29 mai 2008, p.11.

46 Voir *infra*, 5. Procédures et recours.

2.5.1. Requête de mise en liberté devant la Chambre du conseil

L'article 71 de la loi du 15 décembre 1980 permet à tout étranger détenu en centre fermé d'introduire un recours contre la mesure privative de liberté devant la Chambre du conseil du lieu de sa résidence ou du lieu où il a été intercepté. Ce recours peut être introduit de mois en mois. La Chambre du conseil examine si la mesure est conforme à la loi ou non.

En principe, l'assistant social n'intervient pas directement dans le cadre de cette procédure. C'est l'avocat qui en prend l'initiative, souvent à la demande expresse et toujours avec le consentement de son client. En ce qui concerne l'information relative à la fixation de l'audience et la communication de la décision, le greffe du tribunal de première instance en donne connaissance directement à l'avocat. Toutefois, comme ils sont chargés de l'accompagnement social des étrangers détenus, les assistants sociaux peuvent avoir **un rôle dissuasif**, parfois inconsciemment, parfois sciemment, mais de bonne foi, en voulant éviter ce qu'ils considèrent comme un désagrément pour l'étranger détenu. Il n'est pas rare que des étrangers détenus disent aux visiteurs O.N.G. que leur assistant social leur a déconseillé de demander une remise en liberté, comme l'illustre le cas suivant :

M. M., Pakistan, C.I.M., février 2007

> Il n'a plus envie d'aller devant la Chambre du conseil parce que l'assistante sociale lui a dit que ça n'avait pas de sens : « Quand c'est négatif la première fois, ça sera toujours négatif par la suite ». Quand le visiteur O.N.G. essaye de lui expliquer comment fonctionne la Chambre du conseil, il dit : « Je suis fatigué. Je suis en Belgique depuis un an et sept mois et c'est toujours négatif ».

Pendant longtemps, en raison de la pratique de **placement en zone de transit** pour les personnes détenues à la frontière (centre INAD et centre 127), le service social du centre 127 expliquait à ces personnes le risque qu'elles encouraient (se retrouver sans assistance dans la zone de transit) au cas où la Chambre du conseil ordonnait de les libérer. Cette explication avait évidemment un sérieux effet dissuasif pour les personnes qui souhaitaient demander leur remise en liberté devant la Chambre du conseil. Les visiteurs O.N.G. ont parfois entendu les personnes détenues dire leur perplexité et leur confusion parce que d'une part leur avocat leur proposait d'introduire une requête tandis que les assistants sociaux du centre le leur déconseillaient.

On sait que le 24 janvier 2008, la Cour européenne des Droits de l'Homme a condamné de manière unanime et de façon très ferme la Belgique pour cette pratique des « libérations en zone de transit », dans l'arrêt Riad et Idiab.[47] Depuis lors, l'Office des étrangers ne procède plus à cette pratique et la direction du centre 127 nous a informés qu'il n'y avait donc plus lieu d'informer les étrangers détenus sur les conséquences désagréables d'une ordonnance de mise en liberté.

47 Affaire Riad ET Idiab c. Belgique (Requêtes N° 29787/03 et 29810/03) du 24 janvier 2008.

Certains avocats ont aussi attiré l'attention sur une autre influence que peut avoir le personnel des centres fermés sur la requête de mise en liberté devant la Chambre du conseil. Il s'agit d'une **absence d'intervention** dans le chef du personnel, qui pourrait équivaloir à une violation de l'article 9 de l'arrêté royal du 2 août 2002 qui veut que « *lorsque le directeur du centre constate qu'il existe à l'égard d'un occupant de sérieux éléments de nature à justifier la mise en liberté ou le sursis au départ de celui-ci, il doit soumettre ces éléments pour décision au Directeur général ou au service ou à la personne désignée par le Directeur général. Les membres du personnel qui pensent avoir constaté la présence de tels éléments doivent en informer le directeur du centre sans délai.* »

Or, lorsqu'un avocat introduit une requête de mise en liberté devant la chambre du conseil, il en informe souvent le centre fermé en faxant la copie de sa requête. Même si, comme nous le verrons plus loin (cf. *infra* 5.1.4), la loi ne prévoit pas que l'introduction d'une telle requête ou d'un appel devant la chambre des mises en accusation ait un effet suspensif d'une éventuelle mesure d'éloignement, la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'arrêt Mublilanzila a estimé que cette absence d'effet suspensif mettait en cause le droit à un recours effectif prévu à l'article 13 C.E.D.H. Depuis cet arrêt rendu en octobre 2006, la pratique n'a pas changé. Des avocats se plaignent que malgré le fait qu'ils avertissent par fax le centre fermé du dépôt d'une requête de mise en liberté, dans la plupart des cas l'exécution de l'expulsion n'est pas suspendue, ce qui est contraire à ce que prescrit la Cour européenne des Droits de l'Homme. Il est cependant difficile d'évaluer où se situe le problème ? Est-ce l'assistant social qui, averti par l'avocat du dépôt d'une requête de mise en liberté, n'en informe pas la direction du centre ? Est-ce la direction du centre qui n'en informe pas la Direction générale de l'Office des étrangers ? Est-ce la Direction de l'Office des étrangers qui ne tient pas compte du dépôt de cette requête pour suspendre la mesure d'éloignement ? En tout état de cause, il y a là un dysfonctionnement qui porte atteinte à l'effectivité de ce recours.

2.5.2. Demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers (C.C.E.)

Les étrangers détenus en centre fermé sont particulièrement susceptibles de faire appel à la demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers, des décisions prises par l'Office des étrangers à leur égard. Il arrive fréquemment que lorsqu'ils font l'objet d'une mesure de privation de liberté, les étrangers se voient notifier également un ordre de quitter le territoire. Or la loi du 15 décembre 1980 prévoit explicitement que la demande de suspension en extrême urgence peut être introduite lorsque « l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente »[48] (cf. aussi *infra* 5.3.2 sur l'interprétation de l'extrême urgence). La demande de suspension doit en principe être introduite dans les vingt-quatre heures[49]. Pour cela, il faut évidemment, soit que l'avocat soit averti au plus tôt de la mise en détention de son client, soit qu'un avocat soit désigné très rapidement si la personne détenue n'en avait pas. C'est ici qu'intervient le service social des centres fermés. Quelle est leur pratique ? Quelle information donnent-ils à ce sujet aux nouveaux arrivants ?

48 Art. 39/82, §4, al. 2 de la loi du 15 décembre 1980.

49 Le recours en extrême urgence peut évidemment être introduit contre d'autres décisions, comme par exemple la décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire qui est adressée au demandeur d'asile dont la Belgique a obtenu d'un autre État-membre de l'Union Européenne qu'il se déclare responsable de l'examen de sa demande en vertu du Règlement de Dublin (annexe 26 quater).

En plus des 9 fiches qui constituent la brochure d'information destinée aux personnes détenues en centre fermé, l'Office des étrangers a rédigé une **fiche spécifique sur la demande de suspension en extrême urgence** devant le Conseil du contentieux des étrangers. Cette fiche reprend de manière assez claire les informations principales relatives à ce recours. Elle serait disponible dans les langues suivantes : albanais, arménien, portugais, allemand, anglais, espagnol, hindi, néerlandais, français, russe, turc, arabe, urdu et farsi. Des traductions en chinois et lingala sont en préparation. La règle est selon l'Office des étrangers que cette fiche est distribuée à tous les étrangers détenus.

Le problème de l'extrême urgence a aussi été évoqué par les différents centres fermés dans les contacts qu'ils entretiennent avec les barreaux de l'arrondissement où ils sont situés.

Dans le centre **INAD**, pendant longtemps aucune information spécifique sur ce recours administratif bien particulier n'était donnée aux personnes qui font l'objet d'une mesure de refoulement. Ils reçoivent juste la décision de refoulement — en néerlandais uniquement — sur laquelle la possibilité d'introduire une demande de suspension en extrême urgence n'est même pas mentionnée. Pourtant, les personnes détenues au centre INAD, sont parmi celles pour lesquelles ce recours pourrait être particulièrement indiqué puisque l'exécution de la mesure d'expulsion prise à leur égard est tout à fait imminente. Les personnes refoulées le sont en général dans les heures ou les jours qui suivent la décision. Depuis peu, la fiche « recours en extrême urgence » est disponible au centre INAD pour les personnes qui la demandent.

Au **centre de transit 127**, le service social précise que la brochure générale d'information est distribuée, mais qu'il n'informe pas oralement de la possibilité de la demande de suspension en extrême urgence les « illégaux facilement rapatriables », c'est-à-dire à ceux qui ne s'opposent pas à leur expulsion. Pour les autres, le service social fait appel aux listes de permanence (néerlandophone et francophone) et peut contacter directement l'avocat de permanence si l'étranger détenu souhaite introduire ce recours en extrême urgence.

Le service social du **centre 127 bis** affirme que la possibilité de la demande de suspension en extrême urgence est évoquée avec l'étranger détenu lors de « l'*intake* social ». Mais on ne fait pas désigner d'avocat si aucune volonté d'introduire le recours n'est manifestée.

La direction du centre de **Vottem** indique qu'une information de base sur les procédures et notamment la demande de suspension en extrême urgence est donnée à chaque nouvel étranger détenu lors de « l'*intake* sécurité ». Il nous est précisé qu'il est expliqué au minimum au nouvel étranger détenu, qu'il a la possibilité d'introduire une demande de suspension ou d'annulation devant le C.C.E. ; qu'il existe une procédure ordinaire et une procédure d'extrême urgence (avec les détails) ; qu'il a la possibilité de recevoir l'assistance d'un avocat. Toutefois lors de leurs visites, les visiteurs O.N.G. entendent fréquemment des étrangers détenus leur dire que la raison de la détention et les possibilités de recours ne leur ont pas été expliquées. Ils sont rarement en possession de la fiche sur le recours en extrême urgence. Les visiteurs O.N.G. ont pu constater récemment que par exemple, aucun Irakien, aucun Afghan, aucun tamoul du Sri Lanka n'a disposé dans sa langue de la fiche d'information spécifique à la demande en suspension en extrême urgence. Récemment, un demandeur d'asile détenu en vue d'un transfert « Dublin » s'est vu remettre seulement deux jours après son arrivée au centre la copie de la décision de détention (annexe 39 ter). À la copie de cette décision était joint un papier indiquant : « Aide juridique ! Possibilité de recours urgent ! ». Mais

aucune explication orale ne lui avait été donnée. Par ailleurs, depuis la mise en œuvre du recours en extrême urgence devant le C.C.E., le centre fermé de Vottem a demandé au B.A.J. du Barreau de Liège de mettre sur pied une liste d'avocats de permanence pour l'introduction de ce recours. Selon nos informations, cette permanence ne s'est pas encore concrétisée.

En ce qui concerne le centre fermé de **Bruges**, depuis octobre 2007, une liste de permanence (deux avocats par jour) existe auprès du B.A.J. du Barreau de Bruges, de telle sorte que lorsqu'une personne détenue au C.I.B. souhaite introduire une demande de suspension en extrême urgence, il est fait appel à l'avocat de permanence. Par ailleurs, la direction et le service social du centre de Bruges disent que la fiche spécifique « demande de suspension en extrême urgence » est distribuée lors de *l'intake* social au cours duquel sont expliquées de manière générale les procédures possibles. Cependant, lors d'une autre occasion, un membre de la direction précisait que cette fiche, ainsi que la liste de permanence, était communiquée aux étrangers détenus qui « y étaient intéressés ». Le service social du centre de Bruges constate avoir été très peu confronté à la procédure en extrême urgence et attribue cela au fait que peu de demandeurs d'asile sont détenus au centre fermé de Bruges.[50] En décembre 2007, le B.A.J. de Bruges constatait lui aussi que depuis le lancement du système de permanence pour le recours en extrême urgence, une seule avocate avait été contactée.

Au **centre fermé de Merksplas,** la possibilité d'introduire une demande de suspension en extrême urgence ne peut jusqu'à présent être garantie que pendant les heures de bureau, malgré les différents entretiens qu'a eus à ce sujet la direction du centre avec le B.A.J. de Turnhout. La direction et le service social indiquent qu'une information est bien donnée sur la demande de suspension en extrême urgence, mais reconnaissent aussi que la possibilité réelle de mettre en œuvre ce recours est une question délicate pour deux raisons principales. Premièrement, pendant le week-end il n'y a pas de permanence du service social et donc pas de possibilité de faire désigner rapidement un avocat. Deuxièmement, même en semaine, il n'est pas facile pour le service social de trouver un avocat qui est disposé à introduire un recours en extrême urgence. La direction a déjà tenté plusieurs fois de convaincre le barreau de Turnhout d'organiser une permanence de week-end et de soirée, mais celui-ci aurait refusé en raison du petit nombre d'avocats que compte ce barreau. La direction du centre cherche une solution à ce problème, notamment par le biais de contacts avec le B.A.J. du barreau d'Anvers qui dispose de plus d'avocats volontaires. Fin juin 2008, la direction du C.I.M. nous indiquait que le B.A.J. d'Anvers et le B.A.J. de Turnhout avaient chacun pu trouver dix avocats disponibles pour une permanence « extrême urgence ». Un protocole entre les deux B.A.J. et le centre fermé devait être signé rapidement. Nous espérons que cet accord s'il se concrétise, permettra de renforcer effectivement la protection des droits des personnes détenues à Merksplas.

Des contacts que les visiteurs O.N.G. ont régulièrement avec des personnes détenues dans les différents centres fermés, il ressort clairement que la majorité d'entre elles ne sont pas vraiment **au courant de la demande de suspension en extrême urgence** ou en tout cas qu'elles n'en ont pas compris la portée. Nous pensons que souvent, dans les premières heures de leur détention, les étrangers détenus ne sont pas informés de ce recours (notamment lorsque la communication directe entre le membre du personnel qui fait l'*intake* « sécurité » et l'étranger détenu n'est pas possible pour des problèmes de langue), ou tout au moins que, dans le meilleur des cas, ce recours est mentionné parmi une série d'autres recours. Des explications plus approfondies sont sans doute données par

50 Cette déduction paraît assez étrange puisque le recours en extrême urgence n'intervient pas seulement ni même principalement dans le cadre de la procédure d'asile.

l'assistant social lors de son premier entretien avec l'étranger détenu, même si de nombreux étrangers détenus semblent après plusieurs jours ou semaines de détention ne pas être au courant et nous disent ne jamais avoir eu une copie de la fiche d'information spécifique. Peut-on en conclure que cette information n'est généralement pas donnée ? Difficile à dire. Elle est sans doute donnée par l'assistant social quand l'étranger détenu en fait la demande expresse. Mais en tout état de cause, on peut dire que le but poursuivi, à savoir que l'étranger détenu soit bien informé de ses droits et comprenne comment les mettre en œuvre — n'est certainement pas atteint.

Il convient de souligner que la possibilité d'introduire une demande de suspension en extrême urgence n'intervient pas seulement lors des premières heures de la détention. **De nouvelles décisions d'éloignement peuvent intervenir en cours de détention.** C'est le cas des demandeurs d'asile enfermés en situation « Dublin », qui à un moment donné, peuvent se voir notifier un ordre de quitter le territoire et de se rendre dans un autre État membre (annexe 26 quater), ou des étrangers détenus qui reçoivent une décision de refus à leur demande de régularisation. Lorsqu'un avocat souhaite introduire une demande de suspension en extrême urgence de ce type de décision, vu le délai très court, il est impératif qu'il soit mis au courant le plus vite possible de la décision de l'Office des étrangers. Un avocat de Bruges nous a déclaré : *« Le délai est de vingt-quatre heures. Donc si l'assistant social ne te faxe pas spontanément la décision, tu es vu. On ne peut quand même pas appeler toutes les heures le centre. Personnellement j'ai déjà introduit deux fois des recours en extrême urgence pour des clients et je devais appeler le centre en permanence ; pendant deux jours toutes mes autres affaires sont restées complètement à l'arrêt. Vous comprenez que ce n'est pas tenable vu les délais aussi très courts, parfois quinze jours, dans d'autres dossiers. »* L'importance d'une transmission spontanée et rapide à l'avocat des décisions relatives à son client, dont nous avons parlé plus haut (2.4.2) , est dans ce type de situations encore plus grande.

Comme nous l'avons indiqué, le B.A.J. de Bruges a mis sur pied en concertation avec le C.I.B., une permanence vingt-quatre heures sur vingt-quatre, pour permettre la désignation en tout temps d'un avocat qui puisse introduire, si nécessaire une demande de suspension devant le C.C.E. Or les avocats de cette permanence ont jusqu'à présent été très peu sollicités. Selon le B.A.J. de Bruges, cela ne signifie pas nécessairement que peu d'étrangers pour lesquels un tel recours serait indiqué, sont enfermés à Bruges, mais révèle plutôt un problème structurel relatif à la question suivante : **qui est le plus apte à juger de l'opportunité de l'introduction d'une demande de suspension en extrême urgence dans chaque cas ?** L'étranger détenu lui-même ? L'assistant social ? Un avocat ? Et selon quels critères décider ?

L'étranger détenu lui-même est évidemment le premier concerné et il est donc essentiel de le consulter, de connaître sa perception de la décision prise à son égard. Toutefois, étant donné le haut degré de technicité de ce recours et des conditions qui l'entourent, l'étranger détenu aura besoin d'un éclairage compétent qui doit lui permettre de se faire un avis sur le bien-fondé ou non d'introduire ce recours.

Les assistants sociaux ou le personnel de garde sont souvent les premiers à entrer en contact avec l'étranger détenu. Il est donc essentiel qu'ils soient sensibilisés à certaines situations qui pourraient justifier l'introduction de la demande de suspension en extrême urgence. C'est d'ailleurs une obligation qui leur est faite par l'article 9 de l'arrêté royal du 2 août 2002 d'avertir la direction du centre d'« éléments de nature à justifier la mise en liberté ou le sursis au départ » de l'étranger

détenu. Une avocate suggère que les avocats établissent certains critères qui pourraient justifier l'extrême urgence et que les assistants sociaux pourraient utiliser pour décider ou non de contacter un avocat de permanence. Ces critères pourraient être par exemple la nationalité de la personne (une nationalité pour laquelle il existe une possibilité de bénéficier de la protection subsidiaire) ou sa situation familiale (une mère d'enfant belge par exemple). L'intention est louable, mais il est impossible de couvrir par des critères toutes les situations où le recours en extrême urgence pourrait être justifié. On risquerait de priver de ce recours des personnes qui en ont besoin, ce qui n'est pas acceptable. Par ailleurs, chaque étranger détenu devrait avoir la possibilité de recevoir rapidement un avis indépendant et compétent sur sa situation individuelle, ce qui n'est pas le cas si cet avis est donné par le personnel des centres fermés. D'ailleurs, en général, directions et services sociaux des centres fermés considèrent que ce n'est pas leur rôle de faire ce *screening*.

Lorsque le service social demande au B.A.J. la désignation d'un avocat, la plupart du temps le fax contient les données d'identification de l'étranger détenu parfois accompagnées d'une brève indication concernant l'urgence[51], mais aucune information sur le contenu du dossier par exemple une copie de la décision. Il est donc difficile pour les B.A.J. ou pour l'avocat désigné d'apprécier rapidement l'urgence puisqu'ils ne peuvent se faire une idée de la force des arguments qui pourraient être invoqués pour demander la suspension de la décision. Ce sera donc à l'avocat d'être proactif en allant chercher auprès du service social l'information pertinente. L'avocat est donc dépendant de la bonne communication avec le service social. Si celle-ci n'est pas possible rapidement ou se déroule mal, cela peut avoir de très fâcheuses conséquences. Seule une permanence juridique quotidienne de première ligne dans chaque centre fermé, tenue par des avocats dans le cadre des commissions d'aide juridique ou par des juristes d'associations spécialisées, serait à même d'apporter une solution acceptable à cette question de l'appréciation de l'opportunité ou non d'introduire un recours en extrême urgence. Nous renvoyons ici à la recommandation relative aux permanences de première ligne faite dans la première partie de ce rapport.

Recommandation 15

Nous recommandons au service social des centres fermés d'informer tout étranger détenu, oralement et par la remise d'un écrit, dans une langue qu'il comprend, dans les 12 heures de son arrestation, de la possibilité d'introduire une demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers.

En vue de l'introduction rapide et opportune, par un étranger détenu, d'une demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers, nous recommandons la mise en place, pendant les jours ouvrables, de permanences juridiques quotidiennes de première ligne dans les centres fermés conformément à la recommandation 2.

51 Certains centres fermés indiquent « UDN » ou « extrême urgence » sur le fax envoyé au B.A.J.

2.5.3. Procédure d'asile

Les services sociaux des centres fermés considèrent unanimement qu'il ne leur revient **pas** de faire avec les demandeurs d'asile qui sont détenus, un **travail d'analyse de leur récit de fuite** en vue de bien préparer leur audition devant le C.G.R.A. Les assistants sociaux des centres 127 — où un bon nombre des étrangers détenus sont des demandeurs d'asile à la frontière — et 127bis précisent toutefois qu'ils préparent les demandeurs d'asile en leur expliquant comment se passe l'audition et en leur donnant des conseils sur le type de questions auxquelles ils seront amenés à répondre. Il est insisté en particulier sur l'importance de la clarté et de la vérité dans le récit.

Étant donné la dépendance du personnel du service social à l'égard de l'Office des étrangers, on peut comprendre qu'ils ne veulent pas assumer la responsabilité de préparer avec les demandeurs d'asile détenus la préparation de leurs auditions devant les instances d'asile. Il n'en reste pas moins que la situation pose problème. Pouvoir préparer correctement une audition devant le C.G.R.A. ou le C.C.E. est extrêmement important. Les demandeurs d'asile qui ne sont pas détenus ont accès facilement (par téléphone ou en prenant rendez-vous) aux conseils tant d'un avocat que d'un service juridique spécialisé. Par contre, les demandeurs d'asile en centre fermé sont beaucoup plus isolés puisqu'ils ne peuvent téléphoner à leur avocat qu'à heures fixes et qu'il est parfois difficile pour celui-ci de se déplacer pour bien préparer les auditions. Du coup, le risque de rejet de la demande d'asile est plus élevé. C'est pourquoi nous estimons que les demandeurs d'asile ne devraient pas être détenus. En attendant, il convient d'améliorer leur accompagnement juridique.

S'ils ne préparent pas directement les demandeurs d'asile avant leur audition par le C.G.R.A., certains membres des services sociaux des centres fermés — pas tous malheureusement — essayent parfois de **faciliter la récolte d'éléments de preuve** à l'appui de la demande d'asile de la personne détenue, par exemple en facilitant la correspondance avec le pays d'origine. Il arrive aussi, c'est en tout cas ce qu'a dit la direction du centre fermé de Bruges et ce que nous avons déjà constaté au centre 127, que certains assistants sociaux attirent l'attention des instances d'asile sur de possibles troubles d'ordre psychologique ou psychiatrique qui pourraient avoir une influence sur l'examen de la demande d'asile.

Aux demandeurs d'asile qui font l'objet d'une demande de transfert « **Dublin** »[52], les membres du service social donnent bien souvent une information parcellaire. En général, ils tentent d'expliquer aux personnes détenues le mécanisme complexe du Règlement Dublin, mais sans évoquer les possibilités de recours qui, même limitées, sont pourtant bien réelles. Le seul recours vraiment effectif et suspensif, est précisément la demande en suspension en extrême urgence contre la décision de transfert (annexe 26 quater). Or la brochure d'information distribuée par l'Office des étrangers indique seulement que *« Si vous n'êtes pas d'accord avec cette décision, vous pouvez toujours introduire un recours en annulation devant le Conseil du contentieux des étrangers. Ce recours ne suspend pas l'exécution de la décision contestée »* (p.18, fiche 4), et la fiche spécifique relative à la demande de suspension en extrême urgence ne précise pas qu'il peut s'appliquer dans le cas de la délivrance d'une annexe 26 quater.

52 Qui est de plus en plus souvent assortie d'une mesure d'enfermement en vertu de l'art. 51/5, §1er, al.2, et §3, al.4 de la loi du 15 décembre 1980.

Il n'est pas rare que des demandeurs d'asile se trouvant dans cette situation disent aux visiteurs des O.N.G. que leur assistant social leur a dit qu'il n'y a pas de recours possible, que cela ne sert à rien de s'opposer et qu'il faut accepter la décision de renvoi vers un autre pays. Or, rien n'est moins vrai, car il arrive parfois que le règlement de Dublin ne soit pas correctement appliqué par l'Office des étrangers, ou bien dans certains cas, le demandeur d'asile doit pouvoir faire valoir les raisons pour lesquelles il ne souhaite pas être transféré dans un autre État membre. C'est le cas notamment des nombreuses situations de renvois vers la Grèce, rencontrées depuis plusieurs mois. La persévérance de certains avocats qui ont pris argument des conditions épouvantables de l'accueil et de la procédure pour les demandeurs d'asile en Grèce, a fini par convaincre le Conseil du contentieux des étrangers de suspendre des décisions de renvoi vers la Grèce. Nous avons aussi parfois constaté que les demandeurs d'asile en situation Dublin ont reçu une information erronée ou en tout cas qu'ils ont mal compris l'information qu'on leur a donnée, comme l'illustre cette situation :

M. A., Kurde d'Iran, Centre 127 bis, novembre 2007

> Au sujet d'une reprise Dublin par la Grèce, les différentes assistantes sociales lui donnent des informations divergentes, au sujet de la longueur d'attente d'une réponse de la Grèce : après un, ou deux, ou trois mois sans réponse des autorités grecques, il devrait être libéré et la Belgique devrait se déclarer compétente.[53]

Il convient toutefois de souligner quelques heureuses initiatives de certains membres du service social du centre 127 qui essayent de bien préparer le transfert des personnes détenues vers un autre État membre en prenant contact avec des associations de défense des droits des étrangers dans le pays de destination, à la fois pour informer l'étranger détenu de la manière dont va se passer son arrivée là-bas et pour veiller à ce qu'il y ait une réelle prise en charge. Ces initiatives ne relèvent cependant pas de l'aide juridique, mais de l'accompagnement social, et ne sauraient donc suppléer à une information complète et précise sur les droits du demandeur et les recours qui lui sont ouverts pour contester la décision de transfert.

2.5.4. Plainte contre l'avocat

Les barreaux souhaitent renforcer la qualité du conseil juridique et des prestations qui sont fournies par leurs membres, lorsqu'ils défendent les intérêts des étrangers en matière de droit au séjour, que ce soit dans le cadre de l'aide juridique gratuite ou non. [54] La communication (d'indices) de fautes professionnelles dans le chef des avocats, que ce soit auprès du B.A.J. ou du bâtonnier, est

53 Outre la confusion dans la longueur de la détention possible qui peut s'expliquer par la complexité de la législation en la matière, l'information selon laquelle la Belgique serait responsable de l'examen de la demande en l'absence d'une réponse de la Grèce, est fausse : c'est au contraire la Grèce qui serait automatiquement déclarée responsable de l'examen de la demande en vertu de l'article 18, 1 du Règlement Dublin II.

54 Nous examinerons dans la partie suivante les problèmes que peut poser la négligence ou le manque de professionnalisme de certains avocats, ainsi que parfois l'exploitation qu'ils peuvent faire de la situation de vulnérabilité de leurs clients. Voir *infra* : Chapitre 3. Le rôle des avocats.

à envisager dans certains cas. Les directions et services sociaux des centres fermés considèrent-ils qu'ils ont un rôle à jouer en ce sens, en vue d'améliorer la qualité de l'aide juridique qui est fournie aux étrangers détenus ?

Dans tous les centres fermés, on s'accorde pour dire que ce type d'intervention est plutôt rare, et que dans la plupart des cas les communications qui sont faites aux bâtonniers restent sans suite. À part le centre 127bis qui n'intervient qu'à la demande explicite de la personne détenue, les directions et services sociaux des autres centres fermés expliquent qu'ils prennent parfois l'initiative. Il ne s'agit jamais à proprement parler de plainte, car il existe un problème de preuve. Il n'est pas toujours évident pour un assistant social d'évaluer s'il y a bien eu faute ou pas dans le chef de l'avocat. Le plus souvent, l'assistant social (au centre 127 et à Vottem) ou la direction (à Bruges et à Merksplas) écrivent au barreau ou au bâtonnier pour signaler ce qui leur apparaît comme des abus.

Tous les exemples d'abus qui nous ont été cités par les services sociaux ont rapport avec une intention apparemment manifeste d'enrichissement des avocats sur le dos de leurs clients : honoraires exorbitants, réclamation d'honoraires alors qu'il s'agit d'aide juridique gratuite, introduction de procédures inutiles. Au centre fermé de Bruges, la direction nous a informés avoir récemment mis en place un système de reçus sur lequel il est indiqué quels sont les honoraires qui ont été perçus, de telle manière que le service social puisse évaluer si l'étranger détenu n'a pas déboursé trop d'argent pour des procédures inutiles. Par contre, les centres fermés ne font pas état des cas de négligence ou de mauvaise volonté manifeste dans le chef des avocats, qui rapidement se déchargent du dossier ou laissent passer le délai pour introduire un recours par exemple.

