

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

11 december 2000

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
15 december 1980 betreffende de toegang
tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging
en de verwijdering van vreemdelingen
teneinde de opsluiting van bepaalde
categoriën van vreemdelingen
streng te beperken**

(ingediend door de heren Yvan Mayeur en
Vincent Decroly)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

11 décembre 2000

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 15 décembre 1980
sur l'accès au territoire, le séjour,
l'établissement et l'éloignement
des étrangers en vue de limiter
strictement la détention de
certaines catégories d'étrangers**

(déposée par MM. Yvan Mayeur
et Vincent Decroly)

SAMENVATTING

Onder meer om te waarborgen dat illegaal in het land verblijvende vreemdelingen ook daadwerkelijk uit het land worden verwijderd, omvat de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen een aantal maatregelen op grond waarvan ze kunnen worden opgesloten. Die opsluiting werkt tevens ontradend. Wat de asielzoekers en de minderjarigen betreft, menen de indieners dat die regeling onverantwoord is en zij stellen bijgevolg voor ze te schrappen, met dien verstande dat op asielzoekers hoe dan ook nog steeds een detentiemaatregel van toepassing kan zijn om redenen die verband houden met de openbare orde of met de nationale veiligheid.

RÉSUMÉ

Afin notamment de garantir l'éloignement effectif des étrangers en situation illégale, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers contient un certain nombre de mesures permettant leur détention. Ce régime de détention constitue également un moyen de dissuasion. En ce qui concerne les demandeurs d'asile et les mineurs d'âge, les auteurs jugent ce système injustifiable et proposent donc de le supprimer, les demandeurs d'asile pouvant toutefois encore faire l'objet d'une mesure de détention pour des raisons liées à l'ordre public ou à la sécurité nationale.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)	CRIV :	Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers Bestellingen : Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail : alg.zaken@deKamer.be	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants Commandes : Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail : aff.generales@laChambre.be
---	--

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Deze tekst is na rijp beraad en na raadpleging van tal van veldwerkers tot stand gekomen. Het ligt geenszins in de bedoeling hierbij een *petitio principii* voorop te stellen: de tekst steunt integendeel op een aantal juridische, budgettaire en humanitaire argumenten, waaruit slechts één enkele conclusie kan worden getrokken: het regime waarbij asielzoekers in gesloten centra worden opgesloten, is volkomen onverantwoord.

1. Oprichting van gesloten centra

Welke procedure volgde men tot dusver? De vreemdelingen die op onregelmatige wijze het grondgebied waren binnengekomen, of wier verblijfsvergunning was verstreken wanneer hun asielaanvraag door de minister of diens gemachtigde werd afgewezen¹, alsmede, in het algemeen, iedere vreemdeling die zich op het Belgische grondgebied bevond zonder over de vereiste documenten te beschikken en aan wie een bevel werd betekend om het grondgebied te verlaten, werden vastgehouden in de strafinrichtingen van het Rijk². Ter staving van die maatregel voerde de wetgever twee argumenten aan: ten eerste was het zaak die vreemdelingen – met het oog op hun latere repatriëring – ter beschikking van de regering te houden en ten tweede werkte de maatregel sterk ontradend.

Iedere vluchteling die zich vóór 1987 aan de grens aanmeldde, kreeg – ook al beschikte hij niet over de vereiste documenten – toegang tot het grondgebied; daartoe volstond een eenvoudige verklaring vluchteling te zijn. Pas sinds de inwerkingtreding, per 1 februari 1987, van de wet van 14 juli 1987³, werd de weigering iemand toegang tot het grondgebied te verlenen op grond van het feit dat hij zich als asielzoeker aanmeldt, in een procedure gegoten. Het zal evenwel nog tot in 1991 duren, vooraleer de wet van 18 juli 1991⁴ voorziet in een expliciete rechtsgrond voor die vrijheidsberoving⁵. De wet van 1991 voert immers de mogelijkheid in om de kandidaat-vluchteling in een aan de grens gelegen plaats vast te houden⁶.

¹ Artikelen 47/5 en 74/6 van de wet van 15 december 1980 (*Belgisch Staatsblad*, 18 juli 1987).

² Artikelen 7 en 27 van de wet van 15 december 1980.

³ *Belgisch Staatsblad*, 18 juli 1987.

⁴ *Belgisch Staatsblad*, 26 juli 1991.

⁵ M. Bossuyt, *La procédure d'asile en Belgique. Évolution récente*, Revue du Droit des Étrangers, nr. 90, oktober 1996, blz. 568. Zie ook A. Devillé, *La réforme de la loi relative aux étrangers*, C. H. van het CRISP, nr. 1538, 1996, blz. 3 en volgende.

⁶ De concrete toepassingswijze van deze wet wordt bepaald in het koninklijk besluit van 13 juli 1992.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Ce texte est le fruit d'un travail de réflexion approfondi et alimenté par la consultation de nombreux acteurs de terrain. Loin de constituer une pétition de principe, il se fonde sur des arguments d'ordre juridique, budgétaire et humain pour mener irrémédiablement à la conclusion suivante : le régime de détention des demandeurs d'asile en centres fermés est strictement injustifiable.

1. Création des centres fermés

Historiquement, les étrangers entrés irrégulièrement dans le pays ou dont le permis de séjour est expiré lorsque leur demande d'asile est jugée non admissible par le ministre ou son délégué¹, ainsi que, de manière générale, tout étranger qui se trouve sur le territoire belge sans disposer des documents requis et qui s'est vu notifier un ordre de quitter le territoire² étaient maintenus dans les établissements pénitentiaires du Royaume. Cette mesure était aux yeux du législateur doublement justifiée : d'une part, il s'agissait de tenir ces étrangers à la disposition du gouvernement en vue de leur rapatriement et d'autre part la mesure était dotée d'une vertu puissamment dissuasive.

Avant 1987, tout étranger qui se présentait à la frontière, même démuné des documents nécessaires à son entrée, obtenait l'accès au territoire, simplement en se déclarant réfugié. C'est depuis l'entrée en vigueur de la loi du 14 juillet 1987³ le premier février 1988 que le refus d'accès au territoire en qualité de demandeur d'asile a été procéduralisé. Ce ne fut toutefois qu'en 1991 avec la loi du 18 juillet 1991⁴ qu'un fondement juridique explicite fut donné à cette privation de liberté⁵. En effet, la loi de 1991 a introduit la possibilité de maintenir le candidat réfugié dans un lieu situé à la frontière⁶.

¹ Articles 74/5 et 74/6 de la loi du 15 décembre 1980 (voir *M.b.*, 18 juillet 1987).

² Articles 7 et 27 de la loi du 15 décembre 1980.

³ *M.b.*, 18 juillet 1987.

⁴ *M.b.*, 26 juillet 1991.

⁵ M. Bossuyt, *La procédure d'asile en Belgique. Évolution récente*, RDE, n° 90, octobre 1996, p. 568. Voyez aussi A. Devillé, *La réforme de la loi relative aux étrangers*, C. H. du CRISP, n° 1538, 1996, p. 3 et sv.

⁶ Les modalités d'application de cette loi figurent dans l'arrêté royal du 13 juillet 1992.

De wet van 6 mei 1993 breidde de mogelijkheden uit om mensen in een welbepaalde plaats op het grondgebied – in een gesloten centrum – vast te houden. Die maatregel had tot doel «*de effectieve verwijdering [van bepaalde categorieën asielzoekers] te waarborgen*»: gelet op het schrijnend plaatstekort in de strafinrichtingen, werd het immers almaar moeilijker om illegale vreemdelingen, in afwachting van hun repatriëring, vast te houden⁷. De maximale detentieperiode werd dan vastgesteld op twee maanden.

Het eerste soortgelijke centrum, het gesloten centrum nr. 127 in de transitzone van de luchthaven, is sinds 1988 in gebruik. In maart 1994 werd het naast de luchthaven gelegen centrum nr. 127bis geopend, waarin asielzoekers worden opgevangen die, nadat ze illegaal in België aangekomen zijn, hun aanvraag bij de Dienst Vreemdelingenzaken zelf hebben ingediend en van wie de aanvraag weinig kans lijkt te maken om ontvankelijk te worden verklaard; daarnaast vangt centrum 127bis tevens personen op die uit centrum nr. 127 werden overgebracht, in kennis van een beslissing tot niet-ontvankelijkheid werden gebracht en hun uitwijzing afwachten. Af en toe doet centrum nr. 127bis dienst als uitbreiding voor centrum nr. 127.

Drie gesloten centra vangen illegale – naast andere – vreemdelingen op. Het centrum voor illegale vreemdelingen in Merksplas bestaat sinds december 1993 en vangt vreemdelingen op die op onregelmatige wijze in het land verblijven en hun uitwijzing afwachten. Het centrum voor illegalen – de vroegere vrouwengevangenis – in Brugge heeft dezelfde doelstelling als Merksplas en is sinds januari 1995 als zodanig operationeel. Het gesloten centrum van Vottem bestaat sinds 1998.

De zesde detentieplaats in België is het zogenaamde INAD-centrum dat sinds juli 1996 in gebruik is. Het bevindt zich binnen de gebouwen van de luchthaven van Zaventem en reikt tot de transitzone. Personen zonder deugdelijke reisdocumenten worden daarin opgesloten⁸.

De wet van 15 juli 1996 brengt de maximumduur van de opsluiting op acht maanden, ter vervanging van de periode van twee maanden waarin oorspronkelijk werd voorzien. Sinds de wet van 29 april 1999 werd de maximumduur van de administratieve hechtenis gere-

La loi du 6 mai 1993 a élargi les possibilités de maintien dans un lieu déterminé situé sur le territoire : un centre fermé. L'objectif de cette mesure était de « garantir l'éloignement effectif de certaines catégories de demandeurs d'asile », compte tenu de ce que le manque manifeste de place pour les étrangers illégaux dans les établissements pénitentiaires rendait de plus en plus difficile la détention d'un étranger illégal attendant son rapatriement⁷. La durée de détention maximale était alors fixée à deux mois.