On ne peut qu'approuver que les services sociaux des centres considèrent comme faisant partie de leur mission un certain contrôle de l'honnêteté et de la correction professionnelle des avocats qui défendent les intérêts des étrangers détenus en centre fermé. On peut toutefois regretter que ce contrôle se limite bien souvent aux seules questions pécuniaires.

Recommandation 16

Nous recommandons aux services sociaux des centres fermés qu'ils soient sensibles à d'éventuelles négligences de la part des avocats et, le cas échéant, en cas de faute grave, qu'ils signalent ces cas auprès du bâtonnier du barreau.

2.5.5. Transfert des étrangers détenus vers un autre centre fermé

De temps en temps, la plupart du temps pour des **raisons disciplinaires**, des étrangers détenus sont transférés d'un centre fermé à un autre. Après une émeute dans le centre ou des mouvements de protestation (grève de la faim par exemple), il n'est pas rare que les personnes considérées par la direction du centre comme responsables de ces actions soient transférées vers un autre centre[55].

55 La question des transferts d'un centre à l'autre, et notamment la question de savoir quelles sont les circonstances qui doivent présider à ces transferts, est abordée à l'article 105 de l'A.R. du 2 août 2002 qui stipule que : « Lorsqu'un occupant met en danger par son comportement sa sécurité, celle des autres occupants, des membres du personnel ou

Le transfert d'un centre à l'autre survient également **après l'échec d'une tentative d'expulsion**. Cette pratique est systématique en ce qui concerne les demandeurs d'asile à la frontière qui sont détenus au centre 127 à Melsbroeck : s'ils sont déboutés, après la première tentative d'expulsion, ils ne reviennent presque jamais au centre 127 mais sont transférés vers un autre centre, en général le centre fermé de Bruges. Le transfert peut avoir lieu aussi pour des **raisons médicales ou de sécurité**, par exemple après que l'étranger détenu ait commis une tentative de suicide. Il est par contre extrêmement rare — et on peut le regretter — qu'un transfert ait lieu suite à la demande qui en a été exprimée par l'étranger détenu, par exemple pour être rapproché de membres de sa famille. Du point de vue des auteurs de ce rapport, seuls les transferts faits à la demande de l'intéressé sont conformes à la nature de la mesure de privation de liberté qui, rappelons-le, se fonde uniquement sur des motifs administratifs et qui n'a pas pour objet de constituer une mesure de punition à l'égard de l'étranger.

Il est évident que ces transferts posent des **problèmes pour le suivi de l'aide juridique** des personnes détenues en centre fermé. L'avocat qui a été désigné dans le premier centre ne pourra pas toujours et même rarement poursuivre ses interventions lorsque son client est transféré d'un centre à l'autre. Lors de l'arrivée dans le nouveau centre, un nouvel avocat peut être désigné. C'est le cas au centre de Vottem où bien souvent le service social fait procéder à une nouvelle désignation. Ce changement d'avocat fait souvent perdre du temps alors que les délais des procédures sont courts pour les personnes en centre fermé. Par ailleurs, le transfert oblige le nouvel avocat à faire une nouvelle analyse complète du dossier.

Lorsqu'il y a un transfert, l'ensemble des acteurs en présence n'est pas nécessairement informé. Ainsi, un avocat nous a expliqué que lorsqu'un de ses clients a été transféré de Bruges à Merksplas, le service social du centre de Bruges a envoyé au centre de Merksplas uniquement les décisions de l'Office des étrangers, mais pas les autres pièces, notamment la correspondance de l'avocat. Le service social n'était pas en mesure de lui communiquer le nom du nouvel avocat en charge du dossier à Merksplas de telle sorte qu'il puisse lui faire parvenir toutes les informations nécessaires. Dans d'autres cas, des avocats nous ont dit s'être déplacés au centre fermé pour visiter leur client, pour découvrir qu'il n'y était plus, car il avait été transféré sans que le centre les en ait avertis. Il serait donc indiqué que lorsqu'un transfert intervient, une information complète soit donnée par les services sociaux tant à l'ancien avocat qu'au nouvel avocat afin d'assurer une bonne continuité de l'aide juridique.

du centre ou le bon fonctionnement de celui-ci, ou après une tentative d'éloignement ou pour garder une répartition équilibrée des occupants dans les différents centres, le directeur du centre ou son remplaçant peut décider du transfert de l'occupant vers un autre centre ou établissement. » Les possibilités de justifier un transfert sont donc extrêmement étendues et ne doivent même pas avoir nécessairement un rapport avec l'attitude du détenu (« garder une répartition équilibrée » entre les différents centres par exemple). Cela laisse le champ libre à l'arbitraire des directions des centres, contre lequel le seul recours possible est une plainte devant la commission des plaintes, avec toutes les limitations que l'on connaît (voir *infra*, 5.5). Or une décision de transfert peut avoir des conséquences lourdes en ce qui concerne le droit à une aide juridique efficace et de qualité.

Recommandation 17

Nous recommandons à l'Office des étrangers d'éviter au maximum les transferts d'un centre fermé à l'autre afin de ne pas porter atteinte à la continuité de l'aide juridique.

Nous recommandons qu'en cas de transfert d'un centre fermé à un autre, le service social du centre « d'origine » en informe immédiatement l'avocat et communique au nouveau centre les coordonnées de l'avocat. Le nouveau centre prend contact avec l'avocat pour vérifier s'il continue la défense de son client ou s'il souhaite être remplacé en tout ou en partie par un confrère du barreau local. Si une nouvelle désignation est faite, le service social du « nouveau » centre communique dans les plus brefs délais aux deux avocats les coordonnées complètes du confrère auquel il succède ou qui leur succède, afin d'assurer une transmission rapide du dossier de l'un à l'autre.

Recommandation 18

Nous recommandons au ministre de la Politique de l'Asile et de l'Immigration d'introduire dans l'A.R. du 2 août 2002 les recommandations 5 à 17 (information à l'étranger détenu, communication de documents et d'informations spécifiques aux avocats, etc.) afin d'augmenter la qualité et l'efficacité de l'aide juridique aux étrangers détenus en centre fermé.

Chapitre 3
Le rôle des avocats

Même dans le contexte des centres fermés, l'avocat reste l'acteur principal de l'aide juridique à laquelle ont droit les étrangers. En définitive, seul l'avocat peut faire jouer les mécanismes juridictionnels qui permettront à l'étranger détenu de demander sa remise en liberté ou la suspension d'une décision d'expulsion. Dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile, vu le caractère écrit des recours, le rôle de l'avocat est encore renforcé. Bénéficier des conseils d'un avocat compétent en droit des étrangers, diligent, à l'écoute de son client, entreprenant, créatif, constitue un atout de premier ordre pour l'étranger détenu en centre fermé.

Beaucoup d'étrangers détenus en centre fermé expriment de la frustration à l'encontre de leur avocat. Ils ont souvent l'impression que celui-ci « ne fait rien », est « très mauvais ». Ils expriment parfois leur souhait d'en changer ou alors de s'en passer, car « de toute façon, ça ne sert à rien ». Cette frustration s'exprime à l'encontre de l'avocat comme elle s'exprime aussi à l'encontre des visiteurs d'O.N.G. Elle est parfois fondée sur des faits : l'avocat n'est jamais venu ou l'avocat a abusé de sa position pour facturer des prestations sans intérêt. Mais plus souvent cette frustration est le reflet du malaise de l'étranger vis-à-vis de la détention dont il fait l'objet. Elle exprime une volonté de croire que quelque chose peut encore être fait pour éviter l'expulsion ou encore la colère vis-à-vis d'un système qui le criminalise et auquel il associe tous les intervenants, y compris l'avocat.

Le travail des avocats dans ce contexte de détention est complexe. La matière — le droit des étrangers — change régulièrement au gré des réformes législatives et des circulaires qui ponctuent la vie politique belge et européenne. Les avocats *pro deo* sont souvent mal payés ; l'ensemble de la profession ne valorise guère l'engagement professionnel et humain des avocats qui se spécialisent dans cette matière. Dans les affaires qu'ils traitent, les avocats ont parfois l'impression de mener un combat de David contre Goliath, faisant face à une administration hermétique et sans que leurs arguments ne trouvent un accueil favorable auprès de juridictions qui ignorent souvent tout de la situation vécue au quotidien par leurs clients ; beaucoup se découragent. D'autres tirent leur épingle du jeu en profitant de la faiblesse d'un étranger détenu, en promettant monts et merveilles moyennant paiement conséquent.

La tâche des avocats défendant les intérêts d'étrangers détenus en centre fermé est difficile et prend du temps. L'objectif de l'avocat est bien entendu de trouver une solution sans donner de faux espoirs à son client. Un système d'aide juridique de qualité n'est possible que si le travail des avocats est de qualité. Les étrangers détenus en centres fermés seront donc les premiers bénéficiaires des efforts qui peuvent être déployés par les autorités publiques et par les barreaux pour attirer à cette matière des avocats motivés et compétents, et pour sanctionner les abus d'un petit nombre qui salissent la réputation de l'ensemble de la profession.

3.1. Le choix de l'avocat

Il arrive de rencontrer dans les centres fermés des étrangers détenus qui n'ont pas d'avocat. Ces personnes ne croient plus qu'un avocat pourrait les aider, ou bien elles ne sont pas suffisamment informées de ce qu'un avocat pourrait leur apporter.[56] Cette situation est inquiétante. La privation de liberté est en effet une entorse à un des droits les plus fondamentaux. La première condition d'effectivité des droits que la loi confère à ces personnes en situation de vulnérabilité, c'est qu'elles soient en mesure de les faire valoir grâce à l'assistance d'un avocat.

M. Y., Maroc, C.I.B., septembre 2007

> Il n'a jamais eu d'avocat et ne pense pas en avoir besoin. La décision de détention pourrait pourtant être attaquée : l'Office des Étrangers affirme avoir fait le nécessaire pour l'éloignement dans les sept jours alors que Monsieur Y. est déjà au centre depuis trois mois sans tentative d'expulsion.

Beaucoup d'étrangers détenus ont déjà un avocat en arrivant dans le centre fermé. Après un séjour en Belgique, certains ont introduit des procédures avec l'aide d'un avocat et le gardent une fois arrivés au centre, qu'il s'agisse d'un avocat *pro deo* ou d'un avocat « payant »[57]. Pour les autres, ceux qui désirent en changer ou qui n'en ont pas, le personnel des centres leur explique comment bénéficier de l'aide juridique gratuite via le B.A.J. (cf. *supra* 1.2. et 2.3.1.*)*.

Malgré cette possibilité beaucoup d'étrangers détenus font le choix d'un avocat « payant ». Nous ne disposons pas de chiffres officiels. Cependant, lors de nos contacts avec le personnel des centres fermés quelques estimations nous ont été fournies.

— Au centre 127, 80 % des demandeurs d'asile auraient recours à un avocat « payant » contre 20 % à un avocat *pro deo*.

— Au centre de Vottem le ratio suivant est avancé : deux tiers d'avocats « payants », un tiers de *pro deo*.

— Seul le centre de Bruges inverserait le rapport de force avec 60 % des étrangers détenus qui feraient appel à un avocat *pro deo*.

— Dans les autres centres fermés, personne ne s'est aventuré à de telles estimations.

56 Nous n'avons pas en notre possession les chiffres concernant le nombre ou la proportion des personnes en centre fermé qui ne jouissent pas de l'assistance d'un conseil.

57 Nous utilisons cette expression « avocat payant » pour désigner l'avocat qui n'agit pas dans le cadre de l'aide juridique offerte par le biais des B.A.J., que l'on a l'habitude de désigner comme « avocats *pro deo* » bien que l'expression soit officiellement tombée en désuétude.

Bien que difficilement vérifiables, ces quelques chiffres donnent un ordre d'idée. Beaucoup d'étrangers détenus, dont certains possèdent peu de moyens, choisissent pour les défendre un avocat « payant » plutôt qu'un avocat *pro deo*. À cela plusieurs explications. Tout d'abord, beaucoup d'étrangers détenus ont tendance à croire que le paiement d'un avocat garantit une meilleure qualité des prestations. Deuxièmement, et c'est un point d'importance, certains étrangers détenus se méfient du système de l'aide juridique gratuite : ayant eux-mêmes à se défendre contre les décisions de l'État belge, ils n'ont pas une confiance totale dans des avocats dont ils savent qu'ils seront payés par ce même État. Par ailleurs, comme le système fonctionne avec l'intervention du personnel du centre fermé, ils en viennent parfois à mettre en doute l'indépendance des avocats « *pro deo* ». Enfin, il y a la réputation, justifiée ou non de certains avocats quant au succès de leurs interventions. Au centre 127, à la frontière, il arrive que des demandeurs d'asile aient déjà en poche, à leur arrivée au centre, le nom d'un avocat (qui leur a été donné par un membre de famille, voire par un passeur). D'autres avocats n'hésitent pas à venir faire leur « shopping » dans les centres fermés en distribuant des cartes de visites et en faisant de la publicité de leurs prestations. Si le choix porte souvent sur des avocats « payants », ce n'est pourtant pas un gage supplémentaire de qualité comme nous le verrons ensuite.

Il convient de rappeler qu'en principe il est du devoir d'un avocat contacté directement par un étranger détenu en centre fermé, de l'informer clairement qu'il a droit, en raison de sa situation administrative, à bénéficier de l'aide juridique gratuite. Il est d'ailleurs loisible à cet avocat de travailler sous bénéfice du *pro deo* en se signalant comme tel au B.A.J. du barreau auquel il appartient.

Nous avons mentionné plus haut (2.3.2) les difficultés que rencontrent parfois les étrangers détenus pour changer d'avocat, lorsqu'ils ne sont pas satisfaits du travail de celui qui leur a été désigné. Il arrive que les assistants sociaux leur disent que cela ne vaut pas la peine ou que ce n'est pas possible. La plupart des barreaux nous ont fait savoir que ce n'était pas à l'assistant social de décider si un étranger détenu peut ou non changer d'avocat. Les différents B.A.J. estiment que c'est à eux qu'il revient de décider s'il convient de donner suite ou non à une demande de changement d'avocat. Ils estiment avoir un large pouvoir d'appréciation en la matière. Par exemple, le B.A.J. de Liège dit que même une incompatibilité d'humeur entre avocat et client pourrait donner lieu à un changement vu que la relation de confiance est importante pour une aide juridique de qualité. Toutefois, le changement ne se fait pas automatiquement : souvent le B.A.J. s'informera d'abord auprès de l'avocat désigné pour voir s'il est vraiment nécessaire de faire le changement. Une question plus délicate est celle de savoir si un changement se justifie dans le cas où un avocat ne veut pas introduire une procédure que son client souhaiterait qu'il introduise. Le B.A.J. de Bruxelles estime que dans ce cas, un premier changement peut être indiqué, mais si le deuxième avocat désigné est du même avis que le premier, il n'y aura sans doute pas de troisième désignation. Le B.A.J. de Turnhout est apparemment peu enclin à faire désigner un second avocat. Le barreau de Turnhout estime en tout cas que ce n'est pas le rôle du B.A.J. d'intervenir dans les affaires des avocats désignés et qu'il faut empêcher que les clients « fassent du shopping » d'un avocat à l'autre.

Recommandation 19

Nous recommandons aux B.A.J. d'examiner avec soin toutes les demandes de changement d'avocat provenant d'étrangers détenus en centre fermé, et de prendre leur décision d'accéder ou non à la demande de changement en ayant égard à la nécessaire relation de confiance qui doit s'établir entre l'avocat et son client, et à la particulière situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve l'étranger détenu en centre fermé.

3.2. Compétence en droit des étrangers

Hormis certains avocats particulièrement engagés dans la défense des droits des étrangers, nous avons pu constater chez des avocats quelques lacunes dans leurs connaissances en ce domaine, qu'il s'agisse des procédures à introduire ou d'une connaissance actualisée de la jurisprudence. Il est vrai que le droit des étrangers est une matière complexe et technique qui nécessite un sérieux effort de formation continue. Participer à des formations spécifiques demande d'y consacrer du temps, une denrée rare pour bon nombre d'avocats, particulièrement ceux et celles qui acceptent de travailler en droit des étrangers (recours exigeants, rapides, peu rémunérés).

On peut regretter que le droit des étrangers soit quasiment absent de la **formation universitaire des futurs avocats**. En tout cas, c'est loin d'être une matière obligatoire. Parfois aussi les jeunes avocats — notamment les avocats stagiaires désignés d'office — n'obtiennent pas toujours le soutien qu'ils désireraient et les barreaux n'ont pas mis en place de collaborations spécifiques, par exemple, pour partager la jurisprudence.

Pour certains, l'offre de formation est suffisante, mais beaucoup de stagiaires estiment ne pas être assez soutenus lorsqu'ils doivent traiter des affaires en droit des étrangers. Lorsque l'avocat est encore stagiaire, il est dans l'obligation de suivre la formation CAPA (Certificat d'aptitude professionnelle des avocats). Cette formation aborde de nombreux thèmes, dont un cours propre sur la détention des étrangers en centres fermés. Elle existe depuis dix ans et a permis d'améliorer le niveau général des jeunes avocats. Certains soulignent que la formation CAPA n'offre que des rudiments en droit des étrangers, qu'elle n'est pas suffisante. Pendant plusieurs années, le droit des étrangers était une matière obligatoire des cours BUBA dans les barreaux flamands, mais depuis 2008, ce n'est plus le cas. Le droit des étrangers ne sera plus enseigné dans tous les barreaux flamands. Il s'agit d'un recul remarquable, qui souligne à quel point les formations sont nécessaire. Les avocats ont l'opportunité tout au long de leur carrière de suivre les formations de l'ADDE qui leur permettent de se maintenir à niveau tant au regard de la jurisprudence que des changements législatifs. Ces formations sont utiles mais elles ne sont pas obligatoires. Seuls des avocats déjà motivés y participent.

Une avocate stagiaire du Barreau de Turnhout nous a fait cette « confession » : *« Je n'y connais pas grand-chose en droit des étrangers. Nous sommes désignés par le B.A.J. de Turnhout sans vraiment savoir ce que nous devons faire. En plus, les avocats du barreau de Turnhout se voient attribuer un nombre incroyable d'affaires en pro deo, surtout en droit pénal (il y a quatre institutions pénitentiaires dans la*

région de Turnhout) et en droit de la famille. Alors quand tu reçois de manière sporadique une affaire qui concerne un étranger, tu es complètement abandonné à toi-même. Le B.A.J. de Turnhout ne fait rien pour nous. Au cours de notre stage au barreau nous ne sommes pas formés en droit des étrangers. En tout et pour tout, nous avons deux heures de cours sur le droit des étrangers. Et c'est avec ce petit bagage que nous devons défendre les réfugiés. Alors, pourquoi s'étonner que nous ne sachions pas comment nous y prendre dans ce genre d'affaire. »

Il existe des différences importantes entre les barreaux.

— À **Bruxelles**, par exemple, la section spécialisée en droit des étrangers du B.A.J. propose des formations. Un avocat désigné dans le cadre d'une affaire en centre fermé peut contacter la colonne « étrangers » pour obtenir des conseils. Dans le passé, le B.A.J. de Bruxelles avait mis en place un système de parrainage. Ce système a dû être abandonné, car il n'était pas facile de trouver des « parrains », ce système se perpétue de manière informelle par des contacts interpersonnels.

— À **Liège**, les stagiaires sont obligés de faire partie de la permanence durant leur période de stage. Chaque stagiaire a la possibilité de contacter un avocat de référence. Il doit obtenir quinze désignations dans l'année. Selon un avocat stagiaire de la région de Liège, la formation en droit des étrangers y est assez basique, malgré une très bonne partie consacrée au centre de Vottem. Les stagiaires sont assez bien encadrés notamment grâce au collectif « pauvreté et étrangers » qui propose des sessions d'intervision dans certains dossiers.

— À l'inverse, certains barreaux, de petite taille souffrent d'un déficit de formation et de collaborations. Le Barreau de **Turnhout** correspond à ce portrait. Or, le B.A.J. de Turnhout ne reçoit pas seulement des demandes d'aide juridique pour les étrangers détenus au centre fermé de Merksplas (qui est le deuxième centre fermé avec la plus grande capacité), mais également de personnes détenues dans les quatre institutions pénitentiaires de l'arrondissement et des demandeurs d'asile accueillis au centre ouvert d'Arendonck. On a donc un B.A.J. débordé de demandes, mais qui offre très peu de possibilités de formations spécifiques aux avocats.

De manière générale il est toujours difficile pour un jeune avocat de passer d'une formation théorique, surtout lorsque celle-ci n'enseigne que quelques rudiments, à des cas pratiques complexes et urgents dans le contexte difficile qu'est la détention.

Recommandation 20

Nous recommandons aux facultés de droit des universités belges d'inscrire dans leur programme davantage de cours et de travaux pratiques relatifs au droit des étrangers. Les ministres compétents doivent libérer des ressources supplémentaires pour renforcer les partenariats entre les universités et les barreaux en vue d'une offre novatrice de formation et de stage dans le domaine du droit des étrangers.

Recommandation 21

Nous recommandons aux barreaux des arrondissements où sont situés les centres fermés, d'augmenter les offres de formation, en particulier sur les matières et recours relatifs aux étrangers en détention administrative, d'encourager le plus grand nombre de jeunes avocats à suivre ces formations et de rendre ces formations obligatoires pour tout avocat inscrit au B.A.J. dans la colonne ou cellule « étrangers ».

Nous recommandons à l'ordre des Barreaux flamands de rendre à nouveau obligatoires les cours BUBA sur le droit des étrangers.

Recommandation 22

Nous recommandons aux O.N.G. et aux barreaux, la création d'un site web qui serait une base de données reprenant jurisprudence, rapports, recours types, conseils et tout autre document utile à l'assistance juridique des étrangers détenus en centre fermé.

3.3. Qualité du travail de l'avocat

La qualité de l'aide juridique dépend d'une série de facteurs, dont le travail fourni par l'avocat n'est pas le moindre. Nous nous proposons d'examiner quelques questions clés en ce qui concerne l'assistance offerte par les avocats aux personnes détenues en centre fermé.

3.3.1. Négligence des avocats

Pour une série de motifs, certains avocats n'interviennent pas correctement dans les dossiers de leurs clients. Cette forme de passivité peut s'expliquer par différentes raisons que nous venons d'évoquer : manque de soutien, manque de formation, méconnaissance des procédures ou de la jurisprudence, etc. Lorsqu'une telle situation se présente, le client, détenu en centre fermé, en pâtit, car certaines opportunités ne sont pas exploitées.

Dans le cadre du **règlement Dublin** par exemple, beaucoup d'avocats semblent ignorer les possibilités existantes pour contester le transfert vers un autre État ou la détention en centre fermé. Les possibilités sont certes limitées, mais en fonction de la situation personnelle du demandeur d'asile ou du pays supposé responsable de l'examen de sa demande d'asile, certaines interventions sont envisageables. Souvent, comme on l'a vu plus haut, le personnel des centres fermés estime également que dans ces cas Dublin « il n'y a rien à faire ». Cela peut avoir une influence sur l'avocat lui-même.

Dans le cadre d'une **demande d'asile,** il convient que l'avocat prépare avec son client l'audition devant le C.G.R.A. La présence de l'avocat lors de l'audition est nécessaire pour plusieurs raisons :

— il sera en mesure de rédiger avec sérieux un éventuel recours devant le C.C.E. ;

— sa présence est à même de rassurer le demandeur ;

— il s'agit d'une occasion unique (la seule) d'écouter le récit d'asile détaillé de son client ;

— il peut prendre des notes qui peuvent servir comme élément de preuve si le compte-rendu d'audition est contesté ;

— il a la possibilité de préciser certains éléments immédiatement après l'interview ; il peut ainsi exiger de poser des questions qui n'ont pas été traitées ;

— il peut intervenir au cours de l'interview s'il y a des incidents ;

— parce qu'il a une image complète du récit d'asile, il peut essayer d'obtenir des preuves supplémentaires avec le demandeur d'asile.

Il arrive pourtant que des avocats ne se présentent pas à l'audition, sans prévenir. Cette absence peut troubler le demandeur d'asile et avoir des conséquences importantes sur la suite de la procédure.

Madame O., Angola, centre 127, mars 2008

Elle a eu son interview au C.G.R.A. mardi dernier. Elle n'a pas encore eu de réponse. Son avocat n'est pas venu, elle dit qu'elle ne l'a pas encore vu. De nombreuses fois, une visiteuse O.N.G. essaie de lui téléphoner pour lui faire passer ce message. Chaque fois, elle tombe sur la messagerie.

Alisah, Ghana, centre 127, novembre 2007

Lorsqu'il téléphone à son avocat, celui-ci lui répond qu'il est trop occupé pour venir le visiter au centre. L'avocat dit qu'il fera « son possible » pour assister à l'audition par le Commissariat général. Le jour de l'audition, l'avocat fait savoir qu'il ne pourra être présent. Il n'envoie pas de remplaçant. Alisah explique qu'il était très nerveux à cause de l'absence de l'avocat pendant cette audition qui a duré trois heures et pour laquelle il n'avait pas été préparé. Le mardi suivant, il reçoit une réponse négative.[58]

58 Cette situation est décrite de manière plus complète dans au début du rapport.

Madame L., RDC, centre 127, août 2007

Son avocat n'est pas venu à l'audition par le C.G.R.A. et s'est fait remplacer par un autre. Décision négative. Le premier avocat refuse de faire le recours. Ce dernier est remplacé par maître M. Le 10 août, le service transport l'amène à Zaventem au lieu du C.C.E. Elle arrive finalement au C.C.E. à 10h30 au lieu de 9h30. Elle est quand même auditionnée, mais son avocat n'est pas là.

Monsieur J., Juillet 2008.

Il se plaint que son avocat ne bouge pas. Il me présente l'annexe 13 quater qu'il a reçu de l'Office des étrangers. Il souhaite qu'un recours soit fait à tout prix et dans le délai. Il veut qu'on dise à l'avocat qu'il n'a pas respecté le délai indiqué sur le recours.

On l'a vu la formation des avocats en droits des étrangers laisse parfois à désirer. Toutefois, l'incompétence de certains avocats relève dans certains cas davantage de la négligence que d'une absence d'information. Lorsque des erreurs grossières sont commises, elles sont parfois tout simplement le signe d'un manque d'investissement sérieux de la part de l'avocat. En voici un exemple :

Mme. B, RDC, 127, novembre 2007

Elle est en procédure d'asile. Son avocate confond O.É. et C.G.R.A. Lorsqu'elle introduit son recours devant le C.C.E., elle y joint un rapport sur les violences sexuelles à l'est du pays, alors que sa cliente vient de la capitale.

D'autres avocats ne se présentent pas aux audiences de leur client devant la Chambre du conseil dans le cadre d'une **requête de mise en liberté**. Cette négligence augmente l'insécurité psychologique de l'étranger détenu qui se sentira seul et démuni le jour de l'audience. En outre, cela peut renforcer chez l'étranger détenu le sentiment d'injustice du système de détention administrative.

En centre fermé plus qu'ailleurs, l'urgence est de mise et les conséquences d'une expulsion sont irréversibles. Il faut donc agir vite. Pour ce faire, le B.A.J. de Liège a mis en place un fax type envoyé aux avocats désignés pour attirer leur attention sur la situation particulière des centres fermés : il est indiqué clairement que leur client se trouve en détention et qu'il peut être opportun d'envisager une requête de mise en liberté. Il est aussi demandé d'aller visiter le client dans de brefs délais. Peut-être faudrait-il généraliser ce principe ?

Des étrangers détenus, des avocats et des membres du personnel de centre fermé nous ont signalé qu'il arrive que des avocats ne préviennent pas leur client lorsqu'ils partent en **vacances** et ne leur proposent pas de collègue remplaçant pendant cette période. La période des vacances peut être pour les étrangers détenus une période où la défense de leurs droits est moins assurée.

Enfin, les visiteurs O.N.G. prennent fréquemment contact avec l'avocat des personnes qu'ils ont rencontrées lors de leurs visites. Bien souvent, le contact est bon et certains avocats se montrent très ouverts à une bonne collaboration. Mais il n'est pas rare également que les avocats soient très peu ouverts. Si nous pouvons comprendre le souci des avocats de respecter leur devoir de secret professionnel, nous regrettons que certains avocats manifestent un manque flagrant de volonté de vouloir s'informer et refusent les informations que nous leur proposons. Cela ne paraît pas être un gage soit de la qualité de leur travail, soit du sérieux et de l'honnêteté de leurs prestations.

3.3.2. Contrôles de qualité

Des contrôles de la qualité du travail des avocats *pro deo* existent dans les Bureaux d'aide juridique, bien que de natures différentes selon les barreaux. Ces contrôles n'existent pas pour les avocats rémunérés directement par leur client, sauf en cas de plainte de la part d'un client ou d'une dénonciation. Un contrôle des avocats « payants » ne serait pas facile à instaurer, car à l'intérieur de la profession, l'idée même de contrôler le travail d'un confrère est souvent rejetée au titre de « l'indépendance » de l'avocat. Il ne faut pas remettre en question ce principe important de l'indépendance de l'avocat. Il est néanmoins de la responsabilité des barreaux non seulement de sanctionner les fautes commises par leurs membres mais de les prévenir. Comme cette question a des répercussions parfois dramatiques pour les étrangers détenus en centre fermé, un contrôle plus proactif de la qualité des prestations des avocats dans ce cadre serait bienvenu. Il est illusoire et délicat de vouloir mettre en place un « mécanisme » de contrôle. Toutefois, une permanence juridique de première ligne en centre fermé, telle que nous la recommandons plus haut (cf. recommandation 2) pourrait ici jouer un rôle non négligeable. Si un étranger détenu se pose des questions sur les prestations de son avocat, il aurait la possibilité de recevoir un avis d'un spécialiste qui pourrait l'éclairer sur la qualité et l'honnêteté du travail de son avocat et le cas échéant (prestations de mauvaise qualité, négligence, fautes graves, honoraires abusifs), l'encourager à changer d'avocat, voire à déposer plainte auprès du bâtonnier.

Chaque avocat *pro deo*, pour être rémunéré pour le travail fourni, doit rendre un rapport de clôture de dossier comprenant tous les actes posés et procédures (avec copie des requêtes, recours, etc.) introduites pour son client. Ce rapport doit être rendu avant le 30 juin de chaque année. Des contrôles, différents selon les Bureaux d'aide juridiques, ont lieu jusqu'au mois d'octobre. Puis les B.A.J. collaborent entre eux et procèdent à des contrôles croisés : par exemple, les avocats responsables du contrôle au B.A.J. de Liège, vérifieront des dossiers de clôture d'intervention remis par des avocats du barreau de Bruxelles et inversement. Ensuite les rapports sont envoyés au ministère qui paiera l'ordre national des avocats pour les prestations effectuées. C'est l'ordre des avocats qui reverse ensuite aux ordres provinciaux qui paient finalement les avocats *pro deo* pour leurs interventions, souvent deux ans après celles-ci. Le paiement d'une prestation se fait donc une fois le rapport clôturé et implique la plupart du temps un contrôle de qualité.

L'objectif du contrôle des avocats *pro deo* est considéré comme une priorité par la section francophone du **B.A.J. de Bruxelles**. À Bruxelles, le premier contrôle exercé est un contrôle d'effectivité. Le B.A.J. vérifie systématiquement si les recours pour lesquels l'avocat demande à être payé ont bien été introduits. Puis, le gros du travail de contrôle commence : tous les recours introduits sont lus un par un afin de vérifier leur qualité et leur sérieux.

Au **B.A.J. de Liège**, les rapports de clôture sont aussi « corrigés ». Un contrôle de diligence est effectué. Si la première visite n'a pas eu lieu dans les quinze jours, le B.A.J. en fait la remarque à l'avocat.

Le **Barreau de Turnhout** souligne principalement le contrôle des avocats stagiaires.[59] Ceux-ci sont systématiquement évalués à la fin de leur stage. Ils sont aussi contrôlés pendant leur stage lors de la remise du dossier une fois l'affaire traitée. Les responsables du barreau de Turnhout estiment qu'il y a peu de problèmes. Ils considèrent d'ailleurs que le B.A.J. n'a pas à se mêler directement des affaires ; c'est aux avocats désignés d'évaluer la nécessité d'intervenir dans le dossier de leur client. Le contrôle cherche seulement à relever les erreurs ou les négligences graves. Toutefois, le contrôle sera plus pointu si une plainte a été déposée par le client ou par le service social.

L'expérience des visites aux étrangers détenus à Merksplas nous indique cependant qu'il existe un sérieux problème au barreau de Turnhout, non seulement quant au nombre d'avocats spécialisés en droit des étrangers, mais aussi quant à la qualité du travail fourni par ceux-ci (connaissance de la matière, refus d'intervenir, négligence dans les délais d'introduction, pauvreté du contenu des recours introduits etc.). Nous avons cependant l'impression que les responsables du barreau ne sont guère préoccupés de cette situation.

Au vu de la précarité de la situation d'un étranger détenu en centre fermé et des conséquences irréparables que peut engendrer un retour forcé, tous les efforts doivent être faits pour assurer une aide juridique d'excellente qualité. Pour ce faire, et au vu des lacunes constatées dans le passé, une augmentation de la rémunération des avocats *pro deo* doit être accompagnée d'une généralisation des contrôles de qualité.

Recommandation 23

Nous recommandons à tous les barreaux d'instaurer un mécanisme de contrôle de qualité du travail de tous les avocats qui défendent les intérêts des étrangers détenus en centre fermé, y compris ceux qui ne travaillent pas sous le bénéfice de l'aide juridique.

59 Lors de l'entretien que nous avons eu avec le barreau de Turnhout, nos interlocuteurs n'ont pas fait spécifiquement mention du contrôle du travail des avocats non stagiaires qui interviennent dans le cadre de l'aide juridique.

Recommandation 24

Nous recommandons à tous les B.A.J. d'augmenter et de renforcer le contrôle de qualité en ce qui concerne les prestations des avocats désignés pour défendre les intérêts des étrangers détenus en centre fermé.

3.3.3. Problèmes d'abus

Nous tenons à souligner que la grande majorité des avocats spécialisés en droit des étrangers fournit un travail extrêmement pointu et de qualité en faveur de leurs clients. Mais parmi les avocats qui pratiquent le droit des étrangers, certains abusent de la situation de vulnérabilité de leurs clients. Une vulnérabilité accrue par le contexte de détention, et le fait que la détention se solde majoritairement par un éloignement du territoire.

Il est difficile de « prouver » qu'un avocat a abusé, ou a commis une faute professionnelle. Un étranger détenu aura par exemple l'impression que son avocat a exagéré en réclamant le paiement d'une procédure qui n'a pas abouti alors que celui-ci a fait de son mieux. Dans d'autres cas, le client peut se plaindre que son avocat n'a rien fait. Mais il n'est pas toujours indiqué d'introduire des procédures : même si la possibilité existe, l'avocat doit aussi évaluer qu'il existe au moins une chance minime qu'elle soit couronnée de succès. L'évaluation d'un abus ou d'une faute ou négligence n'est jamais évidente. Avant de conclure en ce sens, les avocats que nous avons rencontrés conseillent de s'enquérir auprès de l'avocat incriminé, du comportement ou de la négligence qui lui est reproché. Celui-ci pourra probablement fournir une explication sur les décisions qu'il a prises concernant son client.

Octobre 2007. Madame H.

> Elle explique que le premier avocat désigné pour la demande d'asile a tout gâché. Lors de la première rencontre, il demande à être payé alors qu'il est désigné comme *pro deo*. Ensuite il ne s'est pas intéressé au dossier et n'a pas dit un mot pendant les deux interviews.

Dans certains cas toutefois, des abus, graves ou non, et des fautes, peuvent être établis. Certains avocats font payer des sommes exorbitantes pour des procédures dont ils savent pertinemment qu'elles n'aboutiront pas[60]. D'autres prennent les dossiers de leurs clients à la légère alors que des arguments sérieux auraient pu être avancés. Certains avocats ne viennent pas aux audiences qui concernent leur client et ne se font pas remplacer. D'autres demandent des honoraires alors qu'ils interviennent dans le cadre de l'aide juridique. Des membres de services sociaux des centres ont témoigné que certains avocats promeuvent leurs services à l'aide d'un « pack libération ». Moyennant

60 Il est vrai que certains étrangers détenus peuvent parfois pousser leur avocat à introduire à tout prix des recours voués à l'échec, et cela alors que l'avocat leur a dit sa conviction de l'inutilité de telle ou telle procédure.

un paiement conséquent, on fait croire qu'une libération est à la clé. Ce type de pratique est évidemment inacceptable et doit être dénoncé. Cependant, il y a une ambiguïté au sujet de qui peut introduire des plaintes auprès du bâtonnier. Une illustration :

Salim, Irak, C.I.M., novembre 2007[61]

Salim et des membres de sa famille ont été enfermés pendant environ cinquante jours sans qu'ils aient rencontré leur avocate. Lorsqu'ils l'appellent, elle répond, soit qu'elle n'a pas le temps, soit qu'elle est en train de traiter leur dossier. En fin de compte, rien ne sera entrepris, malgré que certaines actions juridiques pour contester le renvoi vers la Grèce étaient possibles. Un nouvel avocat est désigné qui introduit une requête en référé unilatéral au tribunal de première instance de Turnhout. Salim est expulsé le 7 novembre 2007, alors que ce même jour le tribunal ordonne à l'État belge de suspendre l'expulsion. Le 5 décembre 2007, Vluchtelingenwerk Vlaanderen dépose une plainte auprès du bâtonnier du barreau de Turnhout. Dans sa réponse le bâtonnier fait savoir que « Vluchtelingenwerk n'a pas la qualité requise » pour introduire une plainte contre un avocat en raison d'une négligence grave, mais qu'il examinerait cependant l'affaire. À ce jour, nous n'avons pas reçu de plus ample réponse du bâtonnier.

Lorsque de tels abus sont constatés, il existe un mécanisme de dénonciation auprès du bâtonnier. Ce dernier vérifiera lui-même les faits et l'avocat fautif peut encourir des sanctions. C'est le bâtonnier qui décide si l'affaire est renvoyée vers le disciplinaire, si un avertissement suffira ou si la dénonciation n'était pas fondée. Il reste évidemment difficile de prouver les abus. Souvent les étrangers préfèrent oublier et ne veulent plus avoir à faire avec leur avocat. Du coup, peu de dénonciations par des clients sont envoyées au bâtonnier et nous ne savons pas combien aboutissent. De plus, le personnel des centres fermés ne semble pas toujours enclin à pousser les étrangers détenus au changement d'avocat voire à la dénonciation d'avocats véreux. Selon le Bureau d'aide juridique francophone de Bruxelles, tout le monde connaît l'existence de tels avocats, mais le bâtonnier ne reçoit pas assez d'informations. Toute plainte, ou dénonciation est suivie d'une enquête approfondie.

Septembre 2007. Monsieur et Mme I.

Il y a eu un premier avocat chargé de leur dossier, que tous deux avaient rencontré à son cabinet en avril, il a demandé 200 euros et a introduit un recours au C.C.E. Quant à l'autre avocat il a demandé 1000 euros, mais quand et pourquoi il serait intervenu ne paraît pas clair.

61 Cette situation est décrite de manière plus complète au début de ce rapport.

Des abus peuvent se rencontrer chez les avocats « payants » comme chez les avocats *pro deo*. Cependant, le risque de demande abusive d'honoraires est évidemment plus élevé chez les avocats « payants ». En outre, le travail de ceux-ci est moins contrôlé par le barreau.

Recommandation 25

Nous recommandons au ministre de la Justice de clarifier qui peut introduire une plainte contre un avocat fautif ou négligent. La capacité d'introduire une plainte contre un avocat devrait être étendue à des tiers.

3.4. Communication avec le client

3.4.1. Visite ou contact téléphonique

La difficulté de contacter son avocat est souvent vécue par les étrangers détenus comme une négligence de la part de celui-ci. Il est en effet extrêmement important que l'étranger détenu soit au courant des démarches qui sont faites pour lui et les comprenne ; il doit se sentir soutenu. Certains avocats ne donnent jamais de nouvelles à leur client ou sont très difficiles à joindre, ce qui augmente le sentiment d'insécurité de l'étranger détenu.

À ce sujet, il existe différentes approches entre les avocats. Certains estiment qu'une visite rapide au client est une priorité. C'est le cas au sein du Bureau d'aide juridique de Liège. C'est la toute première recommandation qui figure dans le fax de désignation. Il existe au B.A.J. de Liège un contrôle de qualité sur la diligence de l'intervention. Parmi les critères retenus figure celui de la première visite. Le B.A.J. de Liège estime que rendre la première visite à son client plus de quinze jours après la désignation constitue un manquement sérieux qui peut justifier un changement d'avocat.

Pour d'autres avocats, l'importance de la visite est moindre. Une visite doit avoir lieu, mais d'autres interventions peuvent être prioritaires, notamment la consultation du dossier ou l'introduction de recours (demande de suspension en extrême urgence devant le C.C.E., requête de mise en liberté) notamment si ceux-ci doivent être introduits rapidement. Néanmoins, un contact téléphonique régulier avec le client pour l'informer s'impose. La première visite est importante. Elle peut suffire si elle est suivie par des contacts téléphoniques.

Recommandation 26

Nous recommandons aux avocats de prendre contact avec leur client détenu en centre fermé dans les vingt-quatre heures de leur désignation et de le tenir régulièrement informé des démarches entreprises.

3.4.2. Interprétariat et traduction

Pour citer un assistant social de centre fermé *« pour une aide juridique de qualité, il ne suffit pas que l'avocat se présente. Si un avocat se présente sans interprète, sa venue peut ne servir à rien ».*

Il est vrai que pour certains étrangers détenus, l'isolement dû à la langue est extrêmement difficile à vivre. Concernant les démarches juridiques, cet isolement peut avoir des conséquences désastreuses.

Il est donc nécessaire que l'accès à l'interprétariat et aux traductions soit facile et gratuit dans le cadre de l'aide juridique.

Jusqu'il y a peu, l'obtention d'un avocat *pro deo* allait de pair avec un « forfait » interprétariat : trois heures d'interprétariat et deux heures de traduction, gratuitement. Ce forfait était clairement insuffisant pour des cas de personnes détenues plusieurs semaines voire plusieurs mois. Cette règle est une règle générale applicable à tout justiciable qui fait appel à l'aide juridique gratuite. Mais récemment, la « barrière » horaire de l'interprétariat est tombée. N'importe quel étranger bénéficiant de l'aide juridique gratuite peut désormais profiter de services d'interprétariat illimités. Nous pensons que ce changement va dans le bon sens, mais n'est pas suffisant. Les heures de traduction auxquelles ont droit les étrangers détenus devraient aussi être augmentées. Par exemple, un « crédit » (Nombre d'heures de traduction) de base pourrait être accordé pour toute désignation. Au-delà de ce crédit de base, le B.A.J. pourrait accorder des heures supplémentaires en fonction des spécificités du dossier et de la pertinence ou non de la traduction des pièces. Le financement de ces heures supplémentaires serait assuré par le fait que dans de nombreux dossiers aucune aide en matière de traduction n'est nécessaire. Ces heures non utilisées iraient dans une sorte de « pot commun » où le B.A.J. serait habilité à puiser en vue de soutenir des dossiers qui exigent davantage d'heures que le « crédit de base ».

Recommandation 27

Nous recommandons aux ordres des avocats et au Ministère de la Justice de faire en sorte que les étrangers détenus en centre fermé et leurs avocats puissent bénéficier davantage de l'aide de traducteurs dans le cadre de l'aide juridique.

3.5. Les difficultés pratiques du travail d'avocat

Lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts d'étrangers en centres fermés, le travail de l'avocat est souvent complexe. La détention, la difficulté de contacter le monde extérieur, sont bien sûr des sources de difficultés. Mais de nombreux avocats se plaignent également de la difficulté de traiter avec l'Office des étrangers.

Ces difficultés commencent parfois dès l'arrestation. Des avocats se plaignent de n'être pas avertis par l'Office des étrangers de la détention d'un de leurs clients. Ils perdent parfois des heures précieuses

à essayer de localiser leur client ou à attendre qu'il les appelle. Pour les étrangers détenus qui avaient déjà un avocat avant leur arrestation, ce dernier devrait être averti de la décision de détention et du lieu de détention, dès les premières heures. D'autres obstacles sont mentionnés par les avocats : difficultés d'obtenir des assistants sociaux des centres fermés qu'ils faxent rapidement les décisions concernant leur client, non-communication des dates d'expulsion, isolement du client la veille de son expulsion, difficultés pour obtenir une copie du dossier médical du client, l'éloignement de certains centres fermés par rapport à leur lieu de travail, etc. (cf. *supra 2.4)*

Un problème plus spécifique soulevé par certains avocats concerne la **transparence de l'administration de l'Office des étrangers** : il s'agit de l'accès à l'ensemble du dossier administratif du client. Ainsi à Liège, un avocat nous signale qu'il est rare que le service social accepte de faxer l'ensemble des pièces qui sont en sa possession. Si on veut avoir accès à l'ensemble du dossier qui se trouve au secrétariat du centre fermé, bien souvent il est nécessaire d'aller le consulter sur place.

Un autre avocat nous confie que pour lui le plus grand problème est le manque d'information concrète sur l'état du dossier. Il est difficile d'obtenir le dossier complet : *« Je ne peux pas prendre connaissance des démarches entreprises par l'Office des étrangers pour préparer l'éloignement. Et pourtant, c'est extrêmement important à savoir lorsqu'on introduit une requête de mise en liberté devant la Chambre du conseil. Comme avocats nous devons avancer au milieu d'un labyrinthe administratif »*. Le centre fermé ne possède pas tout l'historique des décisions reçues par l'étranger détenu. C'est à l'Office des étrangers à Bruxelles que toutes ces décisions se trouvent. Malheureusement, ce dossier est difficile à consulter dans de brefs délais.

Du coup, beaucoup d'avocats introduisent des requêtes de mise en liberté auprès de la Chambre du conseil non pas pour qu'il soit statué sur la légalité de la décision de détention, mais pour accéder à l'ensemble du dossier administratif. En effet, dans le cadre de la procédure devant la Chambre du conseil, l'Office des étrangers a l'obligation de présenter l'ensemble du dossier administratif de l'étranger détenu. Même s'il n'est pas rare que l'Office des étrangers ne délivre les dossiers que quelques minutes avant l'audience, c'est, à l'heure actuelle, le moyen le plus efficace qu'ont pu trouver les avocats pour accéder à l'intégralité du dossier administratif.

Recommandation 28

Nous recommandons à l'Office des étrangers de mettre en place un système de consultation par internet, sûr et garantissant la protection de la vie privée, par lequel l'avocat d'un étranger détenu en centre fermé pourrait avoir accès à l'ensemble du dossier administratif de son client, et cela, dans les vingt-quatre heures de la mise en détention de celui-ci.

Plusieurs avocats font également état d'une **difficulté récurrente de communication avec le siège de l'Office des étrangers**. Si en général, le contact de l'avocat avec les assistants sociaux des centres fermés est bon, c'est rarement le cas de la communication entre l'avocat et le fonctionnaire en charge du dossier à l'Office des étrangers. Pour la plupart des avocats que nous avons rencontrés, l'Office des étrangers est une administration de plus en plus impénétrable. L'organigramme de l'administration avec les numéros de téléphone apparents a d'ailleurs disparu du site internet.

Enfin, mentionnons encore les problèmes liés à **l'emploi des langues en matière administrative.** Il arrive fréquemment que des avocats désignés soient incapables d'introduire un recours parce qu'ils ne maîtrisent pas la langue de la décision qu'a prise l'administration concernant leur client. Par exemple, bon nombre d'étrangers détenus à Vottem, pour lesquels un avocat du barreau de Liège est désigné, ont un dossier en néerlandais. Inversement, il arrive qu'à Bruges ou à Merksplas, les avocats aient à introduire des recours en français pour leurs clients. La rigidité de la réglementation sur l'emploi des langues en matière administrative, dans un domaine qui relève pourtant d'une administration fédérale vient considérablement ralentir le travail des avocats. Ce sont bien sûr leurs clients qui en pâtissent. Ainsi, à Vottem, nous avons été récemment confrontés à des avocats qui étaient dans l'incapacité d'introduire une demande en suspension en extrême urgence d'une annexe 26 quater dans le cas d'un renvoi Dublin vers la Grèce, parce que la langue de la procédure était le néerlandais. Il faut dire que ce recours doit être introduit dans les vingt-quatre heures. Parfois ce sont aussi des difficultés pratiques de communication avec le personnel des centres qui posent problème.

Recommandation 29

Nous recommandons au législateur de faire en sorte que le dépôt d'un recours au Conseil du contentieux des étrangers soit possible dans la langue nationale choisie par l'étranger ou son conseil et non pas seulement dans la langue de la procédure.

3.6. Valorisation du travail de l'avocat

Les avocats qui travaillent dans le cadre de l'aide juridique gratuite estiment tous que le travail qu'ils fournissent souffre d'un manque de reconnaissance. Au cours de nos entretiens, la démotivation des avocats spécialisés a régulièrement été évoquée. Plusieurs causes sont citées :

— la matière se complexifie, elle est de plus en plus technique ;

— l'Office des étrangers est de plus en plus opaque et ses décisions donnent l'impression d'arbitraire ;

— les juridictions administratives ne jouent pas à fond leur rôle de contrôle de l'administration, elles semblent ne pas être conscientes des enjeux humains liés à la détention des étrangers et elles se montrent rarement sensibles aux arguments qui invoquent le respect des droits fondamentaux, notamment ceux contenus dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

À ces nombreuses difficultés s'en ajoute une autre : l'absence d'une rémunération convenable pour le travail fourni. Un avocat *pro deo* touchera la rémunération correspondant à ses interventions au minimum un an et au maximum deux ans après celles-ci.[62] Pour un avocat débutant, ce temps

62 Nous renvoyons à l'article 2 de l'Arrêté royal du 20 décembre 1999 contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subside pour

d'attente est extrêmement long. Un avocat *pro deo* est payé en fonction d'un nombre de « points » qu'il obtient. Ce nombre de points varie en fonction du type de procédures introduites. Chaque année la valeur de chaque point est déterminée en fonction du nombre total des interventions dans le cadre de l'aide juridique gratuite de deuxième ligne, mais *grosso modo* la valeur du point ces dernières années tourne autour de 25 euros bruts. L'arrêté ministériel du 5 juin 2008, publié au Moniteur belge du 9 juin 2008, a déterminé une nouvelle nomenclature des points. De la liste des tâches publiées, retenons celles-ci qui peuvent avoir lieu dans le cadre de l'aide juridique aux personnes détenues en centres fermés :

— Consultation hors cabinet : 2 points

— Commissariat général aux réfugiés, procédure avec audition : 15 points

— Procédure de régularisation : 10 points

— Conseil du contentieux des étrangers : asile, procédure au fond : 25 points

— Conseil du contentieux des étrangers : procédure dans laquelle les requêtes en suspension et en annulation sont traitées conjointement (1 arrêt) : 25 points ; procédure afin d'obtenir des mesures provisoires : 15 points ; procédure en extrême urgence : 35 points

— Mise en liberté (Chambre du conseil) : 10 points

Le nombre de points est donc quasiment nul lorsqu'un avocat n'introduit pas de procédure. Par exemple si un avocat désigné se rend en centre fermé et visite son client. S'il n'intervient pas dans son dossier, il ne recevra que deux points et un point supplémentaire pour son déplacement (lorsque l'avocat parcourt quarante kilomètres, il reçoit un point).

On peut se réjouir que la procédure en extrême urgence ait vu le nombre de points qui lui est attribué augmenter avec ce dernier arrêté ministériel. En effet, il y a encore quelques mois, il n'y avait pas de différence entre une demande de suspension ordinaire et une demande de suspension en extrême urgence : elles « valaient » toutes les deux 25 points. Aujourd'hui, la valeur de la procédure en extrême urgence est passée à 35 points. Cette revalorisation était vraiment nécessaire, car cette procédure exige un gros investissement de la part de l'avocat (accès au dossier, communication avec le client, rédaction du recours dans les vingt-quatre heures, audience devant le C.C.E.) et implique pour l'avocat de mettre de côté tous ses autres dossiers.

Le fonctionnement forfaitaire du système des points pose un autre problème : il ne tient pas compte du temps réel consacré à la préparation des recours. Cela fait dire à un avocat liégeois que le droit des étrangers en *pro deo* permet de gagner une belle somme sans trop de travail en cas d'introduction de procédures à la légère, alors que l'avocat consciencieux passera un temps considérable sur des dossiers sans qu'il ne reçoive pour autant une meilleure rémunération.

les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique. Cet article prévoit toute la « chaîne » des rapports qui doivent être faits de l'avocat au B.A.J., du Barreau à l'Ordre des Avocats et de celui-ci au Ministre et la « chaîne » en sens inverse des indemnités. Par exemple, pour un rapport introduit par un avocat en juin 2008 (souvent sur des prestations effectuées au cours des 12 mois précédents), l'indemnité ne sera versée qu'à la fin de l'année 2009.

De l'avis quasi général des avocats que nous avons rencontrés (NB : avant la nouvelle nomenclature établie par l'AM du 5 juin 2008) il existe un réel problème de rémunération au regard du travail fourni. Certains avancent que cette faible rémunération correspond à un choix délibéré qui vise à éviter que des avocats peu scrupuleux ne fassent de leurs interventions en droit des étrangers dans le cadre de l'aide juridique, leur principal gagne-pain. On pourrait cependant partir du postulat inverse : une meilleure rémunération, assortie à un contrôle strict de la qualité débouchant sur des sanctions sévères, contribuerait à motiver les avocats compétents et honnêtes.

Recommandation 30

Nous recommandons aux ordres des avocats et au Ministère de la Justice de veiller à une rémunération convenable des prestations des avocats agissant dans le cadre de l'aide juridique pour les recours propres à la détention des étrangers en centre fermé, recours qui souvent requièrent une extrême diligence.

Chapitre 4
Le rôle des organisations non gouvernementales

Des membres des O.N.G. signataires de ce document se rendent régulièrement dans les centres fermés. Leur rôle n'est défini avec précision dans aucun texte légal ou réglementaire, et leur droit de visite est soumis à la discrétion du ministre de la Politique d'Asile et de la Migration. Elles jouent pourtant un rôle dans l'information juridique des étrangers détenus. L'Office des étrangers autorise les membres de certaines O.N.G. à visiter les centres fermés sur base de l'article 45 de l'arrêté royal d'août 2002 qui prévoit que *« le ministre ou le Directeur général peut donner le droit de visiter un ou plusieurs centres à d'autres institutions, organisations ou personnes que celles visées aux articles 43 et 44, pour la durée et aux conditions qu'il détermine »*.

La liste des O.N.G. qui peuvent intervenir dans les centres fermés est en principe fournie aux étrangers détenus. Il s'agit d'une des fiches de la brochure d'information qui doit normalement leur être distribuée à leur arrivée dans le centre. Il s'agit de la fiche n°9, intitulée « Les organisations humanitaires » qui est assez laconique[63] et qui n'est généralement accompagnée d'aucune information précise sur l'intervention des O.N.G. Selon les directions des centres, une liste des organisations visitant les centres fermés est aussi affichée dans chacune des ailes où sont détenus les étrangers, mais souvent celle-ci est peu visible et surtout non mise à jour. De ce fait, il arrive souvent que des personnes détenues en centre fermé depuis plusieurs semaines ou mois nous disent qu'elles ont appris très tardivement qu'elles avaient la possibilité de recevoir la visite d'une « association de défense des droits de l'homme ».

Depuis la création des centres fermés en Belgique, la présence des O.N.G. s'y est perpétuée et permet en effet de soutenir de nombreux étrangers détenus. La mission des visiteurs O.N.G. est multiple :

— ils viennent pour écouter les personnes détenues et leur apporter un soutien moral ;

— ils peuvent parfois leur rendre de menus services (contact avec la famille par exemple, ou bien intervention de type social : récupération d'un dossier médical ou de bulletins scolaires, demande d'intervention d'un médecin ou d'un psychologue) ;

63 Voici le texte de cette fiche concernant les organisations humanitaires (excepté le H.C.R. pour lequel, il y a un paragraphe spécifique) : « Est-il possible de parler à quelqu'un de la Croix-Rouge, d'Amnesty International ou d'une autre organisation humanitaire ? Vous pouvez téléphoner ou écrire à vos propres frais à ces organisations. Le centre met gratuitement du papier à lettres à la disposition des résidents. Si vous êtes dans l'impossibilité de supporter les frais d'envoi, vous avez le droit de faire affranchir des lettres par le centre, à condition que ceux-ci se limitent à un montant raisonnable. Vous pouvez également demander qu'un représentant d'une organisation de ce type vienne vous rendre visite dans le centre. » Suit une liste de 27 organisations différentes, incluant aussi bien le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (qui visite effectivement et régulièrement les centres fermés, y compris le centre INAD), que le H.C.R. , Croix Rouge et Rode Kruis, ainsi que les associations qui visitent effectivement les centres fermés.