Le premier centre fermé, le centre 127, situé dans la zone de transit de l'aéroport est opérationnel depuis 1988. Situé à côté de l'aéroport, le centre de rapatriement 127bis fut ouvert en mars 1994, il accueille les demandeurs d'asile qui, après être entrés illégalement en Belgique, ont déposé leur demande au siège même de l'Office des étrangers et dont la démarche est considérée comme n'ayant que peu de chances d'aboutir ainsi que des personnes transférées du Centre 127 qui se sont vues signifier une décision d'irrecevabilité et qui attendent leur éloignement. Il sert occasionnellement d'extension au Centre 127.

Trois centres fermés accueillent les étrangers illégaux, parmi d'autres. Le centre pour étrangers illégaux de Merksplas, ouvert en décembre 1993, accueille des étrangers en situation irrégulière attendant leur éloignement. Le Centre pour illégaux de Bruges, avec la même finalité que celui de Merksplas s'ouvre en janvier 1995. Il s'agit en réalité de l'ex-prison pour femmes de Bruges. Le centre fermé de Vottem existe depuis 1998.

Le sixième point de détention implanté en Belgique est le centre INAD, qui est en fonction depuis le mois de juillet 1996. Il est situé dans l'enceinte de l'Aéroport de Bruxelles National et s'étend jusqu'à la zone de transit. Les personnes qui y sont enfermées sont celles qui ne disposent pas des documents de voyage appropriés⁸.

C'est la loi du 15 juillet 1996 qui porte la période de détention maximale à huit mois, en lieu et place des deux mois prévus antérieurement. Toutefois, depuis la loi du 29 avril 1999 les détentions administratives ont vu leur durée maximale réduite à 5 mois. Une double justifica-

⁷ «*Het asielbeleid*», persconferentie gehouden door minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken Louis Tobback op 11 januari 1994.

⁸ H. Dorzée et J.F. Tefnin, *Questions sur les centres fermés pour étrangers*, Uitg. Luc Pire, 1999, blz. 78 en volgende; Université Catholique de Louvain, Module Acteurs sociaux – Mobilisation et démobilitation, «*Mouvement d'opposition aux centres fermés et aux expulsions*», februari 2000, blz. 7 en volgende.

⁷ « La politique d'asile », conférence de presse du ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique Louis Tobback, tenue le 11 janvier 1994.

⁸ H. Dorzée et J. F. Tefnin, *Questions sur les centres fermés pour étrangers*, Ed. Luc Pire, 1999, p. 78 et sv.; Université Catholique de Louvain, Module Acteurs sociaux - Mobilisation et démobilitation, « Mouvement d'opposition aux centres fermés et aux expulsions », février 2000, p. 7 et sv.

duceerd tot 5 maanden. Ter verantwoording van die hervormingen, die erop gericht zijn de maximumduur om iemand in een gesloten centrum vast te houden, te verlengen, werd een tweevoudige motivering aangevoerd: ontrading en dwang.

2. Ontrading

De maatregel was in eerste instantie ontradend bedoeld: «*Er is een klaar signaal nodig, dat vasthouding mogelijk is, gedurende de hele periode nodig voor uitwijzing. Dit signaal moet duidelijk zijn om ook het uitwijzingsbeleid geloofwaardig te maken.*»⁹

Wil men evenwel het bepaalde in artikel 5 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden naleven, en de interpretatie volgen die het Europees Hof voor de rechten van de mens daaraan in het arrest Amuur/Frankrijk heeft gegeven, dan mag de wetgeving terzake alleen detentie toestaan, als die – conform het verdrag – uitsluitend de verwijdering van het grondgebied tot doel heeft¹⁰.

Dat principe is uiteraard niet op asielzoekers – ongeacht op welke wijze zij het grondgebied binnengekomen zijn – van toepassing. Houdt men hen immers vast met het oog op hun uitwijzing terwijl hun procedure nog loopt, dan impliceert zulks dat men vooruitloopt op het gevolg dat aan hun asielaanvraag zal worden gegeven.

Die paradox is makkelijker te vatten wanneer men de vergelijking maakt met het principe van het vermoeden van onschuld dat inzake de voorlopige hechtenis geldt. Die vergelijking gaat echter niet helemaal op: het kan immers niet dat men de asielzoekers enige wetsovertreding aanwrijft. Voor een goed begrip moge het duidelijk zijn dat de personen die binnen de voorgeschreven termijn een verklaring afleggen dat ze vluchteling zijn en asiel aanvragen, op dat ogenblik legaal in het land verblijven tot op het moment waarop uitspraak wordt gedaan over hun aanvraag¹¹.

tion était avancée pour soutenir ces réformes visant à allonger la durée maximale de détention en centre fermé, à la fois en termes de dissuasion et de coercition.

2. Aspect dissuasif

La mesure était tout d'abord pensée comme une mesure de dissuasion : « Il faut montrer clairement que la détention est possible pendant toute la période nécessaire à l'expulsion. Ce signal doit être clair si l'on veut que la politique d'éloignement soit crédible »⁹.

Pourtant, pour être conforme au prescrit de l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt Amuur/France, la législation en cette matière doit n'autoriser la détention qu'aux seules fins admises par la convention à savoir: l'éloignement du territoire¹⁰.

Ce principe n'est évidemment pas applicable aux demandeurs d'asile, quel que soit leur mode d'entrée sur le territoire. En effet, les détenir en vue de leur expulsion alors qu'ils sont en cours de procédure équivaut à préjuger des suites réservées à leur demande d'asile.

Ce paradoxe se comprend facilement par analogie avec le principe de la présomption d'innocence qui prévaut en matière de détention préventive. Cette analogie reste toutefois limitée; en effet, les demandeurs d'asile ne peuvent se voir reprocher aucun type d'infraction à la loi. Il faut au contraire bien comprendre que les personnes qui se déclarent réfugiées dans les délais prescrits et demandent l'asile sont en séjour régulier jusqu'à ce qu'il soit statué sur leur demande¹¹.

⁹ Antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken, Stuk, Kamer nr. 364/7-95/96, blz. 30.

¹⁰ S. Saroléa, «*La jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'éloignement et de détention des étrangers au départ de l'arrêt Chahal*», Revue du Droit des Étrangers, 1997, nr. 92, blz. 27 en S. Saroléa, «*Contrôler la détention des étrangers en séjour irrégulier: comment et pourquoi?*», Revue du Droit des Étrangers, 1997, nr. 93, blz. 207.

¹¹ J. Y. Carlier en S. Saroléa, «*L'érosion du droit des étrangers. A propos des avant-projets de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, plus particulièrement en matière d'asile*», Revue du Droit des Étrangers, blz. 356.

⁹ Réponse du ministre de l'Intérieur, Doc. Chambre, n° 364/7-95/96, p. 30.

¹⁰ S. Saroléa, «*La jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'éloignement et de détention des étrangers au départ de l'arrêt Chahal*», R.D.E., 1997, n° 92, p. 27 et S. Saroléa, «*Contrôler la détention des étrangers en séjour irrégulier: comment et pourquoi?*», R.D.E., 1997, n° 93, p. 207.

¹¹ J. Y. Carlier et S. Saroléa, «*L'érosion du droit des étrangers. A propos des avant-projets de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980, plus particulièrement en matière d'asile*», RDE, 1995, p. 356.

Detentie van asielzoekers in gesloten centra is dan ook een maatregel waarbij rond vreemdelingen een strafrechtelijke sfeer wordt geschapen, met alle risico's van dien op het aanwakken, bij de bevolking, van allerlei standpunten die ingegeven zijn door vreemdelingenhaat en die voedsel geeft aan de beeldvorming als zouden alle asielzoekers bedriegers zijn van wie een potentiële bedreiging uitgaat naar de maatschappij die hen opvangt¹².

3. Omstandigheden van de opsluiting en medewerking van de gedetineerde vreemdeling

De verlenging van de duur van de opsluiting had tot doel de opgesloten vreemdeling ertoe aan te zetten met de Belgische en buitenlandse overheden mee te werken met het oog op zijn eigen repatriëring: «Ten eerste moet een signaal worden gegeven dat een vreemdeling die elke medewerking met de bevoegde overheden weigert niet zal worden «beloond» met een vrijlating¹³.

Volgens het Arbitragehof kan het gebrek aan medewerking vanwege de vreemdeling echter geen verlenging van de vrijheidsberoving rechtvaardigen, en is het principe van de onbeperkte verlengingen van talrijke maatregelen van gevangenhouding of van vasthouding op een bepaalde plaats van vreemdelingen een bovenmatige inbreuk op de individuele vrijheid¹⁴.

Het procédé dat erin bestaat de asielzoekers in een gesloten centrum op te sluiten, houdt er geen rekening mee dat de vreemdelingen in hun land van herkomst traumatiserende gebeurtenissen hebben meegemaakt. Zij staan dus voor een onmogelijke keuze: terugkeren naar waar ze vandaan komen, met het risico er het slachtoffer te worden van onmenselijke en vernederende behandelingen of worden vastgehouden in een gesloten centrum.

Voor al de omstandigheden van de opsluiting in een gesloten centrum zijn onaanvaardbaar.