— ils exercent aussi un travail de vigilance : leurs rencontres avec les personnes détenues permettent de mieux cerner les situations problématiques en vue de faire des recommandations à l'administration et au monde politique. Ces visites alimentent ainsi le travail de défense des droits des étrangers en détention et de dénonciation de la pratique de l'enfermement administrative.

Mais les O.N.G. jouent aussi un rôle dans l'aide juridique.

— Les visiteurs fournissent aux étrangers détenus des informations sur les procédures et sur leurs droits ; ils leur expliquent les décisions administratives que les étrangers détenus n'ont pas comprises.

— Les demandeurs d'asile sont souvent aidés par les visiteurs qui les soutiennent dans la préparation des auditions ou dans la structuration du récit.

— Les visiteurs sont régulièrement en contact avec les avocats, pour faciliter le lien, transmettre des informations et, parfois, pour soutenir le travail de l'avocat en lui communicant de la jurisprudence, des informations sur les procédures ou en les informant de l'existence de tel ou tel rapport utile.

— Il arrive aussi parfois que les O.N.G. interviennent directement auprès de l'Office des étrangers ou du Commissariat général aux réfugiés, en faveur de telle personne ou telle famille détenue.

La collaboration entre O.N.G. et avocats nous paraît extrêmement importante. Dans certains cas, les visiteurs, par leur connaissance approfondie du contexte de détention, sont à même de donner de bons conseils à des avocats qui ne maîtrisent pas toutes les subtilités du droit des étrangers. Dans d'autres cas, des avocats n'hésitent pas à demander aux visiteurs O.N.G. tel ou tel service (demander une information précise à leur client par exemple, lorsqu'eux-mêmes n'ont pas la possibilité de se déplacer au centre) et cette collaboration a déjà souvent porté des fruits au bénéfice d'une meilleure protection des droits des étrangers détenus. Mais la collaboration ne se passe pas toujours de manière optimale. Des avocats peuvent considérer les remarques d'un visiteur comme une intrusion dans leur fonction. D'autres avocats estiment que pousser à introduire certains recours revient à mettre en cause le travail déjà effectué. Un avocat a par exemple adressé le reproche aux O.N.G. de parfois alimenter de faux espoirs auprès des étrangers détenus.

Certains avocats ne sont pas toujours au courant du rôle des O.N.G. et de leur travail en centre fermé. Une bonne information sur ces tâches permettrait peut-être de favoriser de bons contacts entre O.N.G. et avocats. Les O.N.G. souhaitent en tout cas soutenir davantage le travail des avocats et sont prêtes à chercher des modalités créatives pour une collaboration meilleure et accrue.

La présence des O.N.G. dans les centres fermés permet de constater le désarroi et l'incompréhension qu'ont certains étrangers détenus sur les raisons de leur détention. De plus, les O.N.G. sont souvent, pour les personnes détenues, une des seules instances indépendantes qui offre une présence régulière dans les centres fermés. Le rôle des O.N.G. en centres fermés est donc important parce qu'il permet de soutenir et d'informer de nombreux étrangers détenus, de manière indépendante, mais aussi d'assurer un contrôle démocratique des pratiques de l'État.

Malgré ce rôle important, le statut des O.N.G. en centres fermés reste précaire. Elles ne disposent pas d'un vrai droit de visite, mais sont simplement autorisées à visiter les centres par l'Office des étrangers. Cette compétence de l'O.É. fait partie de son pouvoir discrétionnaire : il dispose donc d'un très large pouvoir d'appréciation dans l'octroi, le refus ou le retrait d'une autorisation d'accès aux centres fermés.

L'information qui nous a été donnée par la direction du centre de Vottem est sans doute révélatrice de la conception qu'a l'Office des étrangers des visites des O.N.G. dans les centres fermés. Ainsi, il est fait une distinction entre

— d'une part, la « visite du centre » : « *conformément à l'article 44 de l'A.R. du 2 août 2002, les O.N.G. reprises dans l'A.R. ont accès au centre dans le cadre de l'exercice de leur mission ; les résidents ne sont pas informés des visites effectuées par des membres d'O.N.G.* »

— d'autre part la « visite résident » : *« les membres d'O.N.G. ont la possibilité, avant leur visite du centre, de demander à rencontrer des résidents (parler de leur détention, soutien et accompagnement lors du retour au pays...). La demande est alors transmise aux résidents concernés qui ont le choix d'accepter ou de refuser de rencontrer les membres des O.N.G. »*

L'Office des étrangers laisse ainsi entendre que les O.N.G. n'ont pas de rôle à jouer dans le cadre de l'aide juridique aux personnes détenues en centres fermés : leur visite doit se limiter à un travail de monitoring général de la situation des centres fermés et ne devrait pas en principe les conduire à s'immiscer dans les questions relatives au statut juridique et administratif des étrangers détenus. Ce rôle, selon l'O.É., revient aux avocats. Lorsqu'il est question de visite individuelle aux « résidents », celle-ci est plutôt envisagée sous l'angle social ou moral (parler de la détention) ou alors est orientée vers le retour dans le pays d'origine. Les déclarations de la direction du centre 127bis confirment cela : *« Lorsqu'un résident nous demande de l'aide par rapport au retour dans son pays d'origine, par exemple des possibilités supplémentaires de soutien, nous les renvoyons vers les O.N.G. qui visitent chaque semaine le centre. »*

Les O.N.G. ne sauraient reconnaître leur mission dans cette description de tâches ; elles estiment qu'elles ont aussi un rôle à jouer dans la défense des droits de chaque personne détenue. Pour pouvoir assumer au mieux ce rôle, l'arrêté royal du 2 août 2002 devrait être modifié afin de consolider la présence des O.N.G. dans les centres fermés. L'autorisation d'accès devrait devenir un véritable droit, certes soumis à certaines conditions, mais qui ne doivent pas limiter ni leur possibilité d'intervenir en faveur des personnes détenues et de les aider à faire valoir leurs droits, ni leur liberté de parole.

Recommandation 31

Nous recommandons au ministre de la Politique d'Asile et de la Migration d'insérer dans l'arrêté royal du 2 août 2002 le droit des O.N.G. à visiter et à soutenir dans leurs démarches juridiques et administratives, les étrangers détenus en centres fermés.

Recommandation 32

Nous recommandons aux O.N.G. et aux avocats (B.A.J., Barreaux) de se concerter régulièrement afin d'améliorer leur collaboration dans le cadre de l'aide juridique aux étrangers détenus en centre fermé.

Chapitre 5
Procédures et recours

5.1. Requête de mise en liberté devant la Chambre du conseil du Tribunal correctionnel

La loi du 15 décembre 1980 (art.71 et 72) prévoit que l'étranger peut introduire une procédure auprès de la Chambre du conseil pour faire contrôler la légalité de la privation de liberté. Le contrôle n'est pas effectué d'office, mais seulement à la demande de l'étranger. Cette possibilité d'appel est très limitée : le contrôle de la Chambre du conseil ne porte que sur la légalité de la détention et de la mesure d'éloignement. Un certain nombre d'avocats signalent que le ministère prend souvent une nouvelle décision d'enfermement (annexe 39) un jour avant que l'affaire soit évoquée en Chambre du conseil. Les juges de la Chambre du conseil ne peuvent que déclarer la première requête « sans objet », et l'avocat doit introduire une nouvelle requête contre la nouvelle décision. Une partie du travail de l'avocat est donc réduite à néant, et ceci s'ajoute aux obstacles évoqués ci-dessous qui réduisent considérablement l'efficacité de ce recours et alourdissent beaucoup le travail des avocats.

5.1.1. Le caractère non automatique du contrôle

Le contrôle n'est pas automatique. La décision d'enfermement n'est examinée par un juge que suite à une initiative de l'étranger enfermé. L'article 5 al. 4 de la C.E.D.H. stipule que « toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale ». Par défaut d'information quant aux procédures et du fait de problèmes d'aide juridique, beaucoup d'étrangers détenus n'introduisent pas un tel recours. En conséquence, de nombreux étrangers restent enfermés pendant des mois sans qu'une instance juridictionnelle examine la légalité de leur enfermement. Ceci compromet le droit à un recours effectif (art. 13 de la C.E.D.H.)[64].

5.1.2. Limitation de l'examen à la légalité de la détention

L'art. 72 de la loi du 15 décembre 1980 limite la compétence de contrôle de la Chambre du conseil en matière de détention des étrangers à la légalité de la mesure. Ce que signifie « contrôle de

64 L'Office des étrangers ne publie plus de chiffres détaillés ces dernières années, mais si nous nous reportons à son rapport annuel de l'année 2007, nous constatons que sur les 7506 personnes détenues en centre fermé, 1205 recours devant la chambre du conseil ont été introduits ; À peine 16 % des personnes détenues en centre fermé, soit moins d'une personne sur cinq, auraient vu leur détention contrôlée par une juridiction..

légalité » n'est pas clair, et beaucoup de juges en donnent une interprétation restrictive. La décision d'enfermement est pourtant une compétence discrétionnaire du ministre de la Politique de l'Asile et de la Migration. Il paraît dès lors logique que la Chambre du conseil examine aussi l'opportunité de cette décision. La compétence du pouvoir judiciaire est précisément de confronter un tel pouvoir discrétionnaire de décision à toutes normes de droit.

En outre, les étrangers placés en centre fermé se trouvent dans une situation particulièrement précaire. Nous pensons à l'enfermement de familles avec enfants, de personnes psychologiquement ou physiquement fragiles, de femmes enceintes et de tout autre groupe vulnérable. L'enfermement lui-même dans un centre fermé peut avoir pour effet un affaiblissement sensible de l'état psychologique et physique. C'est pourquoi il paraît opportun que la Chambre du conseil juge aussi de l'opportunité de l'enfermement. Par là, on entend que la chambre du conseil examine, au cas par cas, au vu de la situation concrète (état de santé, vie de famille, comportement antérieur, par exemple si elle a déjà par le passé donné suite à des convocations de l'administration, etc.) de la personne qui fait l'objet d'une mesure d'enfermement, si cette mesure respecte le principe de proportionnalité, si elle ne cause pas à la personne un dommage grave, si une mesure moins contraignante ne serait pas suffisante (par exemple examen du risque concret de « disparition »).

Beaucoup dépend de l'interprétation faite par les juges du concept de « légalité ». En théorie, ils peuvent se prononcer à la lumière non seulement des normes belges en vigueur, mais aussi à celle de normes internationales comme la Convention internationale des droits de l'enfant (en particulier l'art.37) et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (en particulier les art. 3 et 5). Cependant dans la pratique, ils interprètent leur compétence d'appréciation de façon très restrictive. Les juges se réfèrent principalement aux règles relatives au droit de la défense, mais rarement à d'autres normes de droit fondamental. Les cas sont rarement appréciés en fonction de la C.E.D.H. (plus particulièrement de son art.3 : « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants »). La proportionnalité de la mesure par rapport à la situation particulière de la personne enfermée n'est pas mise en question. Or, les critères définis par la Cour européenne des droits de l'homme pour les cas de privation de liberté d'adultes, et notamment l'examen de la proportionnalité, devraient être appliqués plus strictement lorsqu'il s'agit de personnes vulnérables comme des mineurs.[65]

Selon des avocats, la position des juges varie selon les arrondissements. Ils savent par expérience que la Chambre du conseil de Liège traite avec plus d'attention les requêtes introduites par les étrangers. Plusieurs avocats nous ont signalé aussi que les juges de Chambres du conseil ne connaissent pas les particularités et le contexte de la détention en centre fermé pour étrangers, qui ne sont pas les mêmes qu'en procédure pénale. Les juges ne sont pas bien au courant du droit des étrangers et n'ont aucune idée du contexte d'un centre fermé. Ils traitent donc les cas d'étrangers enfermés en centre fermé de la même manière que ceux d'étrangers détenus en prison. On peut même affirmer que la procédure devant la Chambre du conseil est moins favorable pour les étrangers que pour les personnes en détention préventive, car pour ces dernières, le tribunal procède à un contrôle d'opportunité de la mesure privative de liberté.

65 Cour européenne des droits de l'homme : arrêt n°22414/93 du 15 novembre 1996, Chahal vs Royaume Uni et arrêt 229/03 du 28 février 2008, Saadi vs Royaume-Uni relatifs aussi bien à la privation de liberté à l'entrée sur le territoire qu'à la privation de liberté à la suite d'une décision d'éloignement.

Différents avocats tiennent un propos semblable : des affaires où il existe un motif évident de mise en liberté sont rejetées d'un trait de plume et de manière presque automatique avec la même mention standardisée, sans autre motivation : « La décision contestée est légale. Pour cette raison la requête est rejetée ». Certains avocats perdent confiance en l'effectivité de ce contrôle qui est pourtant fondamental dans un État de droit démocratique. Ils ne veulent plus y consacrer leur temps, avec toutes les conséquences que cela entraîne pour les étrangers détenus.

5.1.3. Criminalisation de l'étranger

Les étrangers détenus craignent d'introduire une requête de mise en liberté parce qu'avant et au cours de l'audience, ils font l'objet d'un traitement qui les assimile à des délinquants. Ils sont amenés à la Chambre du conseil comme des prisonniers, menottés, et ils doivent attendre le traitement de leur cas dans une cellule du palais de justice. Un tel traitement est assez dissuasif.

Mme. G, Rwanda, centre 127, mars 2008

Demandeuse d'asile à la frontière, en situation « Dublin ». Elle devrait être transférée en France où elle a un membre de famille reconnu réfugié. Elle est d'accord de se rendre en France. Son avocat conteste donc la légalité de la détention. Elle rentre de l'audience de la Chambre du conseil traumatisée, dit qu'elle n'avait jamais été traitée ainsi auparavant : menottée, mise en cellule. En plus, le juge ne l'a même pas interrogée. La Chambre du conseil a rejeté la requête de mise en liberté. Son avocat veut faire appel. Mais elle refuse, elle est lasse et ne veut plus entendre parler de recours. Elle préfère attendre sa libération.

5.1.4. Le caractère non suspensif de la requête

L'introduction d'une requête de mise en liberté ne suspend pas l'exécution de la mesure d'éloignement. Ceci rend l'appel peu effectif, et a pour effet que les détenus ne peuvent pas toujours faire valoir leur droit au contrôle de la mesure d'enfermement.

Dans l'affaire « Tabitha », dans laquelle les autorités belges ont procédé à l'expulsion malgré une requête pendante devant la Chambre du conseil, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que « *des voies de recours doivent être disponibles durant la détention d'un individu, afin que celui-ci puisse obtenir au sujet de la légalité de sa détention un contrôle juridictionnel rapide susceptible de conduire, le cas échéant, à sa remise en liberté. La Cour observe que le refoulement de la seconde requérante a été programmé par les autorités belges le lendemain de l'introduction par elle du recours de remise en liberté auprès de la chambre du conseil soit avant même que cette juridiction ne statue. Par ailleurs, ce refoulement n'a, à aucun moment, été remis en cause par ces autorités. (…) Enfin, le Gouvernement défendeur reconnaît que l'accueil du recours de remise en liberté par la chambre du conseil n'a pas dicté la conduite des autorités belges puisque le refoulement était préprogrammé. (…) Dans ces*

conditions, la Cour estime que le recours introduit par la seconde requérante auprès de la chambre du conseil est apparu, dans les circonstances de l'espèce, dépourvu de tout effet utile. »[66]

Depuis cet arrêt rendu en octobre 2006, la pratique n'a pas changé. Des étrangers peuvent donc être expulsés sans problème avant qu'un juge belge ait pu se prononcer sur la légalité de l'enfermement dont ils font l'objet. Il advient donc régulièrement que des personnes sont éloignées pendant que la procédure devant la Chambre du conseil est encore en cours.

Des avocats font état du fait qu'il leur arrive de se rendre à l'audience prévue pour ensuite apprendre que leur client « est parti » sans qu'ils en aient été avertis et bien que l'Office des étrangers ait été au courant de la date fixée pour l'audience. Il est donc nécessaire de modifier la loi sur ce point, pour la rendre conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

5.1.5. Problèmes de compétence territoriale

Pour déterminer quelle est la Chambre du conseil compétente, il est important de savoir quel est le statut de l'étranger enfermé. Pour les personnes détenues dans la zone frontière, la chambre compétente est celle de l'arrondissement dans lequel est situé le centre fermé. Pour les personnes arrêtées sur le territoire, le tribunal compétent est celui du domicile ou de l'endroit d'arrestation de l'étranger détenu, et non celui de l'arrondissement où est situé le centre (art.71,al.1 de la loi du 15 décembre 1980). Dans la pratique, cela soulève des problèmes : par exemple, les Chambres du conseil de Bruges et de Bruxelles, qui sont régulièrement saisies d'affaires concernant des détenus des centres de Bruges, de Steenokkerzeel et de Melsbroek, doivent souvent se déclarer incompétentes du fait que l'étranger a été arrêté ailleurs. Si les avocats désignés comme conseil des personnes détenues en centre fermé, qui font partie du barreau de l'arrondissement où est situé le centre fermé veulent plaider la remise en liberté devant la chambre du conseil du lieu de résidence ou du lieu d'arrestation de leur client, ils doivent faire de longs déplacements ou trouver un collègue de l'autre barreau qui puisse les remplacer.

Madame H. et son enfant, Bosnie, 127bis, février 2007

Cette personne a été arrêtée à Eupen. L'avocat avait introduit une demande de mise en liberté à la Chambre du conseil de Bruxelles, qui s'est déclarée incompétente en décembre 2006. Il a fallu plus de deux semaines à l'avocat bruxellois pour obtenir la désignation d'un avocat d'Eupen. Ce n'est finalement que le 13 février 2007 qu'eut lieu une nouvelle audience devant la Chambre du conseil d'Eupen.

66 Affaire Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique (Requête no 13178/03), § 112 et 113. Cette affaire concernait une petite fille congolaise de 5 ans détenue en 2002 pendant deux mois au centre 127 avant d'être renvoyée à Kinshasa, alors que sa maman se trouvait comme réfugiée reconnue au Canada.

5.1.6. Appel devant la Chambre des mises en accusation

Le délai d'appel à la Chambre des mises en accusation contre une décision de la Chambre du conseil est de vingt-quatre heures. Les prévenus peuvent introduire cet appel auprès du greffe de la prison : la brièveté du délai n'est ainsi pas un obstacle. Mais cette possibilité n'existe pas dans un centre fermé : c'est l'avocat qui doit s'adresser au greffe de la Chambre du conseil, ce qui n'est pas toujours possible. Ceci peut être considéré comme une violation du principe d'égalité figurant à l'article 10 de la Constitution.

Lorsque la Chambre du conseil a pris une ordonnance de libération en faveur de l'étranger détenu en centre fermé, le Parquet et, depuis la réforme de la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 15 septembre 2006, l'Office des étrangers lui-même, peuvent faire appel de la décision, ce qui arrive fréquemment. Or, généralement, la Chambre des mises en accusation se prononce environ quinze jours après l'introduction de l'appel. Pendant cette période, l'étranger reste détenu malgré qu'une juridiction ait déjà jugé en première instance que la détention est illégale. Malgré qu'il s'agisse d'une mesure administrative, le traitement est identique à celui des personnes en détention préventive dans le cadre pénal.

5.1.7. Conclusion et recommandations

La Loi du 15 décembre 1980 attribue aux juridictions compétentes en matière de procédure pénale une compétence pour une matière avec laquelle d'un côté elles sont familiarisées, mais dont d'un autre côté elles ignorent bon nombre d'aspects. En effet il ne s'agit pas ici de prisonniers en détention préventive, et il faut tenir compte du contexte spécifique de la détention dans un centre fermé pour étrangers.

On peut donc se demander si la Chambre du conseil est bien l'instance appropriée pour le contrôle d'une mesure privative de liberté d'un étranger dans un centre fermé. Les avocats enregistrent peu de succès lors de cette procédure ; en cause, une base légale très étroite combinée à une interprétation stricte et à un manque de sensibilité aux problèmes spécifiques de l'enfermement dans un centre fermé. Par ailleurs, la manière dont se déroulent les audiences pour les étrangers détenus en droit commun laisse beaucoup à désirer. Les avocats nous ont fait savoir que bien souvent les dossiers « étrangers » étaient les derniers qu'examine la Chambre du conseil. Souvent cela signifie que les étrangers — et leurs avocats — ont à patienter toute la matinée avant de pouvoir se présenter devant le juge. Et lorsque vient leur tour, à la fin de la session, on perçoit souvent que les juges sont pressés : comme il s'agit seulement d'un contrôle de légalité, ils ne sont guère enclins à écouter les arguments des avocats et l'affaire est souvent jugée à la va-vite.

Pourtant nous ne pensons pas que la création d'une chambre spécialisée pour la détention administrative des étrangers soit la solution. Le risque est grand de voir se développer une juridiction d'exception qui prendrait les décisions relatives à la détention des étrangers selon d'autres critères et d'une autre manière que pour la détention préventive. Les mêmes principes de droit doivent s'appliquer de la même manière aux prévenus et aux étrangers et c'est pourquoi il est bon que les mêmes juges soient compétents pour juger de la légalité et de l'opportunité des deux types de détention. Il conviendrait cependant que les magistrats soient davantage informés des enjeux de la

détention administrative en matière de droits humains. Par ailleurs, il serait une bonne chose que les étrangers devant passer en Chambre du conseil bénéficient d'un traitement plus respectueux.

La détention administrative d'un étranger qui n'est accusé d'aucun délit (et qui n'est autorisée que comme une mesure exceptionnelle)[67], représente une telle atteinte à une liberté fondamentale, et le législateur a tellement élargi les possibilités de détention des étrangers, que le contrôle par la Chambre du conseil prend une importance d'autant plus grande. Il est donc crucial que ce recours soit rendu effectif. Le contrôle doit être relatif à la nécessité et à la proportionnalité de la privation de liberté en vue du but assigné et doit tenir compte de toutes les circonstances propres à chaque cas concret. Le problème structurel est celui de l'adaptation nécessaire de l'article 71 de la loi du 15 décembre 1980. À l'heure actuelle ce recours dont disposent les étrangers combine le pire de la procédure pénale et le pire de la procédure administrative. Si l'on veut mettre le contrôle de l'enfermement d'étrangers en centres fermés sous le régime du droit pénal, il ne faut pas le faire à moitié, mais avec toutes les garanties offertes par le droit pénal. Il faut donc, par analogie avec la loi sur la détention préventive, que la décision d'enfermement fasse l'objet d'un contrôle automatique par la Chambre du conseil dans les cinq jours ouvrables. Dans les affaires pénales, le mandat d'arrêt fait l'objet chaque mois d'un examen par la Chambre du conseil quant à sa validité et quant à son utilité. La Chambre du conseil doit avoir compétence pour contrôler aussi bien la légalité que l'opportunité de la détention.

Recommandation 33

Nous recommandons au législateur d'adapter les articles 71 et 72 de la loi du 15 décembre 1980 de telle sorte que :

— **le contrôle par la Chambre du conseil des décisions de privation de liberté des étrangers prises par l'Office des étrangers, soit non seulement un contrôle de légalité, mais aussi un contrôle d'opportunité et de proportionnalité ;**

— **ce contrôle soit automatique ;**

— **soit compétente territorialement non seulement la Chambre du conseil du lieu de résidence de l'étranger ou du lieu où il a été trouvé, mais aussi celle du lieu où est situé le centre fermé où il est détenu ;**

— **ce recours soit suspensif de l'ordre de quitter le territoire, conformément à la jurisprudence « Tabitha » de la Cour européenne des droits de l'homme.**

67 L'art. 75 de la loi du 15 décembre 1980 établit que le séjour illégal est une infraction, et non un délit. Cependant l'enfermement des étrangers en vue de leur éloignement du territoire, ne trouve pas sa base légale dans cet article : il ne s'agit pas d'une mesure pénale mais d'une privation de liberté purement administrative.

Recommandation 34

Nous rappelons aux magistrats siégeant à la Chambre du conseil que le contrôle de légalité qu'ils doivent exercer, doit notamment prendre en compte la conformité de la mesure privative de liberté avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les autres conventions et traités internationaux ratifiés par la Belgique.

Recommandation 35

Nous recommandons aux présidents et juges des cours et tribunaux de s'assurer que les magistrats siégeant en Chambre du conseil reçoivent une formation permanente spécifique à la législation relative au droit des étrangers.

Recommandation 36

Nous recommandons à l'Office des étrangers, à la police fédérale et au Service public fédéral de la Justice, que la pratique des audiences devant la chambre du conseil soit adaptée en ce qui concerne la comparution des étrangers détenus administrativement. En particulier nous recommandons que soient abolies les pratiques suivantes : mise en cellule d'isolement dans le centre fermé la veille de l'audience, mise de menottes, attente de l'audience dans les cellules du palais de justice.

5.2. Procédures dans le cadre d'une demande d'asile en centre fermé

Nous avons vu dans l'introduction dans quels cas la demande d'asile se déroule en tout ou en partie dans un centre fermé. À bien des égards l'enfermement rend la procédure d'asile plus compliquée. On peut même dire que la détention constitue pour les demandeurs d'asile qui en font l'objet une sorte de discrimination par rapport aux autres demandeurs d'asile. Un centre fermé n'est en aucun cas un lieu adapté à une personne qui demande la protection et l'enfermement n'est pas compatible avec une procédure d'asile de qualité. Le demandeur d'asile en centre fermé est confronté à toute une série d'obstacles d'ordre pratique. En premier lieu, il est difficile pour lui de bénéficier d'une aide juridique de qualité : l'ensemble de ce rapport met ce fait en évidence. Deuxièmement, le contact avec le monde extérieur est beaucoup plus difficile. Au centre de transit 127 où sont détenus de nombreux demandeurs d'asile, les visites d'amis ou de membres de familles ne sont pas possibles. Seuls les avocats sont autorisés à visiter leur client. Cette situation ne facilite pas l'obtention d'éléments de preuve à l'appui de la demande d'asile. Toute communication doit passer par le service social du centre fermé.

La réforme de la procédure d'asile de septembre 2006 a eu aussi des effets pour les personnes détenues en centre fermé : une procédure accélérée est prévue (cf. Annexe 1, B, 2). Un traitement plus rapide signifie aussi souvent moins de possibilités pour le demandeur d'asile d'apporter des éléments de preuve à l'appui de sa demande. Le délai de quinze jours pour introduire le recours de plein contentieux devant le C.C.E. contre une décision de refus de reconnaissance du C.G.R.A., est aussi valable pour les demandeurs d'asile en détention. Tous les avocats considèrent que ce délai est très court, notamment parce que la procédure est presque exclusivement écrite. Cela signifie que tous les arguments doivent être inclus dans le recours écrit. Pour faire un recours de qualité, quinze jours, c'est très peu. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs reconnu ce problème puisque dans un arrêt du 27 mai 2008 elle a annulé l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980, et a demandé au législateur de faire passer le délai de recours de quinze à trente jours, et cela avant le 30 juin 2009. La Cour a estimé qu'il n'était pas raisonnable de prévoir un délai de quinze jours dans le cadre de la procédure d'asile alors que dans les autres procédures relatives au droit des étrangers, c'est un délai de 30 jours qui prévaut. Dans l'attente de cette adaptation législative, le délai de quinze jours reste en vigueur…

Nous nous réjouissons évidemment de cette décision de la Cour constitutionnelle qui favorisera la qualité de la procédure en général. Nous craignons cependant que le changement législatif qui doit suivre cet arrêt n'ait des conséquences néfastes pour les demandeurs d'asile en détention. En effet le délai maximal de détention d'un demandeur d'asile en procédure est de 2 mois (art. 74/5 et 74/6 de la loi du 15 décembre 1980). Cependant, ce délai est suspendu pendant le temps nécessaire à son avocat pour introduire le recours devant le C.C.E. Aujourd'hui, cela signifie que le demandeur d'asile peut être détenu pendant deux mois et quinze jours maximum. Après l'adaptation législative, si le délai de deux mois n'est pas rendu absolu, la détention des demandeurs d'asile pourrait s'élever à trois mois. Il nous paraît déjà difficilement défendable d'enfermer des personnes qui font une demande de protection, mais permettre une détention possible de trois mois dans ce cas, serait en absolue contradiction avec l'esprit de la Convention de Genève.

La partie de la procédure relative à l'application du **Règlement Dublin** présente un haut risque de dérapages très dommageables aux demandeurs : les étrangers détenus ne comprennent pas toujours la portée de ce règlement et ses conséquences concrètes sur leur procédure. Ils ne sont souvent pas au courant qu'ils doivent prévenir immédiatement leur avocat lorsque leur est notifiée une annexe 26 quater. Parfois les étrangers détenus eux-mêmes sont mis tardivement au courant de l'annexe 26 quater qui leur est délivrée. Pourquoi seule l'annexe 26 quater est-elle attaquable devant le C.C.E. ? Pourquoi n'est-il pas prévu dans la loi que l'étranger peut contester déjà la simple demande de reprise adressée par les autorités belges à un autre État membre ?

D'un point de vue pratique, signalons **un problème de communication de la part du Conseil du Contentieux des étrangers**. Lorsqu'un étranger a élu domicile chez son avocat, c'est ce dernier qui reçoit les convocations et décisions (alors que si l'étranger détenu élit domicile au centre fermé, c'est le centre fermé qui reçoit ces correspondances). Le Conseil du contentieux des étrangers a décidé de n'envoyer qu'au domicile élu de l'étranger sa correspondance, alors que d'autres instances envoient tout de même les décisions pour information au centre fermé (c'est le cas du C.G.R.A.). Si l'avocat a reçu une convocation pour une audience au C.C.E., ou même une décision de l'instance, et qu'il ne la transmet pas à son client, cela peut être problématique. Par exemple, dans le cadre d'une convocation, les chauffeurs de l'Office des étrangers viennent chercher l'étranger détenu pour une

audience alors qu'il n'est pas au courant. Un étranger peut avoir été débouté de sa demande d'asile sans le savoir. Un cas a même été signalé d'un réfugié reconnu qui n'en avait pas été informé et attendait toujours une décision en centre fermé !

Ce type de problème concret qui se pose pour l'étranger détenu trouve sa source avant tout dans le choix opéré par le C.C.E. de ne pas informer les centres fermés, mais aussi dans la négligence de certains avocats qui ne communiquent pas assez avec leurs clients.

Recommandation 37

Au vu des obstacles nombreux que pose la détention en centre fermé au déroulement d'une procédure d'asile de qualité, et aux graves conséquences que peut avoir une décision de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire, nous recommandons au législateur de ne plus autoriser la détention des demandeurs d'asile toujours en procédure.

Recommandation 38

Dans l'attente d'une interdiction de la détention des demandeurs d'asile en procédure (recommandation 37), nous recommandons au législateur de supprimer le dernier alinéa de l'art. 74/5, §3 et de l'art. 74/6 §2 de la loi du 15 décembre 1980, afin de rendre « strict » le délai maximal de 2 mois pour la détention des demandeurs d'asile, et cela, dans la perspective de la modification législative qu'impose l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 mai 2008 relatif à l'annulation de l'art. 39/57 de la même loi.

Recommandation 39

Nous recommandons au Conseil du contentieux des étrangers de communiquer ses décisions et ses convocations non seulement au domicile élu du demandeur d'asile, mais aussi de les lui adresser directement au lieu où il se trouve détenu.

5.3 Demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers

5.3.1. Expiration du délai d'introduction avant qu'une action effective puisse être entreprise

L'expiration du délai sans qu'une action effective ait pu être entreprise peut survenir de deux manières : soit qu'un avocat n'ait pu être désigné, soit, si un avocat a bien pu être désigné, qu'une requête en bonne et due forme n'ait pu être introduite. Au moment où un Bureau d'aide juridique (B.A.J.) reçoit une demande, une partie du délai de vingt-quatre heures s'est déjà écoulé. Il arrive donc que les avocats soient désignés trop tard.[68]

Un avocat

> « Le plus souvent je suis désigné trop tard pour pouvoir introduire une procédure de suspension en extrême urgence contre un 26quater (décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire, délivrée dans le cadre de la procédure Dublin). Je ne puis alors introduire qu'une procédure ordinaire de suspension. Et ceci est très risqué, parce que c'est un recours non suspensif. »

Souvent, c'est la police qui notifie l'ordre de quitter le territoire, mais avant le transfert en centre fermé l'étranger reste d'habitude quelques heures au bureau de police. Une fois arrivé au centre fermé il est soumis à la procédure d'*intake* et c'est seulement alors que le B.A.J. est saisi d'une demande. Or le délai très court de vingt-quatre heures commence à courir au moment de la notification de l'O.Q.T. La demande en provenance du centre fermé ne comporte que les données d'identification et éventuellement une brève indication quant à l'urgence (cf.2.5.2), mais aucune information concernant le dossier. Les B.A.J. ne peuvent donc faire aucune première appréciation du cas.

Deuxièmement : même lorsqu'un avocat a été désigné endéans les vingt-quatre heures, du temps sera perdu. Dans beaucoup de cas, l'annexe 26quater (procédure Dublin) est notifiée vers 17 h. C'est donc à ce moment que le délai de vingt-quatre heures commence à courir. Mais le secrétariat du centre est fermé à ce moment et ce n'est que le lendemain vers 11 h. que la décision est faxée à l'avocat. Il ne reste alors que six heures (à condition que l'avocat soit déjà désigné). Le plus souvent les avocats n'ont que quelques heures pour rédiger la requête et l'introduire. En principe l'avocat peut tout juste arriver à rédiger une demande convenable dès lors qu'il a en main l'entièreté du dossier. Or l'avocat désigné par le B.A.J. ne peut avoir le dossier complet que s'il se rend à Bruxelles, et cela prend un temps de travail précieux. Les avocats peuvent aussi téléphoner à l'O.É. pour

68 Les remarques faites dans cette section s'appliquent aussi à la demande de mesures provisoires prévue à l'art. 39/84, notamment lorsqu'une demande en suspension ordinaire a déjà été introduite auparavant

obtenir plus d'informations sur le dossier de leur client. Mais les fonctionnaires ne peuvent pas toujours être atteints, et dans ce cas les avocats sont dirigés vers le *helpdesk* de l'O.É. Il faudrait que les avocats puissent prendre contact de façon plus rapide et plus transparente avec le bureau responsable au sein de l'O.É.

En outre, la décision contre laquelle une demande de suspension en extrême urgence est à introduire n'accompagne pas le fax. Il est d'habitude très difficile à un avocat désigné par le B.A.J. sur la liste de permanence d'apprécier le degré d'urgence de l'affaire. L'avocat n'a aucune idée du dossier ni des arguments solides qui peuvent être utilisés dans ce cas concret. Il doit donc travailler de façon fort proactive et s'informer constamment auprès du service social pour que celui-ci lui fournisse l'information adéquate (cf.2.5.2 et 2.4.1).

De toute façon, l'avocat n'a que quelques heures pour boucler le tout, ce qui est impossible. En outre, certains B.A.J. signalent qu'ils reçoivent des demandes de désignation d'un avocat, avec indication d'urgence, juste après l'expiration du délai de vingt-quatre heures ! (B.A.J. de Turnhout). Le délai de vingt-quatre heures pose en effet un problème pendant les week-ends, parce que les assistants sociaux ne sont pas là et que donc les avocats *pro deo* ne peuvent être désignés pour des étrangers nouvellement détenus. Signalons aussi que les désignations qui ont lieu à la veille du week-end, par exemple le vendredi à 16 heures, ne parviennent pas toujours à l'avocat désigné, ce qui a des conséquences évidemment graves dans le cas où une procédure en extrême urgence est nécessaire.

Conformément à la jurisprudence établie par le Conseil d'État, la plupart des chambres du C.C.E. déclarent la demande en suspension en extrême urgence comme recevable même si celle-ci n'a pas été introduite dans les vingt-quatre heures de la notification de la décision, mais dans les cinq jours, pour autant que les autres conditions soient remplies (démonstration de l'extrême urgence et du préjudice grave difficilement réparable) et que l'avocat ait agi avec diligence. C'est souvent le cas quand une décision est notifiée un vendredi et que l'avocat ne peut introduire son recours que le lundi. Toutefois dans ce cas, le recours n'est pas suspensif de l'ordre de quitter le territoire — et donc, l'étranger pourrait en théorie être éloigné — et le C.C.E. ne se considère pas tenu de rendre sa décision dans les quarante-huit heures de l'introduction du recours. Ces derniers mois, nous constatons une tendance inquiétante parmi certaines chambres néerlandophones du C.C.E. : elles déclarent le recours irrecevable au simple motif qu'il a été introduit après le délai de vingt-quatre heures.

Ce type de décision est contraire tant à la jurisprudence du Conseil d'État qu'à l'esprit de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 mai 2008 au sujet du délai de vingt-quatre heures pour l'introduction auprès du C.C.E. d'une demande de suspension en extrême urgence contre une mesure d'éloignement ou d'expulsion. La Cour a annulé l'art. 39/82 §4 al.2 de la loi du 15 décembre 1980 et jugé que vingt-quatre heures n'est pas un délai raisonnable. Selon la Cour, le délai de trois jours ouvrables doit être le minimum légal. Ici aussi, le législateur a jusqu'au 30 juin 2009 pour adapter la loi, mais entretemps le délai reste de vingt-quatre heures. Il faut que le législateur modifie ce délai immédiatement. Il faudra voir comment, pendant la période intermédiaire, le C.C.E. statuera sur les recours qui seront introduits après l'expiration du délai de vingt-quatre heures, mais endéans le délai de trois jours ouvrables.

5.3.2. Haut degré de technicité — interprétation stricte — lourde charge de la preuve

Aux yeux de nombreux avocats, le droit des étrangers est une matière fort technique, et surtout dans laquelle relativement peu de succès sont obtenus. Les recours devant le C.C.E. et le Conseil d'État exigent **un haut degré de technicité.** Depuis la modification de la loi, les avocats doivent faire preuve d'une formation encore meilleure et d'une motivation plus grande. Depuis l'introduction du délai de vingt-quatre heures pour le recours en extrême urgence, leur travail est devenu encore plus complexe et plus lourd. L'expérience montre que même des avocats qui figurent sur des listes de permanence ne sont pas familiers avec la rédaction d'une requête pour demande de suspension en extrême urgence, ne savent pas quels sont les éléments qui doivent être prouvés (par exemple le « préjudice grave ») et quels arguments doivent y être repris pour apporter la preuve. Les chances sont alors minces d'obtenir la suspension de la mesure par le C.C.E. Les avocats qui ont une bonne formation sont très sollicités par les questions de leurs confrères.

La **charge de la preuve** est très lourde : la nécessité de l'extrême urgence (imminence de l'exécution d'une mesure d'éloignement), des moyens sérieux et un préjudice grave difficilement réparable. L'enfermement dans un centre fermé peut être considéré comme une situation tombant sous le coup de l'art.39/82, §4, al.2 de la loi du 15 décembre 1980, à savoir que l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement dont l'exécution est imminente. Telle était la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État : « Une mesure de contrainte en vue de l'obliger à quitter le territoire »[69]. L'enfermement était donc suffisant pour que l'extrême urgence soit présumée.

Néanmoins, selon le Conseil du contentieux des étrangers le caractère d'extrême urgence ne découle pas automatiquement de l'enfermement. En d'autres mots, ce n'est pas parce que quelqu'un est enfermé que l'exécution de la mesure d'éloignement est imminente. Pourtant dans le passé le C.C.E. a rendu des arrêts dans lesquels le caractère d'extrême urgence de la requête découlait du fait de l'enfermement dans un centre fermé en vue du rapatriement.

Famille S., Tchétchènes, C.I.M. et centre 127bis, Juin 2008

> Un couple tchétchène : lui a 67 ans, elle en a 56. Tous deux ont vécu des expériences traumatisantes en Tchétchénie en raison de la guerre. Madame souffre de maux de tête et a un problème oculaire à cause d'un éclat d'obus. Ils sont accompagnés par leur fille majeure. Ils demandent l'asile à la Belgique parce que leur fils y réside comme réfugié reconnu depuis 5 ans. Au début du mois de juin 2008, ils se présentent à l'Office des étrangers pour demander l'asile. La prise d'empreintes digitales révèle qu'ils sont passés par la Pologne. Le jour même ils sont arrêtés et transférés au centre fermé de Merksplas. Le 19 juin, la Pologne donne son accord pour la reprise. L'avocate introduit une demande de suspension en extrême urgence devant le C.C.E. contre l'annexe 26 quater. Elle veut faire valoir la situation de santé de la famille et leur lien avec le fils en Belgique. Le 25

69 Conseil d'État, Section Administration, Arrêt n° 141.510 du 2 mars 2005 en Conseil d'État, Section Administration, Arrêt n° 151.062 du 8 novembre 2005.

> juin, l'avocate écrit : « Ce que je craignais se vérifie, à savoir que le Conseil du contentieux ne fait rien d'autre que chercher des éléments pour éviter de devoir se prononcer sur le fond de l'affaire. La demande en suspension a été rejetée parce que lors de l'audience, l'Office des étrangers a fait savoir que le transfert vers la Pologne avait été reporté du 26 juin au 8 juillet. Le Conseil estime donc qu'il n'est pas question d'extrême urgence et que j'aurais pu introduire une procédure normale, sur laquelle des mesures provisoires pourront être demandées puisque j'en avais encore le temps. Je trouve cela inacceptable. » Après un premier refus d'embarquement, la famille est transférée au 127bis. Elle sera finalement expulsée vers la Pologne à la fin du mois de juillet.

Dans un arrêt du 21 mars 2008, le C.C.E. estime que tant que des données concrètes ne sont pas connues concernant le jour et l'heure d'un rapatriement possible, le caractère d'extrême urgence n'est pas démontré,[70] ce qui implique que les avocats doivent téléphoner toutes les heures à l'O.É. pour demander si un vol est réservé. Selon la jurisprudence actuelle du C.C.E., c'est dans ce cas seulement que le caractère d'extrême urgence de la requête sera prouvé. En principe, selon cette interprétation, l'avocat devrait introduire une demande de suspension normale et lorsque la date d'expulsion est connue, introduire une demande de mesures provisoires (art. 39/84 de la loi du 15 décembre 1980). Toutefois très récemment, en septembre 2008, un avocat nous a informés qu'il avait suivi cette manière de faire. Mais le C.C.E. a également rejeté la demande de mesures provisoires au motif qu'une demande de suspension en extrême urgence aurait dû être introduite dès le début de la détention de son client en centre fermé. Ces jurisprudences contradictoires de la part du C.C.E. n'ont-elles pas tout du déni de droit et ne génèrent-elles pas une grande insécurité juridique ?

Résumons la situation actuelle :

— Certains juges estiment que l'urgence est claire dès qu'un étranger a été placé en centre fermé.

— D'autres estiment qu'une expulsion n'est imminente qu'à partir du moment où un vol est réservé. Cela implique que les avocats doivent téléphoner à l'O.É. toutes les heures pour s'informer si le vol est réservé. Dans cette hypothèse il s'agit de la seule manière de prouver l'extrême urgence.

Les avocats doivent tenter de s'y retrouver et «jouer» sur les différentes interprétations du C.C.E. pour savoir quand introduire la demande :

— Si l'avocat choisit d'introduire la demande juste après l'enfermement, il court le risque de tomber sur un juge partisan de la seconde interprétation. Ce dernier estimera donc que la demande est prématurée, car il n'y a pas de vol réservé. L'urgence ne serait pas démontrée. L'avocat doit alors introduire une deuxième demande de suspension en extrême urgence dès

70 Arrêt du C.C.E. n°. 9107 de mars 2008.

que les détails concrets de rapatriement sont connus (à condition que la première demande ait été introduite dans le délai de vingt-quatre heures).

— Si l'avocat opte pour introduire la demande seulement quand il connaît la date de l'expulsion , il court le risque de rencontrer un juge qui tient le premier point de vue et qui estime donc que la demande a été introduite trop tard. Il n'y aurait plus d'urgence. La demande est irrecevable parce qu'elle a été introduite après le délai de vingt-quatre heures.

5.3.3. Requête unilatérale en référé au tribunal de première instance

De plus en plus d'avocats saisissent le juge ordinaire des référés pour contourner les difficultés de la procédure en extrême urgence au Conseil du contentieux des étrangers ou si la date limite pour une telle procédure est dépassée (dans ce cas, l'introduction d'un tel recours ne suspend plus l'exécution de la mesure d'expulsion). Ils introduisent une requête unilatérale adressée au Président du Tribunal de première instance.[71] L'urgence doit aussi être prouvée ici, mais la charge de la preuve est moins lourde : il y a une situation d'urgence lorsqu'une décision immédiate est souhaitable pour empêcher un dommage sérieux ou un préjudice grave. Dans une décision du 12 février 2007 du Tribunal de première instance de Bruxelles, le Président déduit l'urgence du risque que le demandeur peut encourir à la suite d'une mesure d'expulsion qui pourrait avoir des conséquences négatives sur les droits subjectifs issus de la Convention européenne des droits de l'homme (C.E.D.H.).[72]

Salim

Le cas de Salim est un exemple récent. Le premier avocat avait laissé passer le délai de vingt-quatre heures, mais Salim et sa famille étaient en danger en cas de renvoi vers la Grèce, où ils pouvaient subir de mauvais traitements et où ils risquaient de n'avoir pas d'accès à un examen de qualité du besoin de protection afin d'éviter un retour en l'Irak. Le deuxième avocat a introduit une requête unilatérale en référé au Tribunal de première instance de Turnhout, qui a interdit l'expulsion vers la Grèce, mais l'expulsion avait déjà eu lieu… le matin même.

Même lorsque le C.C.E. s'est déjà prononcé, mais sans se prononcer sur une éventuelle violation de la C.E.D.H., ou lorsque le C.C.E. a rejeté une requête, le juge ordinaire des référés peut être saisi. Ce juge peut alors prendre une autre décision que le C.C.E. et interdire l'exécution de la mesure d'expulsion jusqu'à ce qu'une décision finale sur la suspension soit prise par le C.C.E.

Il s'agit d'une procédure exceptionnelle, mais elle est de plus en plus utilisée pour empêcher une expulsion. Il ne s'agit pas d'une volonté de contourner les recours prévus spécifiquement par la loi, mais parce que l'avocat n'a pas d'autre choix s'il veut être efficace. La demande de suspension en

71 Sur base de l'article 584 du Code judicaire.

72 Vanheule Dirk, « De kortgedingrechter als bewaker van het E.V.R.M. in het vreemdelingencontentieux. », in : Tijdschrift voor vreemdelingenrecht, (2007), p. 275-277.- Noot onder Vz. Brussel 12 februari 2007

extrême urgence devant le C.C.E. devrait être la procédure pour protéger les étrangers contre une expulsion, mais elle n'est pas efficace et pousse les avocats à se tourner vers d'autres procédures.

5.3.4. Conclusion

L'ensemble des avocats et des Bureaux d'aide juridique que nous avons rencontrés dans le cadre de la rédaction de ce rapport, considère la question de la procédure en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers, comme un des problèmes les plus aigus. Le délai pour l'introduction du recours est trop court pour que le travail fourni par l'avocat soit de qualité. Les professionnels de l'aide juridique estiment de manière unanime que les contraintes liées à ce recours mettent en péril le droit à être défendu correctement. C'est pourquoi ils demandent une modification législative concernant le délai de vingt-quatre heures. En principe cette amélioration devrait être mise en œuvre d'ici peu, étant donné que l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 mai 2008 oblige le législateur à augmenter le délai à un minimum de trois jours ouvrables. Cependant, même après cette adaptation, il serait indiqué que le délai ne commence à courir qu'à partir du moment où l'avocat de l'étranger détenu a pris effectivement connaissance de la décision incriminée.

L'introduction dans la loi de délais très courts dans cette procédure, mais également dans d'autres procédures est un choix délibéré du législateur. Le but de ces dispositions est de rendre avant tout la procédure d'asile aussi courte que possible, et cela, en réaction aux procédures excessivement longues que l'on a connues par le passé. Cependant, il serait inacceptable que les droits de la défense soient mis en danger par ces réformes.

Par ailleurs, on peut se demander si l'objectif inavoué de ces dispositions législatives n'est pas aussi tout simplement de limiter le nombre de recours en considérant que de toute façon, la plupart de ces recours sont infructueux. Ni le législateur, ni le gouvernement n'ont jamais déclaré ouvertement poursuivre cet objectif. Sans vouloir faire de procès d'intention, on ne peut que constater que les modifications législatives qui se sont succédées au cours de la dernière décennie ont suivi, la plupart du temps, une direction de plus en plus restrictive. La mise en place d'obstacles presque *infra*nchissables à l'introduction effective d'une demande de suspension en extrême urgence cadre parfaitement avec cette dynamique plus générale. Les problèmes structurels que nous avons soulevés dans cette section ont pour conséquence que seule une poignée d'avocats est disposée à se lancer dans cette procédure et que l'accès à celle-ci pour les étrangers détenus en centres fermés relève davantage d'un droit théorique que d'un droit réel. Le raccourcissement des délais de procédure ne signifie pas seulement une charge de travail supplémentaire pour les avocats, mais aussi, et surtout il se fait au détriment de la qualité de l'aide juridique.

Recommandation 40

Nous recommandons à l'Office des étrangers que toute décision susceptible de faire l'objet d'une demande de suspension en extrême urgence, ou d'une demande de mesures provisoires en extrême urgence mentionne clairement la possibilité d'introduire ces recours ainsi que les conditions (notamment le délai) relatives à l'introduction de ce recours.

Recommandation 41

Nous recommandons au législateur d'adapter immédiatement l'article 39/82 §4 de la loi du 15 décembre 1980, concernant le délai de vingt-quatre heures relatif à l'introduction d'une demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers, d'une mesure d'éloignement ou d'expulsion, conformément à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 27 mai 2008.

Recommandation 42

Nous recommandons au Conseil du contentieux des étrangers :

— **de ne pas déclarer irrecevable une demande en suspension en extrême urgence introduite après le délai de vingt-quatre heures, si toutes les autres conditions du recours sont remplies;**

— **de considérer la détention en centre fermé comme une situation couverte par l'art. 39/82 §4, deuxième alinéa de la loi du 15 décembre 1980, à savoir que l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement dont l'exécution est imminente. L'enfermement doit être considéré comme une preuve suffisante de l'extrême urgence de la demande en suspension.**

5.4. Procédure de régularisation

5.4.1. Enfermement et éloignement avant décision

Souvent nous constatons que des étrangers font l'objet d'une mesure d'enfermement alors même qu'ils ont introduit une demande de régularisation sur base de l'ancien article 9, alinéa 3 ou des nouveaux articles 9bis ou 9ter, qui n'a pas encore reçu de réponse. Un avocat du barreau de Gand nous confie : « *Je suis régulièrement confronté à des décisions d'enfermement alors qu'une demande de 9bis ou 9ter est encore pendante. Par exemple, un de mes clients est contrôlé en rue. La police prend contact avec l'O.É. et celui-ci fait comme s'il n'y avait absolument pas de procédure de régularisation en cours. Auparavant mes clients pour lesquels une demande de régularisation était en cours, étaient laissés en liberté. Je remarque que maintenant ça ne se passe plus comme ça.* »

La demande de régularisation basée sur l'article 9bis n'est pas un recours contre une mesure d'éloignement et n'a en principe pas d'influence sur le statut de séjour du demandeur. Une personne en séjour illégal n'obtient donc pas un droit au séjour dans l'attente d'une décision relative à sa demande de régularisation.[73] Cependant, il est difficilement justifiable d'expulser un étranger avant qu'il n'ait reçu

73 http://www.vmc.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=81#invloed

une réponse claire quant au bien-fondé de sa demande de séjour en Belgique. En tout état de cause, l'enfermement d'étrangers encore en procédure de régularisation est contraire à la jurisprudence du Conseil d'État qui estime que *« avant de prendre une mesure d'éloignement, il appartient au ministre de l'Intérieur de statuer sur la demande de séjour de plus de trois mois formulée après un exposé des circonstances exceptionnelles justifiant l'introduction de la demande par la voie du bourgmestre de l'intéressé; (…) pour respecter son obligation de motivation formelle (le ministre de l'Intérieur) devait, avant de délivrer l'ordre de quitter le territoire attaqué, statuer sur la demande d'autorisation de séjour introduite (…) et que la motivation de la reconduite à la frontière n'est pas adéquate en ce qu'elle préjuge d'un refus de ladite demande. »*[74]

Auparavant, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, il n'était pas délivré d'ordre de quitter le territoire (O.Q.T.) aussi longtemps qu'aucune décision n'avait été prise concernant la demande de régularisation. En vertu du principe de bonne administration, cette jurisprudence exigeait qu'un ordre d'expulsion soit motivé sur base de tous les éléments dont l'administration avait connaissance au moment de la décision. Par conséquent, une demande de régularisation avait *de facto* un effet suspensif pour autant qu'elle eut été introduite avant la délivrance d'un O.Q.T.

À partir du 1er mars 2006, l'Office des étrangers a mis fin à cette pratique. À partir de cette date, un ordre d'expulsion était signifié aux étrangers dont la demande avait été déclarée non fondée, même si aucune décision concernant une demande de régularisation n'avait été encore prise. La commune devait par conséquent retirer l'attestation d'immatriculation de l'étranger. Le traitement de la demande de régularisation était bien prioritaire, mais celui-ci ne commençait qu'une fois que l'O.Q.T. avait été signifié.

À la fin de l'année 2006, grâce à une intervention du Médiateur fédéral, l'O.É. a assoupli légèrement sa position. Les étrangers qui invoquaient à l'appui de leur demande de régularisation une longue procédure d'asile (trois ou quatre ans) ne se voyaient plus signifier d'O.Q.T. par l'O.É. lorsqu'ils étaient encore en attente à leur demande de régularisation.

Depuis le 1er juin 2007, c'est le Conseil du contentieux des étrangers (C.C.E.) qui est compétent pour juger de la légalité d'un O.Q.T. Dans un arrêt du 19 juillet 2007, le C.C.E. a suspendu un O.Q.T. parce qu'il ne contenait aucune réponse à une demande de régularisation introduite auparavant. L'O.É. n'a cependant pas adapté sa position à cette jurisprudence.[75]

Le C.C.E. a décidé le 31 juillet 2008 que l'O.É. a désormais pour obligation d'examiner, dans le contexte d'une demande de régularisation, si une expulsion constituerait une violation des articles 3 et 8 de la C.E.D.H. L'O.É. a adapté sa position à cette jurisprudence.

Il n'est pas rare que les personnes reçoivent la réponse à leur demande de régularisation dans les jours qui suivent leur mise en détention. Cette pratique pose question sur le sérieux avec lequel la demande a été traitée. Mais il arrive également que des personnes ayant introduit une demande de régularisation avant leur mise en détention, attendent encore plusieurs semaines avant de recevoir

74 CE, Arrêt n° 162.257 du 1er septembre 2006.

75 Il est à noter que dans un arrêt du 23 août 2006, la Cour de cassation a décidé qu'il n'est pas possible de statuer sur la légalité d'une mesure privative de liberté — et par conséquent que la détention est par défaut illégale — s'il n'apparaît pas clairement qu'il a été statué sur la demande d'autorisation de séjour avant la délivrance d'un O.Q.T.

une réponse. Dans ce cas, on est en droit de se demander si la mesure privative de liberté est légale puisque la loi prévoit explicitement que celle-ci ne peut durer que « pendant le temps strictement nécessaire à la mesure (d'éloignement) » (art. 7, al. 3 de la loi du 15 décembre 1980). En outre, la détention ne peut être prolongée que « lorsque les démarches nécessaires en vue de l'éloignement de l'étranger ont été entreprises dans les sept jours ouvrables de la mise en détention de l'étranger », ce qui n'est pas le cas lorsque l'administration ne peut éloigner en raison de l'ouverture d'une demande de régularisation du séjour à laquelle elle n'a pas encore répondu.

La déclaration gouvernementale du 18 mars 2008 prévoit la rédaction d'une circulaire établissant de nouveaux motifs de régularisation pour raison humanitaire, notamment en faveur des personnes qui peuvent faire état d'un « ancrage local durable », et ouvre également la possibilité d'une régularisation par le travail. Depuis lors, les visiteurs O.N.G. sont régulièrement confrontés à des personnes qui apparemment rentreraient dans ces possibilités de régularisation (par exemple, des personnes vivant en Belgique depuis six ou sept ans, voire plus, ou des personnes qui travaillaient régulièrement sous permis C au moment de leur mise en détention) et que l'État belge s'apprête à expulser. Dans des cas de ce type, il serait de bonne administration de ne pas prendre de mesure d'éloignement avant que les nouvelles possibilités de régularisation aient été clarifiées par le gouvernement.

5.4.2. Demande de régularisation à partir d'un centre fermé

En ce qui concerne le **mode d'introduction** de la demande de régularisation, on sait que l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que celle-ci doit être introduite auprès du bourgmestre de la commune où l'étranger réside, qui délivrera un accusé de réception après un contrôle de résidence par l'agent de quartier. La loi ne prévoit pas de mode d'introduction différent si l'étranger se trouve détenu en centre fermé. En principe, la demande devrait être introduite auprès du bourgmestre de la commune où se trouve le centre, bien souvent une commune où l'étranger n'a jamais résidé au préalable. La direction de l'Office des étrangers nous a cependant récemment informés que l'introduction d'une demande de régularisation 9 bis peut se faire via la direction du centre fermé, car cette manière de faire est conforme à l'esprit de la loi, à savoir la constatation objective de la présence du demandeur sur le territoire.