Wat de transparantie betreft, de verantwoordelijke overheden zijn onderworpen aan het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken en verstrekken geen enkele inlichting over het beheer en de werkwijze van de gesloten centra. Er is nagenoeg niets bekend over de garanties van de inachtneming van de rechten van de mens. Bovendien zijn de communicatiemogelijkheden met de personen die in de centra 127 en 127bis zijn

La détention en centres fermés de demandeurs d'asile procède dans cette mesure d'une démarche de criminalisation des étrangers, ce qui risque d'encourager au sein de la population des attitudes de type xénophobe: considérer tous les demandeurs d'asile comme des fraudeurs et comme des menaces potentielles pour la société qui les accueille¹².

3. Conditions de détention et collaboration de l'étranger détenu

D'autre part, l'allongement de la durée de la détention avait pour objectif d'inciter l'étranger détenu à collaborer avec les autorités belges et étrangères à son propre rapatriement: « Il faut faire comprendre qu'un étranger qui refuse toute collaboration avec les autorités compétentes ne sera pas récompensé par une libération »¹³.

La Cour d'arbitrage considère toutefois que l'absence de collaboration de l'étranger ne peut justifier une prolongation de la privation de liberté, et que le principe de prolongations illimitées en nombre des mesures de détention ou de maintien en un lieu déterminé d'étrangers constitue une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle¹⁴.

En outre, le raisonnement qui consiste à placer en détention en centre fermé les étrangers demandeurs d'asile ne prend pas en compte le fait que les demandeurs d'asile ont connu, dans leur pays d'origine, des expériences traumatisantes. Ils sont dès lors placés devant un choix impossible: retourner d'où ils viennent au risque de subir des traitements inhumains et dégradants ou être placés en détention en centre fermé.

Les conditions de détention en centre fermé sont particulièrement inacceptables.

Quant à la transparence d'une part, les autorités responsables, placées sous l'autorité hiérarchique du ministre de l'Intérieur, ne communiquent aucune indication concernant l'administration et le fonctionnement des centres fermés; on ne sait quasiment rien des garanties du respect des droits de l'homme. De plus, les possibilités de communication avec les personnes maintenues dans les centres 127 et 127bis sont très restreintes. Cette

¹² Rapport van de *European Council on Refugees and Exiles*, «*The Detention of Asylum Seekers*», februari 2000, blz. 5. Deze tekst geeft het standpunt weer van de organisaties voor de verdediging van de rechten van de mens en van het Hoog Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties.

¹³ Algemene bespreking, Kamer Stuk nr. 364/7-1995/1996, blz. 71.

¹⁴ Arbitragehof, arrest nr. 43/98 van 22 april 1998, J.L.M.B., 1998, blz. 884 tot 900.

¹² Rapport de l'*European Council on Refugees and Exiles*, «*The detention of Asylum Seekers*», février 2000, p. 5. Ce texte donne la position des organisations de défense des droits de l'Homme et du Haut Commissaire aux réfugiés des Nations unies.

¹³ Discussion générale, Doc. Chambre n° 364/7-95/96, p. 71.

¹⁴ C.A. n° 43/98, 22 avril 1998, J.L.M.B., 1998, pp. 884 à 900.

opgesloten zeer beperkt. Dat gebrek aan transparantie in de werkwijze van de centra maakt de controle op het gebruik van geweld aldaar onmogelijk. Door de gevangenisachtige en op ordehandhaving gerichte organisatie zijn een aantal dwingende maatregelen (huishoudelijk reglement) voorts onvermijdelijk en die werken ook een oncontroleerbare vorm van geweld in de hand.

In verband met het argument dat de opsluiting in een gesloten centrum de voorkeur verdient boven die in een strafinrichting, zij erop gewezen dat het regime in de centra in verschillende opzichten zwaarder is dan in de gevangenissen. De duur van de opsluiting is immers niet bekend op het tijdstip van de vrijheidsberoving; de contacten met de buitenwereld worden zeer bemoeilijkt (waardoor de gedetineerden hun situatie niet goed begrijpen); in geval van uitwijzing wordt de datum ervan pas heel laat meegedeeld¹⁵; ten slotte is de werking van de strafinrichtingen (detentievoorwaarden, bezoeken, administratieve doorzichtigheid, ...) onderworpen aan de inachtneming van de nationale wetgeving en van internationale verdragen, terwijl voor de werkwijze van de gesloten centra geen enkele bijzondere bepaling geldt, behalve het koninklijk besluit van 4 mei 1999¹⁶.

België heeft voor die detentieomstandigheden bij herhaling veroordelingen opgelopen en ongunstige verslagen gekregen van instanties zoals *Amnesty International*¹⁷, het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen¹⁸ of de Internationale Federatie voor de Rechten van de Mens¹⁹.

Er zij tevens aan herinnerd dat de Belgische Staat werd veroordeeld voor de detentieomstandigheden in de transitzones van de luchthavens²⁰.

absence de transparence dans le fonctionnement des centres rend impossible le contrôle sur l'usage de la violence à l'intérieur de ceux-ci. Par ailleurs, du fait même de l'organisation des ces centres sur un modèle de type carcéral et aux fins de maintien de l'ordre, une série de mesures contraignantes (règlement d'ordre intérieur) sont inévitables, et génèrent également une forme de violence totalement incontrôlable.

Quant à l'argument selon lequel la détention en centre fermé serait préférable à la détention en établissement pénitentiaire, le régime de la première est à plusieurs égards plus dur que la seconde. En effet, la durée totale de la détention reste inconnue au moment de la privation de liberté; les contacts avec l'extérieur sont rendus particulièrement difficiles (d'où une compréhension trop restreinte par les détenus de leur situation); lorsqu'il y a expulsion la date de celle-ci n'est communiquée que très tardivement¹⁵; enfin, le fonctionnement des établissements pénitentiaires (conditions de détention, visites, transparence administrative,...) est soumis au respect de la législation nationale d'une part et des conventions internationales d'autre part, tandis que le fonctionnement des centres fermés n'est soumis à aucune disposition spécifique si ce n'est l'arrêté royal du 4 mai 1999¹⁶.

Ces conditions de détention ont valu à la Belgique plusieurs condamnations et rapports défavorables d'instances comme *Amnesty internationale*¹⁷, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants¹⁸, ou encore la Fédération internationale des droits de l'Homme¹⁹.

Rappelons également la condamnation de l'Etat belge pour les conditions de détention régnant dans les zones de transit aéroportuaires²⁰.

¹⁵ «Evaluatie van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen», Verslag namens de commissie voor de binnenlandse en de administratieve aangelegenheden door de dames de Béthune en Lizin, stuk Senaat, nr. 1-768/1-97/98, blzn. 344 en 345.

¹⁶ De Raad van State onderzoekt thans een beroep dat de BRAX en de Liga voor mensenrechten tegen dat koninklijk besluit hebben ingesteld.

¹⁷ Jaarverslag 1998, blz. 95; jaarverslag 1999, blz. 93 tot 95; zie ook het jaarverslag 2000.

¹⁸ Verslag van 18 juni 1998 naar aanleiding van het bezoek aan 22 detentiecentra in september 1997.

¹⁹ « Les centres fermés : l'arrière cour de la démocratie », *Rapport sur la situation des étrangers et en particulier des demandeurs d'asile retenus dans les centres fermés*, mei 1999.

²⁰ Burgerlijke Rechtbank te Brussel, 25 juni 1993, RDE, blz. 124.

¹⁵ « Evaluation de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives par Mmes Lizin et de Béthune, Doc., Sénat, n°1-768/1-97/98, pp. 344 et 345.

¹⁶ Un recours contre cet arrêté royal, introduit par le MRAX et la Ligue des droits de l'Homme, est actuellement pendant devant le Conseil d'Etat.

¹⁷ Rapport annuel 1998, p. 95 ; rapport annuel 1999, pp. 93 à 95 ; voir aussi le rapport annuel 2000.

¹⁸ Rapport du 18 juin 1998 suite à des visites dans 22 lieux de détention effectuées en septembre 1997.

¹⁹ « Les centres fermés : l'arrière cour de la démocratie », *Rapport sur la situation des étrangers et en particulier des demandeurs d'asile retenus dans les centres fermés*, mai 1999.

²⁰ Civ. Brux., 25 juin 1993, RDE, 1993, p. 124.

Ten slotte zou het nuttig zijn die situatie te beoordelen in het licht van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, naar luid waarvan foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen verboden zijn.

In het algemeen kan het volgende worden gesteld: *«une pathogenèse induite par le fonctionnement structurel du centre [fermé] : [les] perturbations psychiques inhérentes à la situation ne peuvent trouver ni écho dans un réel soutien, ni soulagement, quels que soient les aménagements pratiques mis en place ou envisagés, et même quelle que soit la bonne volonté ou la bienveillance du personnel »*²¹.

4. De migratiedruk

Het lijkt anderzijds geen twijfel dat de migratiedruk de komende jaren zal toenemen.

De hoofdoorzaak van die toename – de ongelijke verdeling van de rijkdommen in de wereld²² – blijft ongewijzigd: *« Nous ne fuyons pas parce que l'Europe nous attire, mais parce que la misère en Afrique nous y pousse »*²³. In 1975 waren er 84 miljoen wettelijke migranten, in 1985 104 miljoen en in 1999 140 miljoen²⁴.

Uit alle onderzoeken blijkt dat de immigratie niet zozeer te wijten is aan de aantrekking van het Westen en het vluchtelingenbeleid aldaar – factor van aantrekking – als wel aan de samenloop van de armoede, een te snelle bevolkingsgroei, gewapende conflicten en de verslechtering van het leefklimaat – factoren van afstoting²⁵.

Il serait enfin opportun d'évaluer cette situation au regard de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui interdit la torture et les traitements inhumains ou dégradants.