Pour les demandes de régularisation en raison d'une maladie sérieuse (art. 9 ter), l'A.R. du 17 mai 2007 exige sous peine d'irrecevabilité que la demande soit envoyée par recommandé à l'Office des étrangers. Ce mode d'introduction pose moins de problèmes à l'étranger détenu en centre fermé. Par contre une autre question se pose concernant la demande de 9ter. Si le dossier est complet, la demande peut être déclarée recevable. Dans ce cas, le demandeur est inscrit au registre des étrangers et se voit délivrer une attestation d'immatriculation pour le temps que nécessitera l'examen de sa demande. Nous avons posé la question à l'Office des étrangers de savoir si l'étranger détenu dont la demande de régularisation sur base de l'article 9ter aurait été déclarée recevable, était automatiquement remis en liberté, mais nous n'avons pas reçu de réponse précise à ce sujet. L'administration nous a simplement assurés que la demande était en tous les cas examinée avant qu'une mesure d'éloignement ne soit exécutée. Le doute subsiste donc de savoir si les étrangers détenus en centre fermé qui introduisent une demande de régularisation 9ter reçoivent le même traitement que les personnes qui introduisent une telle demande alors qu'elles sont libres de leurs mouvements. Les demandes introduites dans un centre fermé passent-elles aussi par une phase de

recevabilité ? Seraient-elles traitées avec plus de rapidité ? Dans ce cas ne risquent-elles pas d'être traitées avec moins de soin ? Nous posons en tout cas ces questions.

Recommandation 43

Nous recommandons au législateur d'adapter l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 en vue de permettre aux étrangers détenus en centre fermé d'introduire leur demande directement auprès de l'Office des étrangers, et non auprès du bourgmestre de la commune, soit par lettre recommandée, soit via la direction des centres fermés moyennant accusé de réception.

Recommandation 44

Nous recommandons à l'Office des étrangers de ne pas prendre de mesure privative de liberté à l'égard de l'étranger qui a introduit une demande de régularisation et cela aussi longtemps qu'aucune décision n'a été prise concernant cette demande, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État.

Recommandation 45

Nous recommandons à l'Office des étrangers :

- **de traiter avec le même soin et la même précaution les demandes de régularisation pour raisons médicales (art.9ter) introduites par des étrangers détenus en centre fermé que celles introduites par les autres étrangers ;**
- **de remettre immédiatement en liberté et de délivrer une attestation d'immatriculation à l'étranger détenu en centre fermé dont la demande de régularisation 9ter a été déclarée recevable.**

5.5. Commission des plaintes

5.5.1. Chiffres

L'efficacité de la procédure de plainte en centre fermé est mince. Depuis le moment où la Commission des plaintes est devenue opérationnelle le 9 septembre 2003 jusque et y compris 2007, 173 plaintes

seulement ont été introduites. Pendant cette période, environ 30 000 personnes ont été détenues dans les cinq centres d'où proviennent les plaintes. On en trouvera un aperçu ci-dessous[76] :

	2004	2005	2006	2007	Total
Nombre de plaintes introduites	40	22	52	59	173
Nombre de plaintes déclarées recevables	15	9	33	42	99
Nombre de plaintes fermées par conciliation	1	2	20	18	35
Nombre de plaintes déclarées entièrement fondées	1	0	0	3	4
Nombre de plaintes déclarées partiellement fondées	0	0	0	2	2

Jusqu'en décembre 2004 par exemple, 42 plaintes avaient été introduites : 11 ont été déclarées recevables (dont 2 ont été rejetées), 23 irrecevables, 5 non fondées, 1 partiellement fondée, 8 étaient encore en cours de traitement. Selon le rapport d'activités de l'O.E., jusqu'en 2006, 117 plaintes avaient été introduites (45 en 2004, 23 en 2005, 49 en 2006).[77] Ces chiffres concordent plus ou moins avec l'aperçu ci-dessus. Selon le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, sur 148 plaintes, 65 ont été considérées comme irrecevables, 3 ont été rejetées par le secrétariat permanent ; 80 ont été déclarées recevables dont 37 ont donné lieu à conciliation. Ce qui veut dire qu'au total jusqu'à présent, 43 plaintes seulement ont été traitées par la Commission. À ce jour, 6 plaintes seulement ont été déclarées entièrement ou partiellement fondées. Ces dernières, au sujet desquelles la Commission a donc donné entièrement ou partiellement raison à l'étranger détenu, concernent d'ailleurs des incidents assez anodins : la confiscation d'un objet personnel ou la qualité de la nourriture. Aucune des nombreuses plaintes concernant le comportement du personnel n'a jamais été déclarée fondée.[78]

Ces données permettent de penser que pas mal d'obstacles empêchent une plainte d'atteindre finalement la Commission. Après des entretiens avec des personnes impliquées dans la procédure de plainte, nous arrivons à la conclusion que la Commission des plaintes elle-même fait peut-être un travail sérieux (bien que les plaintes finalement déclarées fondées aient un caractère assez anodin et qu'aucune des nombreuses plaintes concernant le comportement du personnel n'ait été déclarée fondée), mais que l'accès à la Commission et même à toute la procédure est singulièrement limité. Il en résulte que la Commission des plaintes n'atteint pas son but : le traitement effectif et le jugement sur des plaintes potentiellement fondées concernant le séjour dans un centre fermé. Nous présentons ci-après un aperçu des causes possibles de cette faible efficacité.

76 Lettre de Monique De Knop, présidente du comité de direction SFP Intérieur, 23 avril 2008. Cet aperçu n'indique pas le nombre de plaintes jugées irrecevables, ni ce qui est advenu des plaintes déclarées recevables qui n'ont pas donné lieu à conciliation ou n'ont pas été déclarées entièrement ou partiellement fondées.

77 Rapport d'activités de l'O.É. 2006.

78 Rapport annuel 2007 du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, pp.160-161. La position du CECLR est particulière : l'A.R. du 2 août 2002 donne au secrétariat permanent de la Commission des plaintes l'obligation de porter la plainte et la suite que le secrétariat lui a donnée à la connaissance du CECLR (art.131) ainsi que la suite que la Commission lui a réservée (art.132). Le CECLR nous a fait savoir que l'information qui leur est transmise est plus que laconique. Il s'agit d'une information purement statistique du type « Un résident a introduit une plainte, elle a été déclarée recevable ». Jusqu'à présent, le secrétariat permanent n'informe pas le CECLR de l'objet de la plainte.

5.5.2. Obstacles dans l'accès à la procédure

Un premier obstacle est l'ignorance qui est celle de nombreux étrangers enfermés quant à **l'existence de la procédure.** Dès son arrivée dans un centre fermé, chaque personne reçoit une brochure d'information dans laquelle se trouve une fiche relative à la procédure de plainte, intitulée « Vous voulez introduire une plainte contre le centre. Comment vous y prendre ? ».[79] Cette fiche est suffisamment claire. Mais dans la plupart des centres, ces fiches ne sont pas expliquées oralement, de telle sorte que beaucoup d'étrangers détenus n'y font pas attention. Il faut tenir compte de la vulnérabilité de leur situation et l'information doit leur être expliquée de façon claire. Plus fondamental encore, la **connaissance des droits** en vertu desquels une procédure de plainte peut être initiée. Ces droits figurent dans l'A.R. du 2 août 2002, mais celui-ci ne peut être consulté par l'étranger détenu que sur demande. En pratique, il semble que beaucoup d'étrangers détenus ne font pas cette démarche ou ignorent que cette possibilité existe. Voici donc encore un rôle dévolu à l'avocat (voir plus loin).

Outre ces deux obstacles, il y a une autre difficulté. Le secrétariat permanent reçoit et traite les plaintes. Encore faut-il que ces dernières lui parviennent. En pratique, **la plainte doit être remise au directeur du centre (ou à un autre membre du personnel)**, et celui-ci doit la transmettre aussi rapidement que possible au secrétariat permanent (art.3 de l'Arrêté ministériel du 23 septembre 2002). Ceci peut constituer pour les étrangers détenus un sérieux obstacle. Cette procédure n'inspire que peu de confiance. Nous avons recueilli des témoignages d'étrangers détenus qui craignent d'introduire une plainte parce qu'ils pensent que cela peut précipiter le processus d'expulsion. Le fait que la plainte doit être introduite via le directeur de centre introduit le doute chez de nombreux étrangers détenus et suscite leur méfiance.

L'arrêté ministériel du 23 septembre 2002 prévoit cependant en son article 3 que le directeur du centre doit donner à l'étranger détenu la possibilité d'introduire une plainte auprès du secrétariat permanent pendant « une des permanences organisées dans le centre ». Le directeur n'a cette obligation que si le secrétariat permanent organise une permanence dans le centre. Or il ne le fait pas. L'article 131 de l'A.R. du 2 août 2002 ne formule cela que comme une possibilité : le secrétariat peut organiser dans le centre fermé une permanence, grâce à laquelle des représentants du secrétariat permanent sont présents dans le centre quelques jours par semaine pour recueillir des plaintes. L'A.R. prescrit que de toute façon l'étranger détenu doit être mis dans la possibilité d'introduire sa plainte. En pratique, c'est auprès du directeur de centre lui-même que cette possibilité existe.

L'étranger détenu reçoit immédiatement une preuve que sa plainte a été introduite, que la plainte est envoyée au secrétariat permanent et que celui-ci l'a reçue. Le directeur de centre, le directeur général de l'Office des étrangers et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme sont tenus au courant de l'introduction de la plainte et de la suite qui y est réservée (art.131 de l'A.R.).

79 Fiche 8 de la « Brochure d'information pour les résidents des centres fermés »

M.B., pakistanais, Centre 127Bis

Nous avons eu connaissance d'un cas dans lequel le directeur de centre n'a pas délivré de confirmation écrite. M. B., un Pakistanais, avait introduit auprès de la direction du 127bis une plainte pour traitement inhumain survenu une nuit pendant son enfermement (le gardien venait le réveiller toutes les heures sans raison apparente) ; il n'en a jamais reçu confirmation écrite de la direction du 127bis après qu'il ait été transféré à Bruges (mars 2008).

5.5.3. Recevabilité et médiation

Ce qui précède peut expliquer le faible nombre de plaintes. Mais ce faible nombre de plaintes doit encore surmonter un certain nombre d'écueils. Après que les obstacles décrits ci-dessus ont été évités et que l'étranger détenu a trouvé accès à la procédure, suit encore une **phase de recevabilité** : le secrétariat permanent examine la plainte à la lumière des conditions de recevabilité. Celles-ci sont trop étendues et surtout font l'objet d'une interprétation très stricte. Sont irrecevables : les plaintes qui sont sans rapport avec l'A.R. du 2 août 2002, celles qui sont introduites plus de cinq jours après les faits ou après que la décision ait été prise (la date de réception de la plainte par le secrétariat permanent ou la date du fax est considérée comme date d'introduction de la plainte), les plaintes qui ne sont pas signées et datées et celles qui ne sont pas rédigées en néerlandais, en allemand, en français ou dans la langue maternelle de l'intéressé. Selon Tom Vander Beken, membre de la commission des plaintes, les plaintes rédigées en anglais, alors que cette langue n'est pas la langue maternelle de l'intéressé, sont déclarées irrecevables.

Une interprétation aussi stricte des conditions de forme dépasse l'esprit de la procédure de plainte, à savoir offrir une sérieuse garantie à ce que les droits des étrangers détenus prévus dans l'A.R. du 2 août 2002 soient respectés et que toute plainte à ce sujet soit examinée sérieusement. En outre, le délai de cinq jours est beaucoup trop court. Lors de leurs visites en centres fermés, les O.N.G. sont régulièrement confrontées à des étrangers détenus qui se plaignent de situations précises couvertes par l'A.R. Nous conseillons alors le recours à la procédure de plainte, mais il est question le plus souvent de faits qui sont vieux d'une semaine ou plus. Il nous faut alors reconnaître qu'il n'est plus possible d'introduire une plainte, et ce, malgré le fait que l'intéressé recherchait une forme de justice.

En pratique, une conciliation est proposée pour toutes les plaintes recevables, même lorsqu'il s'agit d'allégations sérieuses.[80] À côté des phases de recevabilité et de reconnaissance du bien-fondé, il y a donc aussi une **phase de conciliation.** Dans 90 % des cas la procédure aboutit à une conciliation, dont les deux parties acceptent le résultat. Les résultats de la procédure de conciliation ne sont cependant pas contraignants pour les parties. C'est le secrétariat permanent qui mène la procédure de conciliation. On peut ici se demander dans quelle mesure, dans une procédure de conciliation, les intéressés sont mis sous pression pour accepter celle-ci. Même si aucune pression active n'est

80 Selon le CECLR, qui est informé du fait qu'une plainte est introduite et du sort qui lui est réservé, mais qui n'a accès ni au contenu de la plainte, ni au contenu de la décision..

exercée sur les intéressés, ceux-ci peuvent très bien en avoir l'impression. Ils accepteront d'autant plus rapidement le résultat parce qu'ils pensent qu'un manque de collaboration pourrait hâter leur expulsion.

5.5.4. La phase de l'examen au fond

Avant qu'une plainte aboutisse finalement à la Commission et que son bien-fondé soit examiné, toute une série d'obstacles doivent donc être surmontés. La Commission ne traite que les plaintes dont le secrétariat a reconnu la recevabilité (art.132 de l'A.R.) et pour lesquelles la conciliation n'a pas abouti à un accord. Ce n'est qu'alors que le dossier parvient à la Commission pour la **phase d'examen au fond**, accompagné de toutes les pièces et déclarations déposées pendant la conciliation. La Commission elle-même a donc très peu de cas à traiter, environ une plainte sur dix de toutes celles qui sont introduites. Ce qui signifie que très peu de plaintes sont examinées quant à leur bien-fondé. La Commission délibère à huis clos et l'intéressé n'est plus entendu. Il arrive quelquefois que l'intéressé soit déjà expulsé. Dans ce cas, disparaît « l'intérêt actuel » de la procédure pour l'intéressé, avec comme conséquence procédurale qu'il est mis fin à la procédure, devenue « sans objet ». Une fois le plaignant expulsé, il est pratiquement impossible pour la Commission de poursuivre l'enquête et de prendre les sanctions adéquates. Il n'est pourtant pas logique qu'une expulsion empêche la clarté de se faire sur les allégations de l'intéressé.

La Commission peut déclarer la plainte entièrement ou partiellement fondée ou infondée. Même lorsque la Commission déclare la plainte non fondée, il arrive parfois qu'elle adresse des recommandations au centre fermé. Si la plainte est fondée, la Commission peut adresser une recommandation au directeur de centre concernant l'application de l'A.R., ou recommander au directeur général de l'O.É. de prendre une sanction à l'égard de membres du personnel. Dans le cas seulement où une décision est annulée, le directeur de centre est tenu de mettre la situation en conformité avec la décision de la Commission.

5.5.5. Rôle de l'avocat

Quelle est la situation de l'avocat de l'étranger détenu au regard de la procédure de plainte ? Il a aussi un rôle important à jouer en vue d'améliorer l'efficacité de l'accès à la procédure de plainte. Le but de la procédure est seulement de veiller à la bonne application de l'A.R. du 2 août 2002. Il faut donc évidemment que l'étranger détenu connaisse tous les droits qui sont les siens en vertu de l'A.R. La Commission statue sur base des déclarations des parties concernées, qui sont appréciées en fonction de l'A.R. Les déclarations de l'étranger détenu sont donc d'une importance cruciale. Il n'est pas rare que la Commission trouve des contradictions flagrantes dans ces déclarations. Ceci montre la nécessité d'une bonne assistance juridique dans la procédure de plainte. À l'heure actuelle, le rôle de l'avocat dans cette procédure ne peut être qu'informel. Non seulement les plaintes introduites par les avocats au nom de leur client, mais qui ne sont pas signées directement par celui-ci sont déclarées irrecevables par le secrétariat permanent, mais aussi les avocats ne peuvent faire valoir le point de vue de leur client devant la Commission lorsque celle-ci siège.

5.5.6. Conclusion

En théorie, la protection du droit des étrangers détenus en centre fermé est sur certains points plus avancée que celle des étrangers détenus en prison. Les Commissions de contrôle des prisons ne sont pas (encore) de véritables commissions des plaintes parce qu'elles n'examinent pas (encore) les plaintes quant à leur fondement et ne peuvent pas (encore) annuler des décisions prises par la direction de la prison ; alors que la Commission des plaintes pour les centres fermés en a la capacité. Mais chaque prison a sa Commission de contrôle, alors qu'il n'y a qu'une Commission des plaintes nationale pour tous les centres fermés. Il y a dans chaque prison une boîte portant la mention « Commission de contrôle », dans laquelle les étrangers enfermés peuvent déposer leurs plaintes. La boîte est vidée chaque semaine par un représentant de la Commission. Il n'y a aucun dispositif de ce genre dans les centres fermés. Ce qui précède indique que le système de plaintes est inadapté et doit être réformé afin que les droits des étrangers détenus soient effectivement garantis.

Recommandation 46

Nous recommandons au ministre de la Politique d'Asile et de la Migration d'adapter l'A.R. du 2 août 2002 et l'AM du 23 septembre 2002 en vue de prévoir les aménagements suivants :

— **rendre moins strictes les conditions de recevabilité d'une plainte ;**

— **allonger le délai pour l'introduction d'une plainte ;**

— **faciliter la procédure d'introduction d'une plainte, en particulier permettre que toute plainte puisse être adressée à la Commission des plaintes sans qu'elle doive passer par la direction des centres fermés ;**

— **permettre que les avocats puissent introduire une plainte au nom de leur client et puissent être entendus par la Commission.**

Recommandation 47

Nous recommandons au secrétariat permanent de la Commission des plaintes de faire un usage réel de la possibilité offerte par l'art. 131 de l'A.R. du 2 août 2002 d'organiser une permanence dans les centres fermés, de telle manière que les étrangers détenus puissent déposer leur plainte auprès de la permanence plutôt que de la direction du centre ferme.

Recommandation 48

Nous recommandons au secrétariat permanent de la Commission des plaintes en cas d'indices sérieux de transmettre en tout cas la plainte à la Commission pour que celle-ci puisse se prononcer sur le bien-fondé de cette plainte.

Recommandation 49

Nous recommandons à la Commission des plaintes de se prononcer sur le bien-fondé d'une plainte, même quand l'intéressé a déjà été éloigné.

Recommandation 50

Nous recommandons aux avocats d'être attentifs aux plaintes exprimées par leurs clients détenus en centre fermé et de les éclairer sur leurs droits, tels qu'établis dans l'A.R. du 2 août 2002. Nous leur recommandons en outre d'assister convenablement leurs clients dans la formulation de la plainte en des termes corrects et par des déclarations sérieuses.

Chapitre 6
Recommandations

6.1. À l'Office des étrangers

6.1.1. À la direction de l'Office des étrangers

Recommandation 5

Nous recommandons à l'administration responsable de l'accompagnement social des étrangers détenus de faire en sorte qu'une permanence sociale dans chaque centre fermé, tous les jours de l'année, week-end et jours fériés compris, soit assurée afin de garantir l'accès à l'aide juridique vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

Recommandation 17

Nous recommandons à l'Office des étrangers d'éviter au maximum les transferts d'un centre fermé à l'autre afin de ne pas porter atteinte à la continuité de l'aide juridique.

Recommandation 28

Nous recommandons à l'Office des étrangers de mettre en place un système de consultation par internet, sûr et garantissant la protection de la vie privée, par lequel l'avocat d'un étranger détenu en centre fermé pourrait avoir accès à l'ensemble du dossier administratif de son client, et cela, dans les vingt-quatre heures de la mise en détention de celui-ci.

Recommandation 36

Nous recommandons à l'Office des étrangers, à la police fédérale et au Service public fédéral de la Justice que la pratique des audiences devant la chambre du conseil soit adaptée en ce qui concerne la comparution des étrangers détenus administrativement. En particulier nous recommandons que soient abolies les pratiques suivantes : mise en cellule d'isolement dans le centre fermé la veille de l'audience, mise de menottes, attente de l'audience dans les cellules du palais de justice.

Recommandation 40

Nous recommandons à l'Office des étrangers que toute décision susceptible de faire l'objet d'une demande de suspension en extrême urgence, ou d'une demande de mesures provisoires en extrême urgence mentionne clairement la possibilité d'introduire ces recours ainsi que les conditions (notamment le délai) relatives à l'introduction de ce recours.

Recommandation 44

Nous recommandons à l'Office des étrangers de ne pas prendre de mesure privative de liberté à l'égard de l'étranger qui a introduit une demande de régularisation et cela aussi longtemps qu'aucune décision n'a été prise concernant cette demande, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État.

Recommandation 45

Nous recommandons à l'Office des étrangers :

— de traiter avec le même soin et la même précaution les demandes de régularisation pour raisons médicales (art.9ter) introduites par des étrangers détenus en centre fermé que celles introduites par les autres étrangers ;

— de remettre immédiatement en liberté et de délivrer une attestation d'immatriculation à l'étranger détenu en centre fermé dont la demande de régularisation 9ter a été déclarée recevable.

6.1.2. Aux directions des centres fermés

Recommandation 2

Nous recommandons aux barreaux, à l'Office des étrangers et aux directions des centres fermés, et le cas échéant aux associations de défense des droits des étrangers, de mettre en œuvre rapidement une permanence juridique de première ligne dans tous les centres fermés.

Idéalement cette permanence devrait se tenir chaque jour (quelques heures) dans chaque centre fermé. Elle aurait notamment pour rôle de donner un avis indépendant à chaque personne détenue qui en fait la demande, sur l'opportunité d'introduire une demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du Contentieux des étrangers, mais bien sûr aussi sur les autres procédures possibles. Elle permettrait encore aux étrangers détenus qui se posent des questions sur le travail de leur avocat de recevoir l'avis d'un autre spécialiste.

Recommandation 8

Nous recommandons à l'Office des étrangers et en particulier aux directions des centres fermés d'accorder aux demandeurs d'asile en procédure un accès autonome aux sources d'information et aux moyens de communication, notamment l'Internet, de telle manière qu'ils puissent mieux préparer leur audition devant les instances chargées de l'examen de la demande d'asile et obtenir plus facilement des éléments de preuve à l'appui de leur demande.

Recommandation 9

Nous recommandons à la direction et au personnel du centre INAD d'informer tous les étrangers qui y sont détenus sur leur droit à l'aide juridique et de rendre accessible la liste de permanence du B.A.J. qui existe pour le centre de transit 127.

Recommandation 11

Nous recommandons à la direction et au service social des centres fermés de mettre les avocats en possession des coordonnées directes (téléphone direct et adresse électronique personnelle) de l'assistant social chargé du suivi de leur client.

Recommandation 12

Nous recommandons aux directions et aux services médicaux des centres fermés de faire en sorte que les avocats des étrangers détenus puissent consulter et recevoir une copie du dossier médical de leur client, au besoin par fax si l'urgence l'impose. Cela en accord avec les articles 7, §2 al.3 et 9 §2 al.4 et §3 de la loi du 22 août 2002 sur les droits du patient.

Recommandation 13

Nous recommandons à la direction et au personnel des centres fermés d'observer l'article 63 de l'A.R. du 2 août 2002 (droit des étrangers détenus d'appeler gratuitement tous les jours leur avocat entre 8 et 22 heures, droit des avocats d'appeler leur client à tout instant) dans son intégralité et sans aucune exception, même en cellule d'isolement. En outre, il est recommandé que la conversation téléphonique entre l'avocat et son client puisse se dérouler dans un local qui garantisse le caractère confidentiel de la conversation. Le personnel du centre fermé doit faire preuve de la plus grande discrétion à moins que sa présence soit demandée soit par l'avocat soit par l'étranger détenu.

Recommandation 14

Nous recommandons à la direction et au personnel des centres fermés d'observer l'article 64 de l'A.R. du 2 août 2002 (droit de visite de l'avocat à son client tous les jours de 8 à 22 heures) dans

son intégralité et sans exception. Un avocat qui se verrait refuser l'accès à son client devrait pouvoir saisir lui aussi, tout comme son client, la Commission des plaintes.

6.1.3. Aux services sociaux des centres fermés

Recommandation 6

Nous recommandons à l'Office des étrangers d'améliorer la qualité et la rapidité de la première information donnée aux étrangers détenus en centre fermé.

Cette première information doit notamment inclure des explications sur le droit à l'aide juridique et la manière de l'exercer, sur les raisons de la détention et les recours possibles, et sur les droits des étrangers détenus, tels que consacrés dans l'Arrêté royal du 2 août 2002 et sur la possibilité de déposer plaintes auprès de la commission des plaintes.

Cette première information doit être donnée non seulement par écrit, mais aussi oralement à chaque nouvel étranger détenu, en principe le jour de son enfermement et jamais plus tard que le lendemain de ce jour, que celui-ci soit férié ou non.

La première information doit être complète et adaptée à la situation de chaque personne, et doit être communiquée dans une langue qu'elle comprend. À cet effet, il pourrait être fait usage de DVD ou de CD-Rom en plusieurs langues.

La personne chargée de donner cette première information a l'obligation de s'assurer que l'étranger détenu a compris l'information qui lui a été donnée.

Recommandation 7

Nous recommandons au service social des centres fermés d'expliquer aux étrangers détenus dans une langue qu'ils comprennent (si nécessaire avec l'aide d'un interprète) toutes les décisions les concernant, le plus vite possible, et jamais plus tard que vingt-quatre heures après que la décision ait été prise. Une copie de toute décision le concernant doit être remise automatiquement à l'étranger détenu.

Recommandation 10

Nous recommandons au service social des centres fermés de communiquer au B.A.J. toute demande d'un étranger détenu à changer d'avocat, et cela, dans les meilleurs délais.

Recommandation 11

Nous recommandons au service social des centres fermés de communiquer par fax ou par e-mail l'ensemble des éléments du dossier qui sont en leur possession, à l'avocat de l'étranger détenu, dès la désignation de celui-ci. En outre, tout élément nouveau dans la situation de la personne (décisions, convocations, date d'expulsion, mise en isolement, transfert, expulsion, retour au centre, etc.) doit être communiqué spontanément par le service social à son avocat, par téléphone, par télécopie ou par courrier électronique, dans les plus brefs délais et en tout cas dans les vingt-quatre heures du moment où le service social en a pris connaissance.

Nous recommandons à la direction et au service social des centres fermés de mettre les avocats en possession des coordonnées directes (téléphone direct et adresse électronique personnelle) de l'assistant social chargé du suivi de leur client

Nous recommandons à l'assistant social en charge du dossier d'un étranger détenu, ou à son remplaçant de donner une réponse dans le plus bref délai et en tout cas dans les vingt-quatre heures, à une demande d'information formulée par l'avocat.

Recommandation 13

Nous recommandons à la direction et au personnel des centres fermés d'observer l'article 63 de l'A.R. du 2 août 2002 (droit des étrangers détenus d'appeler gratuitement tous les jours leur avocat entre 8 et 22 heures, droit des avocats d'appeler leur client à tout instant) dans son intégralité et sans aucune exception. En outre, il est recommandé que la conversation téléphonique entre l'avocat et son client puisse se dérouler dans un local qui garantisse le caractère confidentiel de la conversation. Le personnel du centre fermé doit faire preuve de la plus grande discrétion à moins que sa présence soit demandée soit par l'avocat soit par l'étranger détenu.

Recommandation 14

Nous recommandons à la direction et au personnel des centres fermés d'observer l'article 64 de l'A.R. du 2 août 2002 (droit de visite de l'avocat à son client tous les jours de 8 à 22 heures) dans son intégralité et sans exception. Un avocat qui se verrait refuser l'accès à son client devrait pouvoir saisir lui aussi, tout comme son client, la Commission des plaintes.

Recommandation 15

Nous recommandons au service social des centres fermés d'informer tout étranger détenu, oralement et par la remise d'un écrit, dans une langue qu'il comprend, dans les 12 heures de son arrestation, de la possibilité d'introduire une demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers.

En vue de l'introduction rapide et opportune, par un étranger détenu, d'une demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers, nous recommandons la mise en place, pendant les jours ouvrables, de permanences juridiques quotidiennes de première ligne dans les centres fermés conformément à la recommandation 2.

Recommandation 16

Nous recommandons aux services sociaux des centres fermés qu'ils soient sensibles à d'éventuelles négligences de la part des avocats et, le cas échéant, en cas de faute grave, qu'ils signalent ces cas auprès du bâtonnier du barreau.

Recommandation 17

Nous recommandons qu'en cas de transfert d'un centre fermé à un autre, le service social du centre « d'origine » en informe immédiatement l'avocat et communique au nouveau centre les coordonnées de l'avocat. Le nouveau centre prend contact avec l'avocat pour vérifier s'il continue la défense de son client ou s'il souhaite être remplacé en tout ou en partie par un confrère du barreau local. Si une nouvelle désignation est faite, le service social du « nouveau » centre communique dans les plus brefs délais aux deux avocats les coordonnées complètes du confrère auquel il succède ou qui leur succède, afin d'assurer une transmission rapide du dossier de l'un à l'autre.