De manière générale, on constate «une pathogenèse induite par le fonctionnement structurel du centre [fermé] : [les] perturbations psychiques inhérentes à la situation ne peuvent trouver ni écho dans un réel soutien, ni soulagement, quels que soient les aménagements pratiques mis en place ou envisagés, et même quelle que soit la bonne volonté ou la bienveillance du personnel »²¹.

4. La pression migratoire

Par ailleurs, il est incontestable que la pression migratoire ne fera, dans les années qui viennent, que s'intensifier.

En effet, d'une part, sa cause profonde – l'inégalité de répartition des ressources dans le monde²² – reste inchangée : *« Nous ne fuyons pas parce que l'Europe nous attire, mais parce que la misère en Afrique nous y pousse »*²³. On comptait 84 millions de migrants légaux en 1975, 104 millions en 1985 et 140 millions en 1999²⁴.

Les études s'accordent pour constater que ce ne sont pas tant les attraits et la politique des réfugiés en Occident - facteurs pull - que la combinaison de la misère, d'une croissance démographique trop rapide, de conflits armés et de la dégradation du cadre de vie – facteurs push – qui déterminent la dynamique de l'immigration²⁵.

²¹ Het personeel van de centra maakt onbewust een psychisch onderscheid : *« ce qui serait impensable, au sens courant, à savoir la souffrance au moins latente [des personnes enfermées] sans perspectives d'avenir, devient non pensé »*, deskundigenverslag in de zaak Awada/Belgische Staat, Centre de Guidance – ULB, Service de Santé mentale, Brussel, 24 september 1999, blz. 23. De familie Awada werd vrijgelaten als gevolg van dat verslag.

²² Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Gelijk waardig*, jaarverslag, Brussel, 1999, blz. 89.

²³ K. Vidal, *Ces réfugiés aux portes de l'Europe. Voyage jusqu'au bout de l'errance*. Uitgeverij. Complexe, Brussel, 1999, blz. 37.

²⁴ K. Vidal, op. cit., p. 118 ; M. Loriaux, « Les enjeux démographiques des migrations vers l'Europe », Colloque international *Penser les migrations de demain vers l'Europe*, georganiseerd door de ULB op 29 en 30 maart 2000, Brussel, blz. 4.

²⁵ De wereldbevolking neemt jaarlijks toe met 90 à 100 miljoen individuen, van wie nagenoeg 90 % in de ontwikkelingslanden wonen.

²¹ Le personnel des centres opère inconsciemment un cloisonnement psychique : *« ce qui serait impensable, au sens courant, à savoir la souffrance au moins latente [des personnes enfermées] sans perspectives d'avenir, devient non pensé »*, Rapport d'expertise dans l'affaire Awada /Etat belge, Centre de guidance - ULB, Service de santé mentale, Bruxelles, le 24 septembre 1999, p. 23. Suite à ce rapport, la famille Awada a été libérée.

²² Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *« Citoyens à part entière »*, Rapport annuel, Bruxelles, 1999, p. 89.

²³ K. Vidal, *Ces réfugiés aux portes de l'Europe. Voyage jusqu'au bout de l'errance*. Ed. Complexe, Bruxelles, 1999, p. 37.

²⁴ K. Vidal, op. cit., p. 118 ; M. Loriaux, « Les enjeux démographiques des migrations vers l'Europe », Colloque international *Penser les migrations de demain vers l'Europe*, organisé par l'ULB les 29 et 30 mars 2000, Bruxelles, p. 4.

²⁵ Chaque année, la population mondiale augmente de 90 à 100 millions d'individus, dont environ 95 % dans les pays en voie de développement.

In tegenstelling tot die constante op het stuk van de oorzaak van de migraties stelt men anderzijds een evolutie vast in de aard en de structuur van de internationale migraties : ze zijn ruimer (er zijn meer landen bij betrokken), ze zijn soepeler (toename van de migraties van korte duur), ze hebben meer gedecentraliseerde reguleringswijzen (toenemend belang van de families en de netwerken in de migratiestrategieën die meer en meer ontsnappen aan de controle van de Staat) en ten slotte stelt men vast dat er in de schaduw van het verbod op immigratie een gigantische markt in het leven wordt geroepen waar de mensensmokkel zich organiseert²⁶.

5. Procedurele waarborgen en naleving van het non-discriminatiebeginsel

De mensen die naar België komen om er asiel te vragen, verkeren ongetwijfeld in een kwetsbare situatie en hebben het vrij moeilijk om hun rechten te doen gelden in het kader van de asielprocedure. Die kwetsbaarheid wordt aanzienlijk vergroot door de opsluiting in een gesloten centrum en de moeilijkheid die ze met zich brengt voor alle contacten met de advocaten en de organisaties die hun rechtsbijstand zouden kunnen geven. Dat betekent dat niet is voldaan aan de minimale voorwaarden om vertrouwen te hebben in de instelling die de asielaanvraag onderzoekt.

Bovendien is het, gelet op de korthed van de termijn, moeilijk om tegen een beslissing van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen gebruik te maken van de rechtspleging in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid voor de Raad van State. Een beroep bij de Raad van State vereist immers juridische en niet alleen feitelijke argumenten. Zonder de bijstand van een advocaat is het vrijwel onmogelijk om ernstige rechtsmiddelen aan te voeren. Om inzage te krijgen van het dossier moet de advocaat zodanige administratieve formaliteiten vervullen dat de rechtspleging bij uiterst dringende noodzakelijkheid een luxeberoep wordt dat slechts weinig kandidaat-vluchtelingen die in het stadium van de ontvankelijkheid worden afgewezen zich kunnen veroorloven.

De huidige asielprocedure waarborgt dus onvoldoende de rechten van verdediging.

Die aangelegenheid brengt een andere moeilijkheid onder de aandacht tegen de achtergrond van het non-discriminatiebeginsel. Naar gelang van het vervoermiddel komen de asielzoekers immers in een min of meer gunstige situatie terecht. Daarbij is die van de vreemdelingen die met het vliegtuig in België zijn aangekomen de minst gunstige.

²⁶ M. Loriaux, *op. cit.*, blz. 5.

D'autre part, et par opposition à cette constante dans la cause des migrations, on constate une évolution dans la nature et la structure des migrations internationales : elles sont de portée plus globale (plus de pays sont concernés), ont des allures plus flexibles (augmentation des migrations de courte durée), des modes de régulation plus décentralisés (importance accrue des familles et des réseaux dans les stratégies migratoires échappant de plus en plus à l'Etat), enfin, à l'ombre du régime de prohibition de l'immigration, on assiste à la constitution d'un gigantesque marché où s'organise le trafic clandestin d'êtres humains²⁶.

5. Garanties procédurales et respect du principe de non-discrimination

Les personnes qui arrivent sur le territoire belge pour y demander l'asile se trouvent dans une situation de vulnérabilité incontestable et en relative difficulté pour faire valoir leurs droits dans le cadre de la procédure d'asile. Cette vulnérabilité est considérablement aggravée par la détention en centre fermé et la difficulté qu'elle engendre dans tous les contacts avec les avocats et les organisations susceptibles de leur fournir une assistance juridique. Dès lors, les conditions minimales de confiance à l'endroit de l'institution qui examine la demande d'asile ne sont pas remplies.

Par ailleurs, la procédure d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat contre une décision du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides est difficilement utilisable vu la brièveté du délai. En effet, le recours au Conseil d'Etat exige que soit développée une argumentation de type juridique et non uniquement factuel. Il est pratiquement impossible de développer des moyens juridiques sérieux sans l'assistance d'un avocat. L'accès de ce dernier au dossier de la procédure est subordonné à des formalités administratives telles qu'elles relèguent la procédure d'extrême urgence au statut de recours de luxe que peu de candidats réfugiés déboutés au stade de la recevabilité peuvent se permettre.

L'état actuel de la procédure d'asile ne garantit donc pas à suffisance les droits de la défense.

Cette matière révèle une autre de ses difficultés sous l'angle du principe de non-discrimination. En effet, selon leur mode de transport, les demandeurs d'asile seront placés dans une situation plus ou moins favorable, la plus défavorable étant celle des étrangers arrivés en Belgique par avion.

²⁶ M. Loriaux, *op. cit.*, p. 5.

Die worden onverwijld naar de transitzones op de luchthavens overgebracht. Daar kunnen zij onmogelijk tijdig en op eenvoudige wijze contact opnemen met de organisaties die hen correct kunnen informeren over de asielprocedure en hun beroepsmogelijkheden. Bovendien kunnen de advocaten die worden aangewezen om de belangen van de asielzoekers te beschermen, slechts zelden rekenen op adequate informatie, terwijl de versnelde procedure nu nét bekwame spoed en een degelijk onderbouwd optreden vereist.

De asielzoekers voor wie de procedure uitloopt op een weigering om toegang te krijgen tot het grondgebied met daarbovenop een bevel het land te verlaten, worden soms al de dag ná de betekening van die beslissing de grens over gezet. In de praktijk kan de afgewezen asielzoeker zich dus niet verzetten tegen die beslissing door gebruik te maken van de beschikbare beroepsmiddelen, zoals, meer in het bijzonder, een schorsend beroep bij de Raad van State volgens de rechtspleging in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid²⁷.

6. Gesloten centra en mensenrechten

De procedurekenmerken van de opsluiting van vreemdelingen in gesloten centra moet eveneens worden getoetst aan de democratische beginselen van de rechtstaat en aan de naleving van de mensenrechten.

De procedure voor de detentie van illegale vreemdelingen in een gesloten centrum, alsook die voor de handhaving van hun detentie, vormen op tal van punten een zware aanfluiting van de fundamentele rechten. De huidige regeling inzake de detentie van illegalen is duidelijk buitenissig, aangezien mensen van hun vrijheid worden beroofd zonder dat zij zich aan een misdrijf schuldig hebben gemaakt. In tegenstelling tot wat tijdens de parlementaire voorbereiding werd aangevoerd, mag de detentie in een gesloten centrum op zich niet worden aangewend als pressiemiddel. De enige wettige bestaansreden is het mogelijk maken van de daadwerkelijke uitzetting.

(a) De detentie

De beslissing om iemand in een gesloten centrum op te sluiten, berust zelf op willekeur. Verschillende hoorzittingen die, ter voorbereiding van het Senaatsverslag over het immigratiebeleid van de regering, werden gehouden in de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden, hebben aange-

²⁷ «Project van hervorming van de asielprocedure: kritische opmerkingen», nota opgesteld door het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen, op grond van de ministeriële nota van de Minister-raad van 1 oktober 1999, blz. 7.

Ceux-ci sont immédiatement placés dans les zones de transit aéroportuaires. Là, ils n'ont pas la possibilité de s'adresser facilement et en temps voulu aux organisations susceptibles de les informer correctement sur la procédure d'asile et sur leurs possibilités de recours. En outre, les avocats désignés pour défendre les intérêts des demandeurs d'asile sont rarement adéquatement informés, alors que la procédure accélérée requiert une intervention rapide et compétente.

Les demandeurs d'asile qui, au terme de la procédure, reçoivent une décision de refus d'accès au territoire avec ordre de quitter le territoire, sont parfois refoulés dès le lendemain de la notification de cette décision. Ceci empêche dans la pratique le demandeur d'asile débouté d'exercer toute voie de recours contre cette décision, en particulier un recours en suspension selon la procédure d'extrême urgence devant le Conseil d'Etat²⁷.

6. Centres fermés et droits de l'Homme.

Les caractéristiques procédurales de l'enfermement des étrangers en centres fermés doivent également s'analyser au regard des principes démocratiques de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme.

La procédure de mise en détention en centre fermé et celle du maintien en détention des étrangers illégaux ne sont pas sans poser plusieurs graves problèmes au regard des droits fondamentaux. On constate que le régime de détention existant en cette matière est caractérisé par une disproportion manifeste: la possibilité offerte par la loi de priver de liberté des personnes qui ne se sont rendues coupables d'aucun délit. La détention en centre fermé ne peut en soi, et contrairement à ce qui est affirmé dans les travaux parlementaires, constituer un moyen de pression. Sa seule fonction légale est de permettre la mise en œuvre réelle de l'éloignement.

(a) Mise en détention

La décision de placement en centre fermé elle-même est entachée d'arbitraire. Il ressort de plusieurs auditions effectuées par la Commission de l'Intérieur du Sénat préalablement à la rédaction de son rapport sur la politique gouvernementale à l'égard de l'immigration qu'un « arbitraire absolu (...) » se manifeste en ce qui

²⁷ «Projet de réforme de la procédure de reconnaissance de la qualité de réfugié : commentaires», note établie par le Comité belge d'aide aux réfugiés sur base de la note ministérielle au Conseil des Ministres du 1^{er} octobre 1999, p. 7.

toond dat «er op absoluut willekeurige wijze wordt bepaald welke personen worden vastgehouden. De illegalen worden immers niet onderverdeeld in categorieën volgens een voorrangscriterium. Wanneer er massaal illegalen worden opgepakt, is het puur toeval dat de ene persoon wordt opgesloten, terwijl de andere – die in dezelfde omstandigheden verkeert – wordt vrijgelaten.»²⁸

We kunnen alleen maar vaststellen dat te weinig gerechtelijke controle wordt uitgeoefend op de door de Dienst Vreemdelingenzaken genomen beslissingen tot detentie. Een en ander druist in tegen de artikelen 5 en 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en valt evenmin te rijmen met het Belgische recht. Uit tal van bepalingen blijkt dat het niet volstaat gewoon aan te voeren dat een vreemdeling illegaal op het grondgebied verblijft, om hem op te sluiten en vast te houden.

De wet van 15 december 1980 bepaalt immers dat de minister (of zijn afgevaardigde) een beoordelingsbevoegdheid heeft als het erop aankomt de wijze te bepalen waarop de vreemdelingen worden uitgezet. Aangezien detentie terzake maar een van de vele mogelijkheden vormt, moet de minister zijn keuze verantwoorden door aan te tonen dat de genomen maatregel doeltreffend is en in verhouding staat tot de nagestreefde doelstelling.

(b) De handhaving van de detentie

Voorts verplicht de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen elk openbaar bestuur al zijn handelingen te motiveren met feitelijke elementen die ertoe geleid hebben dat de wettelijke voorschriften op een concreet geval werden toegepast. Het volstaat niet gewoon te verwijzen naar de wetsbepaling waarop de bestuurshandeling is gestoeld.

Derhalve rijst de vraag of de handhaving van iemands detentie zonder dat het gedrag van de betrokkene zulks rechtvaardigt, al dan niet discriminerend werkt ten opzichte van de andere categorieën van vreemdelingen.

In zijn arrest van 14 juli 1994 geeft het Arbitragehof een antwoord op die vraag, door te stellen dat het evenredigheids criterium moet worden gehanteerd om aldus de grondwettelijkheid te waarborgen van de vrijheidsberoving ten aanzien van vreemdelingen die op het punt staan te worden uitgewezen.

²⁸ Hoorzitting van 6 oktober 1999 met de heer Cornil, adjunct-directeur van het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding.

concerne le choix des personnes à détenir. Il n'y a en effet aucune répartition des illégaux en catégories selon un degré de priorité. Il en découle que c'est le fait du hasard qu'un tel se retrouve enfermé, tandis qu'un tel autre, qui se trouve dans les mêmes conditions, est libéré lorsqu'une rafle s'opère »²⁸

On ne peut que constater un manque de contrôle juridictionnel quant aux décisions de mise en détention prononcées par l'Office des étrangers. Cette situation entre en contradiction d'une part avec les articles 5 et 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et avec le droit belge d'autre part. Il ressort de plusieurs dispositions que le placement en détention ne peut être motivé par la simple irrégularité du séjour de l'étranger.

En effet, la loi du 15 décembre 1980 prévoit que le ministre (ou son délégué) dispose d'un pouvoir d'appréciation quant aux moyens d'assurer l'éloignement des étrangers. La détention n'étant qu'un moyen parmi d'autres, le ministre est tenu de justifier son choix notamment au regard de l'adéquation de la mesure prise et de son caractère proportionnel au but poursuivi.

(b) Maintien en détention

Ensuite, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs oblige toute autorité administrative à motiver chacun de ses actes par l'énonciation des éléments de fait ayant conduit à faire le lien entre le dispositif de la loi et l'hypothèse visée. La seule référence à l'article de loi sur lequel se fonde l'acte administratif ne suffit pas.

La question est dès lors de savoir si le maintien en détention d'une personne qui n'est motivé par aucune circonstance relative à son comportement est discriminatoire ou non par rapport aux autres catégories d'étrangers.

Pour répondre à cette question, la Cour d'arbitrage prend, dans son arrêt du 14 juillet 1994, la règle de proportionnalité comme critère de constitutionnalité de la restriction de liberté imposée aux étrangers en voie d'être expulsés.

²⁸ Audition de M. Cornil, directeur adjoint du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, le 6 octobre 1999.

Uit de rechtspraak met betrekking tot de toepassing van artikel 9.1 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, alsook inzake de toepassing van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (inzonderheid de op deze aangelegenheid betrekking hebbende artikelen 5, 6 en 14), kan worden afgeleid dat de detentie van vreemdelingen moet plaatsvinden met inachtneming van doeltreffendheids- en evenredigheidsvereisten. Bij de controle op de naleving van die vereisten moet rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden van elk individueel geval. Artikel 31 van het Verdrag van Genève voorziet in een zelfde soort van criterium.

Aangezien de vrijheidsbeperking tot doel heeft de uitzetting mogelijk te maken, zou de raadkamer moeten nagaan of die doelstelling achteraf adequaat wordt verwezenlijkt en haalbaar is. Het feit dat wordt gecheckt of de beslissing in verhouding staat tot het concrete geval, impliceert dat de vrijheidsberoving ook passend met redenen moet worden omkleed.

Het detentievraagstuk is en blijft evenwel onlosmakelijk verbonden met het vraagstuk van de handhaving van de detentie. Wat laatstgenoemd aspect betreft, is het momenteel zo dat de thans vigerende wet de handhaving van de detentie aan drie voorwaarden onderwerpt:

1) de detentie mag niet langer duren dan de tijd die strikt noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van de uitzettingsmaatregel;

2) de stappen om de betrokkene uit te zetten, moeten binnen zeven werkdagen na diens arrestatie worden genomen;

3) de daadwerkelijke uitzetting van de vreemdeling moet altijd mogelijk zijn.

De praktijk toont aan dat de detentie in een gesloten centrum al te vaak uitdraait op een vrijlating zonder enige uitleg of begeleiding. In dergelijke gevallen worden de drie voorwaarden inzake de detentie en de verlenging ervan niet nageleefd.

Dat brengt ons opnieuw bij de verplichte motivering van de uitzettingsmaatregelen. Die verplichting is onontbeerlijk, wil men dat de rechter gevallen blootlegt en bestraft van overduidelijke beoordelingsfouten of van een onredelijke beoordeling door het betrokken overheidsbestuur²⁹.

²⁹ In dat verband zij verwezen naar: S. Saroléa, *La motivation du placement en détention d'étrangers en situation irrégulière: de la dichotomie légalité – opportunité du contrôle de la proportionnalité*, J.T., 8 maart 1997, nr. 5834, blz. 165 e.v., alsook: S. Saroléa, *L'allongement de la durée de détention et le rôle de la chambre du conseil*, commentaar bij een arrest van het hof van beroep te Bergen, RDE, nr. 88, 1996, blz. 220 e.v.