6.2. Aux barreaux et aux avocats

6.2.1. À l'O.B.V. et l'O.B.F.G.

Recommandation 21

Nous recommandons à l'Ordre des Barreaux flamands de rendre à nouveau obligatoires les cours BUBA sur le droit des étrangers.

Recommandation 27

Nous recommandons aux ordres des avocats et au Ministère de la Justice de faire en sorte que les étrangers détenus en centre fermé et leurs avocats puissent bénéficier davantage de l'aide de traducteurs dans le cadre de l'aide juridique.

Recommandation 30

Nous recommandons aux ordres des avocats et au Ministère de la Justice de veiller à une rémunération convenable des prestations des avocats agissant dans le cadre de l'aide juridique pour les recours propres à la détention des étrangers en centre fermé, recours qui souvent requièrent une extrême diligence.

6.2.2. Aux bâtonniers et au C.A. des barreaux

Recommandation 2

Nous recommandons aux barreaux, à l'Office des étrangers et aux directions des centres fermés, et le cas échéant aux associations de défense des droits des étrangers, de mettre en œuvre rapidement une permanence juridique de première ligne dans tous les centres fermés.

Idéalement cette permanence devrait se tenir chaque jour (quelques heures) dans chaque centre fermé. Elle aurait notamment pour rôle de donner un avis indépendant à chaque personne détenue qui en fait la demande, sur l'opportunité d'introduire une demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du Contentieux des étrangers, mais bien sûr aussi sur les autres procédures possibles. Elle permettrait encore aux étrangers détenus qui se posent des questions sur le travail de leur avocat de recevoir l'avis d'un autre spécialiste.

Recommandation 3

Nous recommandons aux barreaux de mettre en place des collaborations structurelles entre barreaux pour assurer un meilleur suivi des étrangers détenus en cas de transfert d'un centre fermé à un autre centre fermé.

Recommandation 21

Nous recommandons aux barreaux des arrondissements où sont situés les centres fermés, d'augmenter les offres de formation, en particulier sur les matières et recours relatifs aux étrangers en détention administrative, d'encourager le plus grand nombre de jeunes avocats à suivre ces formations et de rendre ces formations obligatoires pour tout avocat inscrit au B.A.J. dans la colonne ou cellule « étrangers ».

Recommandation 22

Nous recommandons aux O.N.G. et aux barreaux, la création d'un site web qui serait une base de données reprenant jurisprudence, rapports, recours types, conseils et tous autres documents utiles spécifiquement à l'assistance juridique des étrangers détenus en centre fermé.

Recommandation 23

Nous recommandons à tous les barreaux d'instaurer un mécanisme de contrôle de qualité du travail de tous les avocats qui défendent les intérêts des étrangers détenus en centre fermé, y compris ceux qui ne travaillent pas sous le bénéfice de l'aide juridique.

6.2.3. Aux Bureaux d'aide juridique

Recommandation 3

Nous recommandons aux barreaux, et notamment aux B.A.J. de :

— mettre en place des systèmes de permanence de seconde ligne, notamment pour l'introduction rapide de la demande en suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers ;

— permettre au personnel des centres fermés de désigner directement l'avocat à partir d'une liste de permanence, en s'inspirant de la pratique du centre 127.

Recommandation 19

Nous recommandons aux B.A.J. d'examiner avec soin toutes les demandes de changement d'avocat provenant d'étrangers détenus en centre fermé, et de prendre leur décision d'accéder ou non à la demande de changement en ayant égard à la nécessaire relation de confiance qui doit s'établir entre l'avocat et son client, et à la particulière situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve l'étranger détenu en centre fermé.

Recommandation 24

Nous recommandons à tous les B.A.J. d'augmenter et de renforcer le contrôle de qualité en ce qui concerne les prestations des avocats désignés pour défendre les intérêts des étrangers détenus en centre fermé.

Recommandation 32

Nous recommandons aux O.N.G. et aux avocats (B.A.J., Barreaux) de se concerter régulièrement afin d'améliorer leur collaboration dans le cadre de l'aide juridique aux étrangers détenus en centre fermé.

2.6.4. Aux Avocats

Recommandation 26

Nous recommandons aux avocats de prendre contact avec leur client détenu en centre fermé dans les vingt-quatre heures de leur désignation et de le tenir régulièrement informé des démarches entreprises.

Recommandation 50

Nous recommandons aux avocats d'être attentifs aux plaintes exprimées par leurs clients détenus en centre fermé et de les éclairer sur leurs droits, tels qu'établis dans l'A.R. du 2 août 2002. Nous leur recommandons en outre d'assister convenablement leurs clients dans la formulation de la plainte en des termes corrects et par des déclarations sérieuses.

6.3. Au Gouvernenement fédéral

6.3.1. Au gouvernement en général

Recommandation 4

Nous recommandons au gouvernement de confier l'accompagnement social des personnes détenues en centre fermé, y compris les tâches relatives à l'accès au système de l'aide juridique, à des assistants sociaux qui soient statutairement indépendants de l'Office des étrangers et dépendants du S.P.F. Intégration Sociale.

6.3.2. Au ministre de la Politique d'Asile et de la Migration

Recommandation 1

Idéalement, tout étranger détenu en centre fermé doit bénéficier de l'assistance effective d'un avocat. C'est pourquoi, nous recommandons au ministre de la Politique l'Asile et de l'Immigration de faire inscrire dans l'Arrêté royal du 2 août 2002, l'obligation pour le personnel des centres fermés, et en particulier le service social, de s'assurer que tout nouvel étranger détenu bénéficie, dès le premier jour de sa détention, de l'assistance effective d'un avocat. Pour ce faire, l'assistant social ou le membre du personnel de garde :

— s'informera auprès de l'étranger détenu s'il dispose déjà de l'assistance d'un avocat ;

— si c'est le cas, il prendra contact immédiatement avec cet avocat pour l'informer de la détention de son client et s'assurer qu'il accepte de continuer à prendre en charge la défense des intérêts de son client ;

— si l'étranger détenu ne bénéficie pas de l'assistance d'un avocat à son arrivée dans le centre, ou si son avocat fait savoir qu'il n'assure plus la défense des intérêts de son client, l'assistant social ou le personnel de garde fera désigner immédiatement un nouvel avocat auprès d'un Bureau d'aide juridique, et cela, même si l'étranger détenu ne manifeste pas clairement sa volonté de recevoir l'assistance d'un avocat.

Recommandation 4

Nous recommandons au ministre de la Politique d'Asile et de la Migration de modifier l'Arrêté royal du 2 août 2002 en ce qui concerne la définition des missions du service social des centres fermés afin de la rendre conforme à la déontologie des travailleurs sociaux.

Recommandation 18

Nous recommandons au ministre de la Politique d'Asile et de la Migration d'introduire dans l'A.R. du 2 août 2002 les recommandations 5 à 17 (information à l'étranger détenu, communication de documents et d'informations spécifiques aux avocats, etc.) afin d'augmenter la qualité et l'efficacité de l'aide juridique aux étrangers détenus en centre fermé.

Recommandation 31

Nous recommandons au ministre de la Politique d'Asile et de la Migration d'insérer dans l'arrêté royal du 2 août 2002 le droit des O.N.G. à visiter et à soutenir dans leurs démarches juridiques et administratives, les étrangers détenus en centres fermés.

Recommandation 46

Nous recommandons au ministre de la Politique d'Asile et de la Migration d'adapter l'A.R. du 2 août 2002 et l'AM du 23 septembre 2002 en vue de prévoir les aménagements suivants :

— rendre moins strictes les conditions de recevabilité d'une plainte ;

— allonger le délai pour l'introduction d'une plainte ;

— faciliter la procédure d'introduction d'une plainte, en particulier permettre que toute plainte puisse être adressée à la Commission des plaintes sans qu'elle doive passer par la direction des centres fermés ;

— permettre que les avocats puissent introduire une plainte au nom de leur client et puissent être entendus par la Commission.

6.3.3. Au ministre de la Justice

Recommandation 2

Nous recommandons au Ministère de la Justice de libérer les moyens financiers nécessaires à la mise en place d'une permanence juridique de première ligne dans tous les centres fermés.

Recommandation 20

Nous recommandons aux facultés de droit des universités belges d'inscrire dans leur programme davantage de cours et de travaux pratiques relatifs au droit des étrangers. Les ministres compétents doivent libérer des ressources supplémentaires pour renforcer les partenariats entre les universités et les barreaux en vue d'une offre novatrice de formation et de stage dans le domaine du droit des étrangers.

Recommandation 25

Nous recommandons au Ministre de la Justice de clarifier qui peut introduire une plainte contre un avocat *pro deo* fautif ou négligent. La capacité d'introduire une plainte contre un avocat *pro deo* devrait être étendue à des tiers.

Recommandation 27

Nous recommandons aux ordres des avocats et au Ministère de la Justice de faire en sorte que les étrangers détenus en centre fermé et leurs avocats puissent bénéficier davantage de l'aide de traducteurs dans le cadre de l'aide juridique.

Recommandation 30

Nous recommandons aux ordres des avocats et au Ministère de la Justice de veiller à une rémunération convenable des prestations des avocats agissant dans le cadre de l'aide juridique pour les recours propres à la détention des étrangers en centre fermé, recours qui souvent requièrent une extrême diligence.

Recommandation 36

Nous recommandons à l'Office des étrangers, à la police fédérale et au Service public fédéral de la Justice que la pratique des audiences devant la chambre du conseil soit adaptée en ce qui concerne la comparution des étrangers détenus administrativement. En particulier nous recommandons que soient abolies les pratiques suivantes : mise en cellule d'isolement dans le centre fermé la veille de l'audience, mise de menottes, attente de l'audience dans les cellules du palais de justice.

6.4. Au législateur

Recommandation 29

Nous recommandons au législateur de faire en sorte que le dépôt d'un recours au Conseil du contentieux des étrangers soit possible dans la langue nationale choisie par l'étranger ou son conseil et non pas seulement dans la langue de la procédure.

Recommandation 33

Nous recommandons au législateur d'adapter les articles 71 et 72 de la loi du 15 décembre 1980 de telle sorte que :

— le contrôle par la Chambre du conseil des décisions de privation de liberté des étrangers prises par l'Office des étrangers, soit non seulement un contrôle de légalité, mais aussi un contrôle d'opportunité et de proportionnalité ;

— ce contrôle soit automatique ;

— soit compétente territorialement non seulement la Chambre du conseil du lieu de résidence de l'étranger ou du lieu où il a été trouvé, mais aussi celle du lieu où est situé le centre fermé où il est détenu ;

— ce recours soit suspensif de l'ordre de quitter le territoire, conformément à la jurisprudence « Tabitha » de la Cour européenne des droits de l'homme.

Recommandation 37

Au vu des obstacles nombreux que pose la détention en centre fermé au déroulement d'une procédure d'asile de qualité, et aux graves conséquences que peut avoir une décision de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire, nous recommandons au législateur de ne plus autoriser la détention des demandeurs d'asile toujours en procédure.

Recommandation 38

Dans l'attente d'une interdiction de la détention des demandeurs d'asile en procédure (recommandation 37), nous recommandons au législateur de supprimer le dernier alinéa de l'art. 74/5, §3 et de l'art. 74/6 §2 de la loi du 15 décembre 1980, afin de rendre « strict » le délai maximal de 2 mois pour la détention des demandeurs d'asile, et cela dans la perspective de la modification législative qu'impose l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 mai 2008 relatif à l'annulation de l'art. 39/57 de la même loi.

Recommandation 41

Nous recommandons au législateur d'adapter immédiatement l'article 39/82 §4 de la loi du 15 décembre 1980, concernant le délai de vingt-quatre heures relatif à l'introduction d'une demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du contentieux des étrangers, d'une mesure d'éloignement ou d'expulsion, conformément à l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 27 mai 2008.

Recommandation 43

Nous recommandons au législateur d'adapter l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 en vue de permettre aux étrangers détenus en centre fermé d'introduire leur demande directement auprès de l'Office des étrangers, et non auprès du bourgmestre de la commune, soit par lettre recommandée, soit via la direction des centres fermés moyennant accusé de réception.

6.5. À d'autres

6.5.1. Aux associations de défense des droits des étrangers

Recommandation 2

Nous recommandons aux barreaux, à l'Office des étrangers et aux directions des centres fermés, et le cas échéant aux associations de défense des droits des étrangers, de mettre en œuvre rapidement une permanence juridique de première ligne dans tous les centres fermés.

Idéalement cette permanence devrait se tenir chaque jour (quelques heures) dans chaque centre fermé. Elle aurait notamment pour rôle de donner un avis indépendant à chaque personne détenue qui en fait la demande, sur l'opportunité d'introduire une demande de suspension en extrême urgence devant le Conseil du Contentieux des étrangers, mais bien sûr aussi sur les autres procédures possibles. Elle permettrait encore aux étrangers détenus qui se posent des questions sur le travail de leur avocat de recevoir l'avis d'un autre spécialiste.

Recommandation 22

Nous recommandons aux O.N.G. et aux barreaux, la création d'un site web qui serait une base de données reprenant jurisprudence, rapports, recours-types, conseils et tous autres documents utiles spécifiquement à l'assistance juridique des étrangers détenus en centre fermé.

Recommandation 32

Nous recommandons aux O.N.G. et aux avocats (B.A.J., Barreaux) de se concerter régulièrement afin d'améliorer leur collaboration dans le cadre de l'aide juridique aux étrangers détenus en centre fermé.

6.5.2. Aux facultés de droit

Recommandation 20

Nous recommandons aux facultés de droit des universités belges d'inscrire dans leur programme davantage de cours et de travaux pratiques relatifs au droit des étrangers. Les ministres compétents doivent libérer des ressources supplémentaires pour renforcer les partenariats entre les universités et les barreaux en vue d'une offre novatrice de formation et de stage dans le domaine du droit des étrangers.

6.5.3. Aux magistrats de l'ordre judiciaire

Recommandation 34

Nous rappelons aux magistrats siégeant à la Chambre du conseil que le contrôle de légalité qu'ils doivent exercer, doit notamment prendre en compte la conformité de la mesure privative de liberté avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les autres conventions et traités internationaux ratifiés par la Belgique.

Recommandation 35

Nous recommandons aux présidents et juges des cours et tribunaux de s'assurer que les magistrats siégeant en Chambre du conseil reçoivent une formation permanente propres à la législation relative au droit des étrangers.

6.5.4. Au Conseil du contentieux des étrangers

Recommandation 39

Nous recommandons au Conseil du contentieux des étrangers de communiquer ses décisions et ses convocations non seulement au domicile élu du demandeur d'asile, mais aussi de les lui adresser directement au lieu où il se trouve détenu.

Recommandation 42

Nous recommandons au Conseil du contentieux des étrangers :

— de ne pas déclarer irrecevable une demande en suspension en extrême urgence introduite après le délai de vingt-quatre heures, si toutes les autres conditions du recours sont remplies;

— de considérer la détention en centre fermé comme une situation couverte par l'art. 39/82 §4, deuxième alinéa de la loi du 15 décembre 1980, à savoir que l'étranger fait l'objet d'une mesure d'éloignement dont l'exécution est imminente. L'enfermement doit être considéré comme une preuve suffisante de l'extrême urgence de la demande en suspension.

6.5.5. À la Commission des plaintes

Recommandation 47

Nous recommandons au secrétariat permanent de la Commission des plaintes de faire un usage réel de la possibilité offerte par l'art. 131 de l'A.R. du 2 août 2002 d'organiser une permanence dans les centres fermés, de telle manière que les étrangers détenus puissent déposer leur plainte auprès de la permanence plutôt que de la direction du centre fermé.

Recommandation 48

Nous recommandons au secrétariat permanent de la Commission des plaintes en cas d'indices sérieux de transmettre en tout cas la plainte à la Commission pour que celle-ci puisse se prononcer sur le bien-fondé de cette plainte.

Recommandation 49

Nous recommandons à la Commission des plaintes de se prononcer sur le bien-fondé d'une plainte, même quand l'intéressé a déjà été éloigné.

6.5.6. À la Police fédérale

Recommandation 36

Nous recommandons à l'Office des étrangers, à la police fédérale et au Service public fédéral de la Justice que la pratique des audiences devant la chambre du conseil soit adaptée en ce qui concerne la comparution des étrangers détenus administrativement. En particulier nous recommandons que soient abolies les pratiques suivantes : mise en cellule d'isolement dans le centre fermé la veille de l'audience, mise de menottes, attente de l'audience dans les cellules du palais de justice.

Annexe 1
Cadre légale de l'aide juridique en centre fermé

Quelles sont les personnes détenues en centre fermé ?

Des demandeurs d'asile en procédure : les étrangers qui ne sont pas admis sur le territoire et qui introduisent à la frontière une demande d'asile[81], sont systématiquement détenus dans le centre de transit 127 à Melsbroek ou dans un centre fermé qui fait office de centre de transit. Dans certains cas les demandeurs d'asile qui ont introduit leur demande sur le territoire peuvent être placés en détention : soit après que le C.G.R.A. ait pris à leur égard une décision de refus de reconnaissance de la qualité de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire, pendant le délai du recours devant le C.C.E.[82], soit dès l'introduction de leur demande dans une quinzaine de situations énumérées à l'art. 74/6, §1er bis de la loi du 15 décembre 1980[83].

Des demandeurs d'asile pour lesquels les autorités belges ont introduit auprès d'un autre État membre de l'U.E.[84] une requête de prise en charge (demande de se déclarer responsable de l'examen de la demande d'asile) **:** ils peuvent être enfermés pendant le stade de la détermination de l'État responsable (en attendant la réponse de l'autre État membre de l'U.E.) et / ou si la Belgique n'est pas responsable, pendant la procédure de reprise.[85]

Des demandeurs d'asile déboutés : les étrangers qui ont introduit une demande d'asile sur le territoire belge ou à la frontière et qui en ont été déboutés. D'après les autorités belges, un demandeur d'asile est débouté dès qu'il a définitivement reçu une réponse négative du Conseil du Contentieux des étrangers. Des demandeurs d'asile ayant encore une procédure en cours devant le Conseil d'État

81 Article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980. L'appellation « loi du 15 décembre 1980 » fait référence à la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du 15 décembre 1980.

82 Article 74/6, §1er de la loi du 15 décembre 1980.

83 Parmi ces situations, mentionnons notamment celles-ci : lorsque le demandeur d'asile a, après avoir quitté son pays ou après le fait l'ayant amené à en demeurer éloigné, résidé dans un ou plusieurs pays tiers pour une durée totale supérieure à trois mois, et cela sans crainte de persécution et sans motifs sérieux qui prouvent le risque réel qu'il subisse une atteinte grave ; lorsque l'étranger a déposé sa demande d'asile plus de huit jours après être entré sur le territoire de la Belgique, sans justification ; lorsque l'étranger a déjà introduit au préalable une autre demande d'asile; lorsqu'il refuse de communiquer son identité ou sa nationalité, fournit de fausses informations pour établir son identité ou sa nationalité, ou a présenté des documents de voyage ou d'identité faux ou falsifiés; ou qu'il a détruit ou s'est débarrassé d'un document de voyage ou d'identité.

84 Adhèrent aussi au Règlement Dublin sans être État membre de l'U.E, la Norvège, l'Islande et la Suisse

85 Art. 51/5 de la loi du 15 décembre 1980.

sont donc également considérés comme déboutés. Ils n'ont pas donné suite à un ordre de quitter le territoire et deviennent donc susceptibles d'être détenus dans un centre fermé.

Des personnes en séjour illégal : des personnes qui n'ont jamais introduit de demande d'asile, mais qui séjournent de manière illégale sur le territoire belge. Des demandeurs d'asile déboutés et des personnes en séjour illégal ont en certains cas encore une procédure de régularisation en cours.

Les personnes qui font l'objet d'une décision de refoulement à la frontière (ports, aéroports ou gares internationales) en vertu de l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980, soit parce qu'elles ne disposent pas des documents requis, soit parce qu'elles ne peuvent faire état de moyens de subsistance suffisants pour la durée prévue de leur séjour, ou encore si le fonctionnaire chargé du contrôle à la frontière estime que le motif de leur entrée en Belgique n'est pas établi. On parlera dans ce cas des « Inads » pour personnes « inadmissibles ». Parmi cette catégorie se trouvent des personnes dont la nationalité, l'identité et le pays de provenance ne sont pas connus des autorités belges.

Dans le centre pour « Inadmissibles' à l'aéroport national de Zaventem (le centre INAD), on détient trois catégories de personnes :

— Des personnes qui, en vertu de l'article 3 de la loi du 15 décembre 1980, peuvent se voir notifier une décision d'expulsion, parce qu'elles ne sont pas en possession des documents nécessaires pour accéder au territoire ou simplement parce que le motif de leur voyage n'est pas clair aux yeux de la police des frontières. L'Office des étrangers les appelle « INADS » pour « inadmissibles ». Ils demeurent en détention jusqu'à ce que la compagnie aérienne qui les avait amenés en Belgique les reconduise là où ils avaient embarqué.

— Des personnes en séjour illégal qui sont considérées par l'Office des étrangers comme étant « faciles à refouler » (en raison de leur nationalité, des relations diplomatiques avec le pays d'origine…) et qui, avant d'être expulsées, passent souvent quelques heures ou une nuit dans le centre INAD, sans être passées au préalable par un centre fermé.

— Des personnes qui ont été détenues dans un centre fermé et qui, quelques heures avant leur expulsion, sont transférés au centre INAD.

Au centre de transit 127 à Melsbroeck sont détenues les personnes interceptées à une frontière (aéroport, port, Gare Eurostar) qui font l'objet d'une mesure de refoulement et qui demandent l'asile. En principe, elles y resteront détenues jusqu'à la fin de leur procédure d'asile (avec une limite maximale de 2 mois de détention augmentée du nombre de jours — maximum quinze — utilisés pour introduire le recours devant le C.C.E.). C'est pour cette catégorie de personnes que le centre a été conçu en 1988. Parmi ces demandeurs d'asile à la frontière, certains font aussi l'objet d'une procédure de reprise Dublin (la Belgique estime qu'un autre État membre de l'U.E. est responsable de l'examen de leur demande). Lorsqu'un demandeur d'asile à la frontière est débouté et s'il refuse la première tentative d'expulsion, il sera souvent transféré vers un autre centre fermé (souvent C.I.B. ou 127bis) mais il sera toujours considéré d'un point de vue juridique comme n'ayant pas pénétré sur le territoire du Royaume.

Au centre 127 on trouve aussi de temps en temps des « INADS » détenus le temps nécessaire à leur identification en vue de leur éloignement (ils n'ont pas de document d'identité, de titre de voyage, on ne sait pas par quel vol ils sont arrivés en Belgique, on ne connaît ni leur nationalité ni leur pays de départ).D'autres catégories de personnes qui séjournent également dans les autres centres fermés en Belgique, sont à présent aussi détenues dans le centre 127 : des demandeurs d'asile sur le territoire (surtout des cas « Dublin ») et des personnes en séjour illégal.

Dans les autres centres (centre de rapatriement 127bis à Steenokkerzeel, Centre pour illégaux de Bruges, Centre pour illégaux de Merksplas et Centre pour illégaux de Vottem) se trouvent des personnes en séjour illégal, des demandeurs d'asile déboutés, des demandeurs d'asile en procédure, parmi lesquels des gens qui sont en attente d'une « reprise Dublin » par un autre pays de l'Union européenne.

Procédures juridiques et administratives possibles

Requête de mise en liberté auprès de la Chambre du conseil du Tribunal de première instance

Les personnes détenues[86] dans un centre fermé reçoivent une annexe 39[87], soit une décision de maintien dans un lieu déterminé. De cette décision, l'intéressé pourrait en théorie, dans les trente jours, introduire un recours en suspension et en annulation auprès du C.C.E. Toutefois un recours spécifique est prévu par la loi : chaque mois, dès le premier jour de détention, l'étranger détenu peut contester sa détention devant la Chambre du conseil[88] du Tribunal correctionnel du lieu de sa résidence ou du lieu où il a été arrêté (dans le cas d'une détention à la frontière, le lieu du centre où il est détenu) en introduisant une requête de mise en liberté.[89]

La procédure devant la Chambre du conseil en ce qui concerne la détention administrative des étrangers se différencie de la procédure pénale relative à la détention préventive devant la même juridiction sur deux points importants. D'une part, il ne s'agit que d'un contrôle de légalité et non d'un contrôle d'opportunité de la mesure privative de liberté[90] : le juge ne peut donc, en principe, pas prendre en considération les circonstances concrètes de chaque cas d'espèce pour estimer si la détention se justifie ou pas, il doit se borner à vérifier que la mesure est suffisamment motivée en droit

86 Dans cette section, nous nous limitons à présenter quelques-unes des procédures existantes, sans en faire une vraie évaluation, mais en indiquant simplement le cas échéant, quelques difficultés ou questions juridiques ou pratiques qui se posent. Dans la sixième et dernière partie, nous procédons à une évaluation plus approfondie de la plupart de ces procédures.

87 Annexe 39, annexe 39 bis ou annexe 39 ter (et le formulaire A « Ordre de quitter le territoire avec décision de reconduite à la frontière et décision de privation de liberté à cet effet ») .

88 La Chambre du conseil est une juridiction d'instruction au sein du tribunal de première instance, qui accompagne et contrôle les devoirs d'enquête du juge d'instruction. Dans le cadre de la détention préventive, la Chambre du conseil doit décider dans les 5 jours après l'arrestation si elle maintient ou non la détention préventive, après quoi elle sera saisie de mois en mois pour répondre à la même question.

89 Article 71 de la loi du 15 décembre 1980.

90 Article 72, al. 2 de la loi du 15 décembre 1980.

et si elle respecte le prescrit de la loi[91]. D'autre part, ce contrôle de légalité n'est pas automatique. Une mesure de détention préventive dans le cadre de poursuites pénales doit obligatoirement être décidée par la chambre du conseil tandis qu'une mesure de détention administrative d'un étranger ne fera l'objet d'un contrôle par la chambre du conseil que si l'avocat de l'étranger introduit une requête de mise en liberté.

La Chambre du conseil peut décider soit que l'étranger doit rester dans le centre fermé, soit qu'il doit être remis en liberté. Dans les deux cas, il est possible d'interjeter appel auprès de la Chambre des mises en accusation : dans le premier cas, l'étranger détenu peut interjeter appel, dans le second cas, c'est au Procureur du Roi ou à l'O.É. de le faire (l'étranger demeure alors dans le centre fermé jusqu'au moment où la Chambre des mises en accusation se prononce, malgré la décision de mise en liberté rendue par la Chambre du conseil). Le délai prévu pour interjeter cet appel est de vingt-quatre heures après la notification de la décision de la Chambre du conseil. En général, la Chambre des mises en accusation se prononce dans les quinze jours qui suivent l'introduction de l'appel contre l'ordonnance de la Chambre du conseil.

Procédures liées à une demande d'asile dans le centre fermé

Les demandeurs d'asile sont détenus en centres fermés,

— soit s'ils ont demandé l'asile à la frontière[92],

— soit si l'Office des Étrangers a pris à leur égard, lors de l'introduction de leur demande ou en cours de procédure, une décision de détention sur base de l'article 74/6 §1er et §1er bis,

— soit si faisant déjà l'objet d'une décision de détention, ils décident d'introduire une demande d'asile qu'ils adressent à l'Office des Étrangers via la direction du centre fermé où ils sont détenus.

Pour de tels cas, la loi du 15 décembre 1980 prévoit un délai réduit pour le traitement d'une demande d'asile : lorsque le demandeur d'asile est en **détention**, le déroulement de la procédure sera en effet **accéléré**.[93] Ainsi, le Commissaire général doit, avant toute autre affaire et dans les quinze jours, décider s'il y a lieu ou non d'accorder le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire lorsque l'étranger est enfermé. Toutefois, ces délais ne sont pas des délais d'ordre, c'est-à-dire prescrits à peine de sanction, de telle sorte que si le C.G.R.A. ne statue pas dans les quinze jours, il n'en découle aucune conséquence concrète pour le demandeur.[94] En général, les auditions par le C.G.R.A. ont lieu dans le centre fermé. L'avocat peut y assister.

91 La loi prévoit notamment que, à l'issue d'une période de deux mois de détention, l'O.É. peut prolonger la détention de deux mois, à condition que l'expulsion effective soit toujours possible et que l'O.É. ait fait dans les sept jours ouvrables les démarches nécessaires pour procéder à l'expulsion effective de l'étranger. Après une période de 4 mois de détention, seul le ministre de la Politique d'Asile et de la Migration peut prolonger la détention. La détention d'un étranger dans un centre fermé ne peut toutefois dépasser les 5 mois (article 74/6 §2 de la loi du 15 décembre 1980).