En outre, il ressort de la jurisprudence relative à l'application de l'article 9.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la matière qui nous occupe (articles 5, 6 et 14) que la détention d'étrangers doit répondre à des exigences d'efficacité et de proportionnalité dont le respect est examiné eu égard aux circonstances propres à chaque cas d'espèce. L'article 31 de la Convention de Genève prévoit le même type de critère.

La restriction de liberté étant motivée par le souci de réaliser l'éloignement, la chambre du conseil devrait s'assurer de la poursuite efficace de cet objectif et de son réalisme. Le contrôle de la proportionnalité implique que la décision de privation de liberté soit adéquatement motivée.

La question du placement en détention reste toutefois inséparable de celle du maintien en détention, qui se pose de la manière suivante. Actuellement, la loi soumet la prolongation de la détention à la triple condition :

1) que la détention soit limitée au temps « strictement nécessaire » à l'exécution de la mesure d'éloignement,

2) que les démarches en vue de l'éloignement aient été entreprises dans les sept jours ouvrables de l'arrestation,

3) que l'éloignement effectif de l'étranger soit toujours possible.

Il s'avère que dans de trop nombreux cas, la détention en centre fermé se solde par une libération sans plus d'explications ou d'encadrement. Dans ces cas de figure, la triple condition relative à l'enfermement et à sa prolongation n'est pas respectée.

Ce qui nous ramène à l'obligation de motivation, indispensable pour permettre au juge de relever et de sanctionner une erreur manifeste d'appréciation ou le caractère déraisonnable de l'appréciation de l'administration²⁹.

²⁹ Sur tout ceci, voyez S. Saroléa, *La motivation du placement en détention d'étrangers en situation irrégulière : de la dichotomie légalité - opportunité du contrôle de la proportionnalité*, J.T., 8 mars 1997, n° 5834, p. 165 et sv., et aussi S. Saroléa, *L'allongement de la durée de détention et le rôle de la chambre du conseil*, Obs. sous Cour d'appel (mis. acc.) Mons, RDE, n° 88, 1996, p. 220 et sv.

Het door de raadkamer uitgeoefende toezicht op de maatregelen tot handhaving van de detentie blijft uiterst beperkt. De raadkamer kan immers alleen maar nagaan of de maatregel tot handhaving van de detentie de wettelijke bepalingen in acht neemt. Die controle slaat zowel op de interne als de externe wettigheid van de handeling, ook al blijkt uit een groot aantal rechterlijke beslissingen een weigering om zich over méér dan uitsluitend de interne wettigheid van de handeling uit te spreken. De raadkamer wil in die gevallen dus geen uitspraak doen over de vraag of de maatregel al dan niet opportuun is.

(c) Detentie van minderjarigen³⁰

De detentie van minderjarigen in een gesloten centrum is een praktijk die op zich niet echt te rijmen valt met de internationale verplichtingen van België, inzonderheid de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 24 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten, alsook uit de artikelen 3.1., 27.1, 28.1, 29.1, 31.1 en 37 van het Internationaal Verdrag van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind.

Artikel 5, punt 1, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden beperkt de hypothesen waarin de detentie van minderjarigen toegelaten is tot de maatregelen die ertoe strekken de minderjarige te beschermen tegen een verslechterende gezinssituatie of tegen zichzelf.

De doelstelling van de detentie van vreemdelingen, te weten de inperking van de immigratie en de uitzetting van vreemdelingen, levert kinderen in het geheel geen bescherming op. Het is dan ook formeel verboden minderjarige vreemdelingen vast te houden³¹.

Die maatregel zou moeten worden beschouwd als een laatste toevluchtsmiddel voor de overheid. Thans worden minderjarigen echter vaak opgesloten in centra vlakbij de grens, terwijl de wet van 15 december 1980 de minister nochtans de mogelijkheid biedt de vreemdelingen een woonplaats op te leggen buiten die centra. Een en ander is des te ernstiger als men bedenkt dat de detentie van minderjarigen in ruimtes bestemd voor de detentie van meerderjarigen uitdrukkelijk wordt verboden door artikel 10 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, dat op 19 december 1966 in het kader van de Verenigde Naties te New York werd ondertekend.

³⁰ Verslag van de *délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant*, 15 december 1999.

³¹ S. Saroléa, *op. cit.*, nr. 93, blz. 204.

Le contrôle des mesures de maintien en détention exercé par la chambre du conseil est extrêmement limité. En effet, elle connaît de la seule légalité de la mesure de maintien en détention, qui porte à la fois sur la légalité interne et sur la légalité externe de l'acte même si une importante partie de la jurisprudence se refuse à dépasser l'examen de la régularité interne de l'acte. La chambre du conseil s'interdit dès lors de se prononcer sur l'opportunité de la mesure.

(c) Détention des mineurs³⁰

La question de la détention des mineurs en centre fermé est elle-même peu compatible avec les obligations internationales de la Belgique, en particulier celles qui découlent des articles 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des articles 3.1, 27.1, 28.1, 29.1, 31.1 et 37 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

L'article 5, § 1^{er}, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales limite les hypothèses dans lesquelles la détention des mineurs est autorisée aux mesures destinées à protéger le mineur face à un environnement familial qui se dégrade ou face à lui-même.

L'objectif de la détention des étrangers, à savoir la lutte contre l'immigration et l'éloignement des étrangers ne participe nullement de mesures destinées à protéger l'enfant. La détention des étrangers mineurs est dès lors formellement prohibée³¹.

Cette mesure devrait être considérée comme le dernier recours des pouvoirs publics. Or, des mineurs sont souvent enfermés dans les centres situés aux frontières. Et ce bien que la loi du 15 décembre 1980 permette au ministre d'imposer aux étrangers un lieu de domiciliation en dehors de ces centres. Ceci est d'autant plus grave que l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques signé dans le cadre des Nations unies à New York le 19 décembre 1966 interdit expressément la détention de mineurs dans les lieux affectés à la détention des majeurs.

³⁰ Rapport du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant du 15 décembre 1999.

³¹ S. Saroléa, *op. cit.*, n° 93, p. 204.

Voorts toont een recent pedopsychiatrisch verslag aan dat de detentievoorraeden in een gesloten centrum allesbehalve zijn aangepast aan de specifieke behoeften van minderjarigen.

De kinderen krijgen te maken met organisatorische maatregelen die een op hun behoeften afgestemde ontwikkeling in de weg staan.

Ondanks bepaalde pogingen tot aanpassing van de regels, moeten zij die naleven en moeten zij die net als alle andere bewoners ondergaan (huisarrest, groot gebrek aan privacy, bijna permanente sfeer van spanning en geweld, totaal niets om handen hebben enzovoort).

Om te groeien en zich te ontwikkelen moet een kind zich geborgen kunnen voelen en omringd zijn door referentiepersonen die het helpen te begrijpen wat er gebeurt, maar de ouders bevinden zich zelf in omstandigheden waarop zij geen vat hebben en waaraan zij geen zin kunnen geven. Dat veroorzaakt een trauma dat des te groter wordt naarmate het duurt. «*Nous nous trouvons donc devant une entrave au développement du processus de pensée qui ne peut que conduire à terme à une pathologie psychique*»³². De onvermijdelijke gevolgen van de levensomstandigheden in een gesloten centrum op de ontwikkeling van het kind lijken voor die experts op psychologische mishandeling.

De voorgaande beschouwingen krijgen nog meer gewicht als men vaststelt dat een aanzienlijk deel van de populatie in de gesloten centra na maanden hechtenis weer in vrijheid wordt gesteld met het bevel het grondgebied te verlaten³³.

De betrokken personen bevinden zich bijgevolg in dezelfde toestand als voor de vrijheidsberoving, maar met het bijkomende trauma dat het gevolg is van de ultimate nutteloosheid van de maatregel.

³² Expertiseverslag ingediend op 24 september 1999 door het «Centre de Guidance» van de ULB (Service de santé mentale) in het kader van de zaak Awada/Belgische Staat, blz. 23 tot 29.

³³ Aldus Joseph Mpoyo, Congolees, uitgeprocedeerde asielzoeker, die zeven maanden is opgesloten en na vijf pogingen tot uitzetting in vrijheid is gesteld met het bevel het grondgebied tegen eind januari 2000 te verlaten. Of nog Ruta Joanes, 17 jaar, Ethiopische van Eritreese ouders, uitgeprocedeerde asielzoekster, die acht maanden is opgesloten in Brugge en vervolgens in de gevangenis van Berkendael, en die zesmaal voor uitzetting naar de luchthaven is gebracht. De zevende maal heeft men haar geboeid op het vliegtuig gezet met bestemming Nairobi. Na de weigering door de Keniaanse en vervolgens de Rwandese autoriteiten om haar te laten ontschepen, is ze terug naar Zaventem gevoerd en op 20 december 1999 in vrijheid gesteld met het bevel het grondgebied te verlaten, alleen en zonder geld, en zonder dat de Dienst Vreemdelingenzaken de diensten voor jeugdbijstand op de hoogte had gebracht.

D'autre part, il ressort d'un récent rapport pédopsychiatrique que les conditions de détention en centre fermé sont particulièrement inadaptées aux besoins spécifiques des mineurs d'âge.

Les enfants sont confrontés à des mesures organisationnelles qui ne permettent pas un développement en rapport avec leurs besoins.

Ils ont à respecter les règles qu'ils subissent comme tout autre résidant (privation d'aller et venir, promiscuité très importante, climat de tension et de violence quasi permanent, désœuvrement complet,...) malgré certaines tentatives d'aménagement.

Or, pour évoluer et se développer, l'enfant a besoin de se sentir en sécurité et d'être entouré de personnes de référence qui l'aident à comprendre ce qui se passe, alors que les parents ne se trouvent pas eux même dans des conditions qui leur permettent de gérer les événements et de leur donner du sens. Ce qui représente un traumatisme d'autant plus important qu'il s'étend dans la durée. «*Nous nous trouvons donc devant une entrave au développement du processus de pensée qui ne peut que conduire à terme à une pathologie psychique*»³². Les conséquences inévitables des conditions de vie en centre fermé sur le développement de l'enfant s'apparentent pour ces experts à de la maltraitance psychologique.

Les considérations qui viennent d'être faites prennent une dimension supplémentaire quand on constate qu'une proportion importante de la population détenue en centre fermé est remise en liberté avec ordre de quitter le territoire après plusieurs mois de détention³³.

Les personnes concernées se retrouvent ainsi dans la même situation qu'avant la privation de liberté mais avec le traumatisme supplémentaire que l'inutilité ultime de la mesure entraîne.

³² Rapport d'expertise déposé le 24 septembre 1999 par le Centre de Guidance de l'ULB (Service de santé mentale) dans le cadre de l'affaire Awada/Etat belge, pp. 23 à 29.

³³ Ainsi Joseph Mpoyo, congolais, demandeur d'asile débouté, détenu pendant sept mois, libéré avec ordre de quitter le territoire fin janvier 2000, après 5 tentatives d'expulsion. Ou encore Ruta Joanes, 17 ans, éthiopienne de parents érythréens, déboutée de la procédure d'asile, détenue pendant 8 mois à Bruges puis à la prison de Berkendael, amenée 6 fois à l'aéroport pour expulsion. La septième fois embarquée, ligotée, à destination de Nairobi. Après le refus des autorités kényanes à Nairobi puis rwandaises à Kigali de la laisser débarquer, elle a été ramenée à Zaventem et libérée le 20 décembre 2000 avec ordre de quitter le territoire, seule et sans un sou, sans que l'Office des étrangers n'informe les services d'aide à la jeunesse.

7. Financiële weerslag van die centra

Het is ook nodig na te gaan wat die centra op budgettair vlak vertegenwoordigen³⁴.

Uit de meerjarenplannen 1994-1996 en 1997-2000 van het ministerie van Justitie kunnen de volgende cijfers (in miljoenen frank) worden gehaald:

Centra	Uitgevoerd	Niet uitgevoerd	Gepland	Tot.
Brugge	122	0	0	122
Merksplas	129	183	38	350
Vottem	0	304	0	304
Melsbroek	18	0	0	18
Steenokkerzeel	246	0	8	254
Vertrekcentrum	0	0	305	305
Nieuw centrum 127	0	0	350	350
Totalen	515	487	701	1703

Die berekeningen³⁵ zijn niet zo recent en sindsdien zijn andere investeringen verricht, meer bepaald voor de uitbreiding en vernieuwing van die centra; bepaalde ramingen zijn door de werkelijkheid bevestigd.

Daarom moet die tabel worden aangevuld met de volgende (ook in miljoenen frank), waarin de kredieten zijn opgenomen voor de bouw van de gesloten centra en van een transitcentrum:

1998 (uitgevoerd)	1999 (aangepast)	2000 (initieel)	Totaal
221	217	162	600

Door alle kredieten die volgens de begroting van de algemene uitgaven voor het begrotingsjaar 2000 achtereenvolgens zijn verleend (600 miljoen frank) in overeenstemming te brengen met het totale krediet dat is berekend tijdens het jaar 1997, verkrijgt men een definitief krediet van 1.608 miljoen frank.

³⁴ Zie over dit alles E. Friedmann, *Les coûts privés et publics de l'expulsion d'étrangers de Belgique*, proefschrift ingediend met het oog op het verkrijgen van de graad van ingenieur bedrijfskunde, ULB, Ecole de Commerce Solvay, academisch jaar 1999/2000.

³⁵ E. Friedmann, op. cit., blz. 68 tot 76.

7. Impact financier de ces centres

Il faut également examiner ce que représentent ces centres en termes budgétaires³⁴.

Des plans pluriannuels 1994 - 1996 et 1997 - 2000 du ministère de la Justice, on peut retirer les chiffres suivants (en millions de francs belges) :

Centres	Exécuté	En exécution	Planifié	Tot.
Bruges	122	0	0	122
Merksplas	129	183	38	350
Vottem	0	304	0	304
Melsbroek	18	0	0	18
Steenokkerzeel	246	0	8	254
Centre de départ	0	0	305	305
Nouveau centre 127	0	0	350	350
Totaux	515	487	701	1703

Ces calculs³⁵ datent un peu et, depuis, d'autres investissements ont été réalisés, notamment pour l'agrandissement et la rénovation de ces centres; certaines estimations sont devenues des affirmations.

Ainsi, il convient d'ajouter à ce tableau le suivant, exprimé lui aussi en millions de francs, qui reprend les crédits prévus pour la construction des centres fermés et d'un centre de transit :

1998 (réalisé)	1999 (ajusté)	2000 (initial)	Total
221	217	162	600

En mettant en correspondance le total des crédits accordés successivement selon le budget des dépenses générales pour l'année budgétaire 2000 (soit 600 millions de francs) avec le crédit global calculé durant l'année 1997, on obtient un total final de 1.608 millions de francs belges.

³⁴ Sur tout ceci, voyez E. Friedmann, « Les coûts privés et publics de l'expulsion d'étrangers de Belgique », Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade d'ingénieur de gestion, Université Libre de Bruxelles, Ecole de Commerce Solvay, Année académique 1999/2000.

³⁵ E. Friedmann, op. cit., pp. 68 à 76.

Door de kosten voor de bouw en de vernieuwbouw te verdelen over de gehele populatie van asielzoekers in gesloten centra, komt men tot 2.067.500 frank per persoon voor een populatie van 800 vastgehouden personen.

De centra zijn opgericht om een bepaald aantal personen op te vangen; dat getal is derhalve bepalend voor de grootte en niet de momentane populatie.

Behalve de investeringskosten, die 1.608 miljoen frank bedragen, is het mogelijk de waarde te bepalen van de kosten per persoon voor een hechtenis van een maand in een gesloten centrum, en wel op de volgende wijze:

volgens de officiële bronnen	45.000 frank
volgens de bijgewerkte begrotingsrekeningen	26.583 frank
volgens het centrum voor illegalen te Brugge	19.345 frank

Het verschil is gedeeltelijk te verklaren door de wijze waarop de personeelskosten in rekening worden gebracht. Wat er ook van zij, de kosten van de gesloten centra overschrijden het miljard.

Ook met een andere kostenfactor moet rekening worden gehouden. Er is immers een verbetering nodig van de infrastructuur en de personeelsbezetting (opleiding en werving van meer bevoegd personeel³⁶), opdat de omstandigheden waarin de vreemdelingen in België worden vastgehouden zouden beantwoorden aan de minimumnormen inzake mensenrechten³⁷.

De huidige minister van Binnenlandse Zaken is het daar in zijn beleidsnota³⁸ trouwens mee eens: hij is van plan 500 miljoen frank te besteden aan de verbetering van de grensplaatsen waar asielzoekers worden vastgehouden en aan de inrichting van een centrum dat specifiek bestemd is voor gezinnen.

In het licht van die cijfers wordt duidelijker wat de gesloten centra werkelijk betekenen: een zware budgettaire last voor een resultaat dat inzake doelmatigheid de verwachtingen niet inlost.

En répartissant ces coûts de construction et de rénovation sur l'ensemble de la population détenue dans ces centres, nous obtenons 2.067.500 francs par personne en considérant une population détenue de 800 personnes.

Les centres ont en effet été créés pour accueillir un certain nombre de personnes et c'est ce nombre qui détermine leur taille et non la population effective à un moment donné.

Outre le coût des investissements qui est de 1.608 millions de francs, il est possible d'évaluer le coût par personne pour une détention d'un mois en centre fermé de la manière suivante :

selon les sources officielles	45.000 francs
selon les comptes retraités du budget	26.583 francs
selon le centre pour illégaux à Bruges	19.345 francs

La différence s'explique en partie par la comptabilisation des frais de personnel. En tout état de cause, le coût des centres fermés dépasse le milliard de francs belges.

Il faut également tenir compte d'un autre facteur de coût. En effet, l'amélioration des infrastructures et de l'encadrement (formation et recrutement de personnel plus compétent³⁶ s'impose afin que les conditions de détention des étrangers en Belgique respectent les normes minimales en matière de droits de l'homme³⁷.

L'actuel ministre de l'Intérieur en convient d'ailleurs dans sa note de politique générale³⁸: il prévoit d'affecter 500 millions à l'amélioration des lieux de détention situés à la frontière et à l'aménagement d'un centre spécialement destiné aux familles.

La réalité des centres fermés se laisse mieux comprendre à la lumière de ces données : une lourde charge budgétaire pour un résultat d'une efficacité inférieure à celui escompté.

³⁶ Doc Kamer, HA 50 COM 081, blz. 11 tot 13.

³⁷ Zie de voetnoten 9 en 10. Zie ook *Het regeringsbeleid met betrekking tot de immigratie*, verslag van de commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Senaat, Doc. Senaat 2-112/1, 1999-2000, blz. 14, en *Evaluatie van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen*, Doc. Senaat 1-768/1, 1998-1999, blz. 377.

³⁸ Nota inzake de algemene beleidslijnen voor een globaal immigratiebeleid, blz. 21 en 31.

³⁶ Doc. Chambre, HA 50 com 081, pp. 11 à 13.