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

93 Art. 39/77 et 52/2 §2 de la loi du 15 décembre1980.

94 Au centre 127, les visiteurs ont déjà rencontré des demandeurs d'asile qui plus de 20 jours après l'introduction de

Dans les quinze jours après la notification de la décision du C.G.R.A. par laquelle tant le statut de réfugié que la protection subsidiaire sont refusés ou par laquelle le statut de réfugié est refusé alors que la protection subsidiaire est accordée, l'étranger enfermé peut introduire un recours auprès du C.C.E.[95] Dans ce cas, le directeur du centre fermé (ou de l'établissement pénitentiaire ou de l'endroit où le demandeur d'asile est détenu) peut transmettre la requête au greffe du C.C.E. par coursier ou par télécopie. Si le Commissaire général décide de traiter une demande d'asile en priorité, cela entraîne aussi des conséquences pour le C.C.E. Lorsque le Commissaire général a traité une demande en priorité, le C.C.E. doit en faire autant. Le juge désigné procédera à la fixation et convoquera les parties au plus tard cinq jours ouvrables qui suivent la date de réception de la fixation. Dans les cinq jours qui suivent la clôture des débats, le juge désigné doit statuer. Même si un demandeur d'asile est placé dans un centre fermé pendant la procédure, le suivi ultérieur de l'appel se fera conformément à la procédure accélérée.[96]

La procédure devant le C.C.E. est principalement écrite. En principe le C.C.E. n'a pas de pouvoir d'instruction, mais la plupart du temps le C.C.E. convoque néanmoins le demandeur : moins pour l'auditionner complètement que pour lui demander des précisions concernant les déclarations faites devant le C.G.R.A. Ces audiences n'ont pas lieu dans le centre fermé, mais au siège de la juridiction, car les audiences sont publiques. Si le C.C.E. estime que l'instruction doit être approfondie, le C.C.E. a le pouvoir d'annuler la décision du C.G.R.A. et de lui renvoyer le dossier en demandant des devoirs d'enquête complémentaires. Le C.C.E. peut aussi confirmer la décision du C.G.R.A. ou encore la réformer.

Lorsqu'un recours de plein contentieux est introduit au C.C.E. dans le cadre d'une demande d'asile l'expulsion est automatiquement suspendue jusqu'à ce qu'une décision soit prise par le C.C.E. La décision du C.C.E. peut encore faire l'objet d'un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'État. Celui-ci ne se penche pas sur le bien-fondé de la décision, mais il vérifie seulement si la décision a été prise en respectant les règles et les procédures imposées par la loi.

Il convient de faire mention d'un cas particulier, celui de la demande d'asile multiple qui est une situation qu'il n'est pas rare de rencontrer en centre fermé, soit dans le cas d'un demandeur d'asile débouté qui est placé en détention et qui introduit une nouvelle demande à partir du centre fermé, soit parce que l'introduction d'une nouvelle demande d'asile est une des situations pour lesquelles la loi prévoit que le demandeur puisse être placé en détention dès l'introduction de sa demande.[97] Dans ce cas, en vertu de l'article 51/8 de la loi du 15 décembre 1980, il revient à l'Office des Étrangers de prendre ou non en considération cette nouvelle demande, c'est-à-dire de la transmettre ou pas au C.G.R.A. pour examen. Le critère de cette décision est l'existence ou non de nouveaux éléments justifiant l'introduction d'une nouvelle demande. Si l'O.É. prend une décision de non prise en considération, le seul recours possible pour le demandeur débouté est le recours en annulation, non suspensif de la mesure d'éloignement, devant le C.C.E. Il n'est donc pas possible dans ce cas

leur demande à la frontière, n'avaient pas encore été auditionnés par le C.G.R.A.

95 Le 27 mai 2008, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur le délai de 15 jours pour l'introduction d'un recours de plein contentieux devant le C.C.E. La Cour a annulé l'article 39/57 de la loi du 15 décembre 1980 et elle a stipulé que le législateur devait adapter le délai de quinze jours pour le 30 juin 2009, parce qu'il n'est pas raisonnablement justifié de prévoir un délai d'appel de quinze jours seulement pour les dossiers d'asile, alors que pour d'autres recours en droit des étrangers le délai est de trente jours. Entre-temps, le délai d'appel de quinze jours reste en vigueur.

96 Art. 39/77, §3 de la loi du 15 décembre 1980.

97 Art. 74/6 §1er bis , 9° de la loi du 15 décembre 1980.

d'introduire une demande en suspension en extrême urgence (cf. *infra*) qui est pourtant le seul recours qui pourrait être effectif dans ce cas.

Procédures liées au Règlement Dublin de l'U.E.

Pour chaque demande d'asile (tant à la frontière qu'à l'intérieur du pays), l'Office des étrangers cherche d'abord à déterminer le pays qui est responsable du traitement de la demande. Les règles à cet effet sont consignées dans le **Règlement Dublin de l'U.E.**[98]. Si l'O.É. , lors de l'audition du demandeur d'asile (en principe le jour même de l'introduction de sa demande d'asile), estime que cette responsabilité pourrait incomber à un autre État membre de l'U.E.[99], la Belgique peut demander la reprise à l'autre État membre.

Au plus vite et en tout cas dans les trois mois, l'O.É. adressera la demande de reprise à l'État membre en question. Dans l'attente d'une réponse de la part de l'État auquel la reprise est demandée, les demandeurs d'asile peuvent être enfermés. L'article 51/5, §1er de la loi du 15 décembre 1980 prévoit que les demandeurs d'asile pour lesquels les autorités belges demandent une reprise à un autre État membre, peuvent faire l'objet d'une mesure d'enfermement dans trois cas :

— lorsque le demandeur est porteur d'un titre de séjour ou d'un visa dans un autre État membre, dont la validité est expirée ;

— lorsqu'il déclare avoir déjà séjourné dans un autre État membre ;

— lorsqu'il est établi par le biais des empreintes digitales qu'il a séjourné dans un autre État membre.

— La détention est possible pendant la recherche de l'État membre responsable. En principe, cette détention ne peut dépasser un mois, mais cette période peut être prolongée d'un mois si le traitement de la demande de reprise est « particulièrement complexe ».

Contre la mesure d'enfermement (annexe 39ter), il est possible d'introduire une requête de mise en liberté devant la chambre du conseil (cf. *supra*). Contre la décision de demander la reprise à un autre État membre, la loi ne prévoit pas de recours juridictionnel spécifique, mais en principe rien n'empêcherait d'introduire une demande de suspension et d'annulation de cette décision devant le C.C.E., quitte à introduire ce recours selon la voie de l'extrême urgence. La décision à attaquer

98 Règlement (CE) N°343/2003 du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

99 Il existe une hiérarchie de critères reprise aux articles 5 à 14 du Règlement « Dublin II ». Les principaux critères justifiant l'examen de la demande par un autre État membre sont : la présence de membres de familles ayant déjà introduit une demande d'asile, le fait de disposer d'un titre de séjour ou d'un visa en cours de validité dans un autre État membre, le fait d'être entré sur le territoire de l'Union par et/ou d'avoir déjà introduit une demande d'asile dans un autre État membre. Ce dernier critère s'applique notamment au moyen du système EURODAC dans lequel sont enregistrées les empreintes digitales de tous les ressortissants de pays tiers « interceptés » sur le territoire ou aux frontières extérieures de l'Union.

dans ce cas est l'annexe 25 ou 26 sur laquelle l'O.É. a indiqué qu'une demande de reprise a été demandée à tel État membre.

Lorsque l'État membre requis accepte de se déclarer responsable, ou lorsqu'il s'abstient de répondre dans les 2 mois (ce qui équivaut à une acceptation selon l'article 18.7 du Règlement « Dublin II »), le demandeur d'asile reçoit une annexe 25quater ou 26quater. Ensuite, conformément à l'art. 51/5, §3, 4e alinéa de la loi du 15 décembre 1980, l'O.É. peut de nouveau enfermer le demandeur d'asile pour procéder lui-même au transfert (et pour éviter que le demandeur d'asile n'aille dans un autre État ou séjourne illégalement, par exemple en Belgique). La durée maximale autorisée de cette détention est d'un mois. Contre l'annexe 25quater ou 26quater, il est possible d'introduire un recours en annulation et en suspension auprès du Conseil du Contentieux des étrangers. Dans le cas où le demandeur fait l'objet d'une mesure de détention, il est indiqué d'introduire la demande de suspension selon la voie de l'extrême urgence car la demande de suspension normale n'est pas suspensive de la mesure d'éloignement qui restera donc exécutoire.[100]

Demande de suspension auprès du Conseil du Contentieux des étrangers

Le C.C.E. s'occupe également des recours en annulation contre les décisions prises par l'Office des étrangers. Pendant le délai d'introduction de ces recours, il est cependant possible d'exécuter des mesures d'expulsion, mais seulement une fois qu'un délai de vingt-quatre heures après la notification de la mesure se soit écoulé.[101] Cela offre à l'intéressé la possibilité de saisir le C.C.E. selon la voie de l'extrême urgence. La suspension de la mise à exécution de la mesure d'éloignement n'intervient donc pas automatiquement par l'interjection d'un recours en annulation, mais elle doit être demandée. Cela est possible moyennant une demande de suspension, que ce soit ou non selon la voie de l'extrême urgence

Une demande **ordinaire de suspension** sera toujours introduite dans une seule et même requête que celle d'un **recours en annulation**. Une demande de suspension ira donc toujours de pair avec un appel en annulation. Mais on peut également se borner au seul appel en annulation, sans demander la suspension. Pour les affaires étrangères à l'asile, le recours en annulation auprès du C.C.E. doit être introduit dans un délai de trente jours après la notification de la décision. Une demande de

100 La détention utilisée dans le cadre de la procédure « Dublin » est loin d'être exceptionnelle. Selon les chiffres communiqués par l'O.É. pour les mois de janvier à mai 2008, 396 personnes ont fait l'objet d'une décision de transfert de l'examen de la demande d'asile à un autre État membre (25 ou 26 quater). Sur la même période, 285 personnes dans cette situation (soit 72 % d'entre elles) ont fait l'objet d'une mesure de détention, et parmi elles 230 (soit 58 %) dès l'introduction de leur demande. Enfin notons que parmi ces personnes enfermées on comptait 75 enfants, soit 26 % des personnes enfermées dans ce cadre. Au vu de ces chiffres, on peut affirmer que les demandeurs d'asile « Dublin » sont un des groupes cibles de la politique actuelle de détention administrative des étrangers en Belgique.

101 Article 39/83 de la loi du 15 décembre 1980. Dans son arrêt du 27 mai 2008, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur l'article 39/83. La Cour a décidé que le délai dans lequel les autorités ne peuvent procéder à un éloignement forcé, doit logiquement être identique au délai dont l'étranger dispose pour introduire une action en suspension selon la voie de l'extrême urgence. D'après la Cour, ce délai de vingt-quatre heures doit être prolongé à trois jours au minimum. Le délai dans lequel les autorités ne peuvent procéder à un éloignement forcé, doit donc également s'étendre à trois jours ouvrables. Cette disposition, elle aussi, peut subsister telle quelle jusqu'au 30 juin 2009.

suspension ne suspend pas la décision entreprise. Ce n'est qu'à condition de et après l'autorisation de la suspension, que l'exécution de la décision est empêchée.

Si l'intéressé est détenu dans un centre fermé et s'il fait l'objet d'une mesure d'éloignement qui peut être exécutée à tout moment, l'application de la procédure ordinaire en suspension interviendra trop tard. Si, au moment de la détention, il n'y a pas encore d'autre procédure en cours pour suspendre la mesure d'éloignement, on peut demander auprès du Conseil du contentieux des étrangers une **demande de suspension en extrême urgence.** Une détention dans un centre fermé peut en effet être considérée comme une situation qui relève de l'article 39/82, § 4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980, à savoir que l'étranger devient l'objet d'une mesure d'éloignement dont l'exécution est imminente. Le C.C.E. utilise une interprétation stricte de cet article. Le caractère d'extrême urgence ne découle pas automatiquement de la détention. Dans ce cas, la demande ne doit pas être introduite dans le même acte que celui du recours en annulation (en l'occurrence, un recours en annulation peut encore être introduit par la suite). L'introduction d'une demande de suspension en extrême urgence suspend l'exécution de la mesure d'éloignement jusqu'au moment du prononcé ou au maximum jusqu'à septante-deux heures après la réception de la requête. Pendant cette période, une exécution de la mesure d'éloignement est donc impossible. Celle-ci devient seulement possible si le Conseil n'a pas statué dans les septante-deux heures ou si, ayant statué, il a refusé la suspension. Ce n'est que lorsque la suspension est accordée que l'exécution de la décision est empêchée après lesdites septante-deux heures.

Si la demande de suspension en extrême urgence est introduite dans les vingt-quatre heures après la notification de la mesure[102], le Conseil statue dans les 48 heures après la réception de la demande et donc dans les septante-deux heures pendant lesquelles l'action produit automatiquement son effet suspensif. Si la requête n'est pas introduite dans les vingt-quatre heures, le C.C.E. n'est pas tenu de se prononcer dans les septante-deux heures et l'exécution forcée de la mesure d'éloignement devient donc possible. Il est dès lors crucial d'introduire cette action dans les vingt-quatre heures après la notification de la mesure d'éloignement. Il est également important d'introduire l'action le plus vite possible, afin de pouvoir démontrer le caractère d'extrême urgence.

S'il y a une autre procédure en cours pour obtenir la suspension de la mesure d'éloignement, il est impossible d'introduire la demande de suspension en extrême urgence. L'intéressé peut toutefois demander au C.C.E. de traiter au plus vite la demande de suspension déjà en cours, dans le cadre de la demande de mesures provisoires en extrême urgence.[103] Dans ce même cadre de la demande de mesures provisoires, l'étranger détenu peut aussi demander au C.C.E. d'interdire à l'État belge de procéder à l'exécution de la mesure d'éloignement tant que l'examen de la demande de suspension n'a pas été fait.

102 Le 27 mai 2008, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur le délai de vingt-quatre heures pour l'introduction auprès du Conseil du Contentieux des étrangers d'une demande de suspension en extrême urgence contre une mesure d'éloignement ou d'expulsion. La Cour a annulé l'article 39/82 §4, second alinéa, de la loi du 15 décembre 1980 et elle a jugé que vingt-quatre heures n'est pas un délai raisonnable. D'après la Cour, un délai de trois jours ouvrables doit être le minimum légal. Là aussi, le législateur a le temps jusqu'au 30 juin 2009 pour adapter la loi. Entre-temps, le délai de vingt-quatre heures reste en vigueur.

103 Art. 39/84 et 39/85 de la loi du 15/ décembre 1980.

En cas de procédure en annulation et/ou en suspension, le C.C.E. statue soit sur des infractions aux formes substantielles prescrites sous peine de nullité, soit sur des excès ou des détournements de pouvoir. Il n'y a pas d'appréciation sur le fond de la décision incriminée. Le C.C.E. est entre autres compétent pour l'annulation et la suspension :

— de décisions de refus de prise en considération d'une nouvelle demande d'asile, émanant de l'O.É. ;

— de décisions de refus de prise en considération émanant du C.G.R.A. de demandes d'asile introduites par des ressortissants d'États membres ou d'États candidats membres de l'UE ;

— de décisions émanant de l'O.É. en matière d'application du règlement Dublin II ;

— de décisions en matière de régularisation ;

— de toutes sortes d'ordres de quitter le territoire.

Procédure de régularisation

Même s'il arrive fréquemment qu'un étranger fasse l'objet d'une mesure d'enfermement à la suite d'un rejet par l'Office des Étrangers d'une demande de régularisation qu'il avait introduite, il n'est pas rare que des étrangers détenus en centre fermé introduisent une demande de régularisation de séjour.

Depuis la dernière réforme de la loi du 15 décembre 1980 (septembre 2006), une distinction est faite entre la régularisation en raison d'une maladie grave (art. 9ter de la loi du 15 décembre 1980) et la régularisation en raison de circonstances exceptionnelles (art. 9bis).

Une **demande de régularisation sur base de l'article 9ter** doit répondre à toute une série de conditions formelles et doit être introduite directement par lettre recommandée auprès de l'Office des Étrangers. Si la demande est déclarée recevable (dossier complet et procédure conforme), elle sera examinée au fond notamment par un médecin. Dans ce cas, l'étranger doit recevoir une attestation d'immatriculation qui sera valide durant l'examen de la demande. En principe, l'étranger détenu devrait être remis en liberté si sa demande de régularisation est déclarée recevable. Si ce n'était pas le cas, une requête de mise en liberté devant la chambre du conseil (cf. *supra*) devrait être introduite. Si la demande n'est pas déclarée recevable ou si elle est rejetée sur le fond, l'étranger dispose des recours en suspension et annulation devant le C.C.E., le cas échéant selon la procédure d'extrême urgence (cf. *supra*).

En ce qui concerne la **demande de régularisation sur base de l'article 9bis** se pose un problème de procédure. En effet, à la différence de la demande 9ter qui est introduite directement auprès de l'O.É. , la demande 9bis doit être introduite auprès du bourgmestre de la commune de la résidence de l'étranger, qui la transmet après contrôle de résidence par la police locale, à l'O.É. Pour les étrangers détenus en centre fermé, cette procédure n'est pas sans poser question. En principe, la demande doit être introduite auprès du bourgmestre de la commune où se trouve le centre fermé

dans lequel est détenu l'étranger. Mais nombre d'avocats hésitent à introduire une demande dans ces circonstances car ils doutent de la diligence de la commune à transmettre ces dossiers à l'O.É. Les étrangers détenus en centre fermé qui se sont vu refuser la régularisation de leur séjour sur base de l'article 9bis, que la demande ait été introduite avant l'enfermement ou non et que la décision porte sur la recevabilité de la demande ou sur le fond du dossier, peuvent introduire une demande en annulation et en suspension devant le C.C.E., le cas échéant selon la procédure de l'extrême urgence (cf. *supra*). L'introduction d'une demande de régularisation sur base de l'article 9bis n'est pas une voie de recours contre une mesure d'éloignement. Elle n'a en principe aucune conséquence sur le statut de séjour de l'intéressé : l'introduction d'une telle demande ne donne pas aux personnes en séjour illégal sur le territoire, un droit de séjour dans l'attente d'une réponse à leur demande.[104]

Commission des plaintes

L'Arrêté royal du 2 août 2002 relatif aux centres fermés a créé une commission des plaintes[105] qui est opérationnelle depuis le 9 septembre 2003. Ainsi, un étranger détenu peut porter plainte lorsqu'il estime que ses droits tels qu'établis dans l'A.R. du 2 août ont été violés[106]. Tout étranger détenu a la possibilité de formuler des plaintes à propos du traitement qu'il subit dans le centre fermé et de l'application de l'A.R. D'éventuelles plaintes lors d'une expulsion ne relèvent pas de la compétence de la commission des plaintes.

L'Arrêté royal prévoit la possibilité de formuler des plaintes oralement auprès du directeur du centre (à cet effet, il faut fixer un rendez-vous par le biais du service social) et par écrit auprès du Directeur général de l'Office des étrangers. Il y a en outre une troisième instance, à savoir la Commission des plaintes, qui s'occupe seulement de plaintes individuelles concernant l'application de l'A.R. La plainte est formulée par écrit, soit dans une des langues officielles belges, soit dans la langue maternelle du plaignant, et elle est signée par lui. Le cas échéant, le secrétariat permanent fait traduire la plainte par un traducteur. L'Arrêté ministériel d'exécution[107] prévoit la possibilité de déposer la plainte auprès du secrétariat permanent de la Commission, lors d'une permanence organisée dans le centre. Mais la plupart du temps, la seule possibilité est d'envoyer la plainte au secrétariat permanent, sur demande du plaignant « par l'intermédiaire du directeur du centre ». Si tel est le cas, le directeur du centre doit toujours remettre au plaignant une confirmation écrite du jour et de l'heure de l'expédition. Le secrétariat permanent donne une confirmation écrite de la réception de la plainte, immédiatement ou dans une seule journée ouvrable après le moment où la plainte lui est parvenue. La date de la télécopie ou la date de confirmation de la réception par le secrétariat permanent sera considérée comme la date du dépôt de la plainte.

Par la suite, la plainte passe par un examen de recevabilité. Le secrétariat traite les plaintes et, s'il le croit utile, rassemble des informations supplémentaires auprès des parties en question. Le secrétariat vérifie un certain nombre d'exigences de recevabilité : la plainte doit être en lien avec l'application

104 http://www.vmc.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=81#invloed. Voir ci-dessous.

105 L'A.R. du 2 août 2002 prévoit aux articles 129-135 la création d'une Commission des plaintes dont il définit les missions.

106 Le dépôt d'une plainte ne suspend pas l'exécution de la mesure d'éloignement.

107 La procédure de plainte est élaborée davantage dans l'Arrêté ministériel du 23 septembre 2002.

de l'Arrêté royal du 2 août 2002, et elle doit aussi porter sur une décision qui a été prise ou sur des faits qui se sont produits au plus tard cinq jours avant le dépôt de la plainte. Elle doit en outre satisfaire à un certain nombre d'exigences quant à la forme. Le secrétariat a la possibilité d'effectuer une médiation entre les parties concernées. En cas d'accord à l'amiable, l'étranger détenu retire sa plainte par écrit et le dossier est clôturé.

Si le secrétariat décide que la plainte est irrecevable, le dossier est clôturé. Si le secrétariat décide que la plainte est recevable en tout ou en partie, le dossier est transmis le jour même à la Commission des plaintes. À tout moment, le secrétariat peut poursuivre sa médiation entre les parties concernées en vue d'aboutir à un accord à l'amiable. La Commission des plaintes décide le plus vite possible du bien-fondé de la plainte. La Commission des plaintes est une instance indépendante et elle comprend trois membres : le président (qui est un membre de la magistrature ou un ancien magistrat ou un ancien membre d'une juridiction administrative), un avocat ou un professeur et le président du Comité de direction du S.P.F. Intérieur (il ne peut être membre du personnel de l'O.É.). Le secrétariat permanent est composé de membres du personnel du S.P.F. Intérieur.

Annexe 2
Liste des personnes interrogées

Directions et services sociaux des centres fermés

Centre de transit 127 (Melsbroek) et centre INAD

— Entretien le 29 août 2007 avec Rika Goethals (directrice du centre 127 et du centre INAD) et Kris Borremans (assistant social du centre 127).

— Entretien le 13 mars 2008, avec Francis Van Sande (directeur adjoint du centre 127).

— Entretien le 16 avril 2008 avec Kris Borremans (sociaal assistent TC127) et Aintzane De Aguirre (UNH.C.R.).

Centre de rapatriement 127 bis (Steenokkerzeel)

— Entretien le 17 juillet 2007 avec Carla De Becker (directrice du centre 127bis) et Anneleen Dendas (directrice adjointe du centre 127bis) et un membre du service social.

— Réponse écrite par Carla de Becker le 22 avril 2008 à une série de questions complémentaires.

Centre pour Illégaux de Bruges

— Entretien le 13 décembre 2007 avec Wim Eeckhout (directeur du C.I.B.) et Sofie Desseyn (directrice adjointe et chef du service social du C.I.B.).

Centre pour Illégaux de Merksplas

— Entretien en juillet 2007 avec Lucie Thuwis (directrice du C.I.M.), Veerle Derveaux (directrice adjointe et chef du service social du C.I.M.),et Ludmilla (assistante sociale au C.I.M.).

— Entretien en avril 2008 avec Lucie Thuwis sur une série de questions complémentaires.

Centre pour Illégaux de Vottem

— Entretien le 13 septembre 2007 avec Jean François Jacob (directeur du C.I.V.), Stéphane Riga (psychologue au C.I.V.), Joanna Sferlazza (« Attachée Résidents » au C.I.V.), Jean François Lefebvre (assistant social au C.I.V.), Martine Delhoogne (assistante sociale au C.I.V.).

Direction générale des centres fermés, Office des étrangers

— Réponse écrite du 23 avril 2008 par Christelle Laureys (Expert administratif à la Direction des centres fermés de l'O.É.) à une série de questions complémentaires envoyées à la direction du C.I.V.

— Message électronique du 4 septembre 2008 de Katelijne Bergans (Conseiller général, responsable de la direction des centres fermés à l'O.É.) en réponse à une série de questions relatives aux demandes de régularisation 9bis et 9ter en centre fermé.

Barreaux

Barreau de Bruges

— Entretien le 21 décembre 2007 avec Filip Mourisse (président de la Commission d'aide juridique) et Sylvie Micholt (avocate).

Barreau de Bruxelles — section néerlandophone

— Entretien le 6 février 2008 avec Gerrit Klapwijk (responsable de la section asile et droit des étrangers au Bureau d'aide juridique du Barreau néerlandophone de Bruxelles).

Barreau de Bruxelles — section francophone

— Entretien le 21 décembre 2007 avec Valérie Jochmans (responsable de la colonne « étrangers » au Bureau d'aide juridique du Barreau francophone de Bruxelles), Isabelle de Viron (avocate) et Karine Trimboli (responsable de la permanence pour le centre de transit 127)

Barreau de Liège

Entretien le 11 décembre 2007 avec Frédéric Bodson (vice-président de la section « étrangers » du Bureau d'aide juridique de Liège).

Barreau de Turnhout

— Entretien le 3 mars 2008 avec Hugo Verhaeghen (président du Bureau d'aide juridique de Turnhout), Marina Janssens (collaboratrice), Manuel Huyghaerts (président de la conférence du jeune barreau et des formations), Eef Stessens (collaboratrice en droit des étrangers) et Johan Michielsen (bâtonnier)

Avocats

— Sylvie Micholt (avocate au barreau de Bruges), entretien le 21 décembre 2007.

— Dominique Van Eeno (avocat au barreau de Bruges), entretien le 21 décembre 2007.

— Bertrand Vrijens (avocat au barreau de Gand), entretien le 3 avril 2008.

— Stany Buysse (avocat au barreau de Gand), entretien le 4 avril 2008.

— Jean-Marc Picard (avocat au barreau francophone de Bruxelles, président de la commission mixte « étrangers »), entretien le 16 janvier 2008.

— Alexis Deswaef (avocat au barreau francophone de Bruxelles), réponse écrite à un questionnaire en mars 2008

— Jean-Paul Docquir (avocat au barreau francophone de Bruxelles, responsable de la colonne « 127bis » au B.A.J.), entretien le 14 mars 2008.

— Selma Benkhelifa (avocate au barreau francophone de Bruxelles), réponse écrite à un questionnaire en mars 2008.

— Véronique Dockx (avocate au barreau francophone de Bruxelles), entretien le 14 mars 2008.

— Jean-Paul Brilmaker (avocat au barreau de Liège), entretien le 7 mars 2008.

— Laurent Frankignoul (avocat au barreau de Liège), entretien 18 mars 2008.

Commission des plaintes

— Tom Vanderbeken (professeur à l'Université de Gand, membre de la Commission des plaintes), entretien le 2 avril 2008.

— Monique De Knop (présidente du comité directeur du S.P.F. Affaires intérieures), lettre du 23 avril 2008.

Annexe 3
Liste des abréviations

AM	Arrêté ministériel
A.R.	Arrêté royal
B.A.J.	Bureau d'aide juridique
C.A.J.	Commission d'aide juridique
C.C.E.	Conseil du contentieux des étrangers
CE	Conseil d'État
CECLR	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
C.E.D.H.	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
C.G.R.A.	Commissariat général aux réfugiés et apatrides
C.I.B.	Centre pour illégaux de Bruges
C.I.M.	Centre pour illégaux de Merksplas
C.I.V.	Centre pour illégaux de Vottem
FITS	Fédération internationale du travail social
MB	Moniteur belge
O.B.F.G.	Ordre des barreaux francophones et germanophones
OE	Office des étrangers
O.N.G.	Organisation non gouvernementale
O.Q.T.	Ordre de quitter le territoire
O.V.B.	Ordre van de Vlaamse Balies
S.P.F.	Service public fédéral
UE	Union européenne

Groupe de rédaction :

— Cédric Vallet (CIRÉ)

— Pieter Stockmans (Vluchtelingenwerk Vlaanderen)

— Stefanie Duysens (Jesuit Refugee Service Belgium)

— Christophe Renders (Jesuit Refugee Service Belgium)

Merci à tous les visiteurs O.N.G. en centres fermés pour leurs remarques, et en particulier Régine Thiébaut, Marc Rotsaert et Nathalie Salazar Medina

Photographie de couverture : Daniel Nokin

Mise en page et graphisme : Miguel Quaremme

Communication : François Corbiau

Traduction : Nathalie Salazar Medina, Jean-Michel Thomas et Marcel Stroobants

Merci à Jean-Marie Faux pour sa relecture attentive.

Éditrice responsable : Frédérique Mawet

Première édition — Novembre 2008