³⁷ Voir notes 9 et 10. Voyez aussi le Rapport de la Commission de l'Intérieur du Sénat sur la politique gouvernementale à l'égard de l'immigration, Doc. Sénat, n° 2-112/1-1999/2000, p. 14 ainsi que l'Evaluation de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers faite par la Commission de l'Intérieur du Sénat, Doc. Sénat, n° 1-768/1-98/99, p. 377.

³⁸ Note de politique générale relative à une politique globale de l'immigration, pp. 21 et 31.

8. Conclusie

Het ultieme doel van dit wetsvoorstel is krachtig te reageren op de volgende vaststellingen:

Door van de vrijheidsberoving in een gesloten centrum de spil van de asielpcedure te maken, verwacht België asielbeleid en beleid inzake beheer van de migratiestromen. Het voeren van een ontradings- en terugzendingsbeleid dwarsboomt echter grondig het uitstippelen van een ernstig opvangbeleid.

Wij pleiten derhalve voor een drastische reorganisatie van het asielbeleid rond het mechanisme van de vrijwillige terugkeer. De bevindingen van de veldwerkers tonen aan dat in de gesloten centra maar al te vaak mensen zitten die niets liever willen dan België te verlaten.

Wij zijn ook radicaal tegen elke vorm van vrijheidsberoving van vreemdelingen zolang de procedure loopt. Artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden staat de vrijheidsberoving in die context slechts toe indien ze bedoeld is om de betrokkenen van het grondgebied te verwijderen. Asielzoekers vasthouden met het oog op hun verwijdering is vooruitlopen op het gevolg dat zal worden gegeven aan hun aanvraag, iets wat in een rechtstaat onaanvaardbaar is.

Voorts moet eens en voor altijd een einde worden gemaakt aan de opsluiting van minderjarigen in gesloten centra, want dat is in strijd met onze internationale verplichtingen (Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, Internationaal Verdrag betreffende de rechten van het kind, Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden). De techniek die erin bestaat de leeftijd van minderjarigen vast te stellen aan de hand van een beenderonderzoek is veel te onbetrouwbaar en te onzeker om er op een degelijke manier een maatregel tot vrijheidsberoving van kinderen mee te kunnen rechtvaardigen, vooral als men kijkt naar de omstandigheden waarin die vrijheidsberoving in de gesloten centra wordt beleefd. Een rapport van kinderpsychiaters kwam onlangs tot de conclusie dat het gevangenisstelsel van de gesloten centra volstrekt niet te rijmen valt met de specifieke behoeften van de minderjarigen en «een belemmering vormt voor de ontwikkeling van het denkproces die op termijn onvermijdelijk tot geestesziekte leidt»³⁹.

³⁹ Expertiseverslag in de zaak Awada versus Belgische Staat opgesteld door het *Centre de guidance de l'ULB* op 24 september 1999, blz. 24 tot 29

8. Conclusion

Le but ultime de cette proposition de loi est de réagir fermement aux constats suivants :

En faisant de la détention en centre fermé l'axe principal de la procédure d'asile, la Belgique opère une confusion entre politique d'asile et politique de gestion des flux migratoires. Or la mise en œuvre d'une politique de dissuasion et de renvoi contrarie fondamentalement l'élaboration d'une politique d'accueil sérieuse.

Nous plaçons dès lors pour une réorganisation radicale de la politique d'asile autour du mécanisme de retour volontaire. Les éléments recueillis auprès des acteurs de terrain montrent que, trop souvent, sont détenues en centre fermé des personnes qui souhaitent quitter la Belgique.

De la même manière, nous nous positionnons avec force contre toute forme de détention des étrangers en cours de procédure. En effet, l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'autorise la détention en cette matière qu'à la seule fin de l'éloignement du territoire. Le fait de maintenir des demandeurs d'asile en détention en vue de leur éloignement revient à préjuger des suites réservées à leur demande d'asile. C'est inacceptable dans un Etat de droit.

Par ailleurs, il doit être mis définitivement fin à la pratique de la détention des mineurs en centres fermés, qui met la Belgique en contravention avec ses obligations internationales (Pacte International relatif aux droits civils et politiques, Convention internationale relative aux droits de l'enfant, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Le procédé de détermination de leur âge - par examen osseux - est trop sujet à caution et génère trop d'incertitudes pour pouvoir fonder légitimement la mesure de privation de liberté d'enfants, particulièrement dans les conditions de détention qui sont celles des centres fermés. Un rapport de pédopsychiatres concluait récemment à l'inadéquation fondamentale entre les besoins spécifiques des mineurs d'âge et le système carcéral des centres fermés qui constitue « une entrave au développement du processus de pensée qui ne peut que conduire à terme à une pathologie psychique »³⁹.

³⁹ Rapport d'expertise dans l'affaire Awada/Etat belge élaboré par le Centre de Guidance de l'ULB le 24 septembre 1999, pp. 24 à 29.

Als het zo is dat de vrijheidsberoving in een gesloten centrum werd voorgesteld om de toestand te verbeteren van de vreemdelingen die voorheen in straf-inrichtingen zaten, kan men slechts vaststellen dat dit oogmerk niet werd bereikt. Het regime van vrijheidsberoving in een gesloten centrum is in heel wat opzichten immers veel strenger dan het gevangenisregime: uiterst beperkte contacten met de buitenwereld, complete ondoorzichtigheid van de werking van de instelling, totale onwetendheid inzake het einde van de vrijheidsberoving, moeilijke toegang tot de informatie die nodig is voor de gerechtelijke verdediging... Dat aspect van de gesloten centra, waar rechteloosheid en willekeur momenteel welig tieren, is onaanvaardbaar. Volgens de psychologen resulteert de structurele werking van de gesloten centra in een echte pathogenese ⁴⁰.

Om voor de hand liggende redenen van eerbiediging van de rechten van verdediging en van de waarborgen met betrekking tot de procedure die kenmerkend zijn voor een democratische Staat, verzetten wij ons tegen iedere maatregel tot vrijheidsberoving genomen door welke administratieve overheid ook. Alleen de rechterlijke instanties zijn in staat de voorwaarden van die eerbiediging te waarborgen zodat iedere willekeur, niet-motivering en ondoorzichtigheid worden uitgesloten. Die opmerking geldt uiteraard ook voor de beslissingen tot handhaving van de vrijheidsberoving. De controle op die motivering en op die van de evenredigheid tussen die maatregelen en het nagestreefde oogmerk is momenteel volstrekt ontoereikend.

Voor het geval dat nog gedwongen uitwijzingen zouden plaatsvinden dringen wij dan ook aan op een verscherpte controle op de hele procedure waarmee de bevoegde rechtscolleges die uitwijzingen omringen.

Aldus betrachten wij aansluiting bij het senaatsverslag over het immigratiebeleid van de regering en meer bepaald bij de conclusie ervan: «Op lange termijn zou het immigratiebeleid de optie van de gesloten centra niet meer noodzakelijk mogen maken ».

⁴⁰ *Idem*, blz.23

Il convient de souligner que si la détention en centre fermé a été proposée pour améliorer la situation des étrangers qui jusque là étaient détenus en établissement pénitentiaire, cet objectif n'a nullement été atteint. En effet, à de nombreux égards, le régime de détention en centre fermé est beaucoup plus dur que celui des prisons : contacts avec l'extérieur excessivement réduits, non transparence totale du fonctionnement de l'institution, ignorance totale quant à la fin de la détention, accès difficile aux informations nécessaires à l'élaboration d'une défense juridique.... Cet aspect des centres fermés, devenus de véritables zones de non-droit et d'arbitraire est inacceptable. Les psychologues constatent que découle du fonctionnement structurel des centres fermés une véritable pathogenèse⁴⁰.

Pour des raisons évidentes de respect des droits de la défense et des garanties procédurales qui caractérisent un Etat démocratique, nous nous opposons à ce que toute mesure de privation de liberté soit prise par une autorité administrative, quelle qu'elle soit. Seules les instances juridictionnelles sont à même d'assurer les conditions de ce respect, éloignant ainsi toute dimension d'arbitraire, de non-motivation et de non transparence. Il en va évidemment de même pour les décisions de maintien en détention. Le contrôle de la motivation aussi bien que celui de la proportionnalité de ces mesures à l'objectif poursuivi est à l'heure actuelle strictement insuffisant.

De la même manière, dans la mesure où les éloignements forcés devraient encore avoir lieu, nous appelons à un contrôle accru de toute la procédure qui les entoure par les juridictions compétentes.

De la sorte, nous nous inscrivons dans la continuité du rapport rendu par la Commission immigration du Sénat sur la politique gouvernementale à l'égard de l'immigration, et plus particulièrement de sa conclusion : « La politique d'immigration ne devrait plus, sur le long terme, nécessiter à l'avenir l'option des centres fermés ».

Yvan MAYEUR (PS)
Vincent DECROLY (AGALEV-ECOLO)

⁴⁰ *Idem*, p.23

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wordt een artikel 74-9 ingevoegd, luidend als volgt:

«Art. 74-9. — Geen enkele minderjarige en, behalve om redenen van openbare orde of in verband met 's lands veiligheid, geen enkele kandidaat-vluchteling mogen bij toepassing van een bepaling van deze wet worden geplaatst of van hun vrijheid beroofd.».

9 november 2000

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière réglée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Un article 74-9, rédigé comme suit est inséré dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers :

« Art. 74-9. — Aucun mineur d'âge et, sauf pour des raisons d'ordre public ou liées à la sécurité nationale, aucun candidat réfugié ne peut être placé ou mis en détention en application d'une disposition de la présente loi. ».

9 novembre 2000

Yvan MAYEUR (PS)
Vincent DECROLY (AGALEV-ECOLO)
Karine LALIEUX (PS)