

La Commission des plaintes chargée du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007)

Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant



Janvier 2008

La Commission des plaintes chargée du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007) :

Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant

INTRODUCTION

L'Arrêté Royal du 2 août 2002¹, qui régit le fonctionnement des centres fermés pour étrangers, demandeurs d'asile ou clandestins, instaure « une Commission avec un secrétariat permanent chargés du traitement des plaintes individuelles des occupants concernant l'application » du même arrêté.

Ce système de plaintes fonctionne depuis le mois de janvier 2004. La première plainte introduite par un étranger détenu dans un centre fermé date du 15 janvier 2004.

Tant l'« Ensemble des principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement »² que l'« Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus »³, adoptés au sein du système des Nations Unies, prônent l'existence de systèmes de plaintes accessibles aux personnes détenues, de manière à leur permettre de contester les conditions de leur détention. De même, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) accorde une importance toute particulière, lors de ses visites de lieux de détention, à la question de savoir s'il existe un système de plaintes accessible aux détenus et, dans l'affirmative, à la manière dont il fonctionne⁴. En effet, quel que soit le motif de la mesure de privation de liberté dont une personne peut faire l'objet, l'existence ou l'absence d'une procédure de plainte, les conditions d'exercice du droit de plainte et les modalités pratiques de son fonctionnement constituent des indicateurs importants du respect qui est accordé à cette personne. En outre, le bon fonctionnement d'un tel système de plainte constitue un instrument essentiel pour la prévention de toutes formes de torture ou de toutes autres formes de traitements inhumains ou dégradants.

¹ Arrêté royal du 2 août 2002 « fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, §1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », ci-après désigné par « l'AR »

² Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988. Voir en particulier le principe 33.

³ Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus, adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977. Voir en particulier la Règle 36.

⁴ Voir Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, Liste de contrôle pour des inspecteurs indépendants, Strasbourg, le 12 octobre 2000, p. 5

Parmi les missions que la loi confie au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR dans la suite de ce texte), figure celle de « veiller aux droits fondamentaux des étrangers »⁵.

L'Arrêté royal du 2 août 2002 qui régit le fonctionnement des centres fermés lui reconnaît le droit de visiter les centres fermés, droit que le CECLR exerce régulièrement⁶.

Cet Arrêté royal impose par ailleurs au secrétariat permanent de la Commission des plaintes qu'il met en place d'informer le CECLR, d'une part, de la plainte et de la suite qu'il a donnée à la plainte et, d'autre part, si la plainte a été soumise à la Commission, de la suite que celle-ci lui a donnée⁷.

Compte tenu du rôle particulier que lui confèrent la loi et les règlements en la matière, le CECLR croit utile de procéder à l'analyse et à l'évaluation du système de plaintes tel qu'il a été conçu il y a cinq ans et tel qu'il fonctionne depuis trois ans et demi.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Pour établir le présent rapport, le CECLR s'est fondé principalement sur les textes et sur informations qui lui ont été fournies par le secrétariat permanent de la Commission des plaintes. Celui-ci est tenu de l'informer de ce qu'une plainte a été introduite et des suites qui lui sont réservées. Il donne actuellement à ce devoir d'information une interprétation extrêmement restrictive, sur laquelle le présent rapport reviendra : les informations communiquées ne permettent d'autre analyse que statistique. Le CECLR a tenté de les compléter au moyen de ses propres constatations et des témoignages, forcément partiels et forcément incomplets, qu'ont bien voulu lui communiquer des personnes détenues dans les centres fermés qu'il visite régulièrement.

Ce rapport ne donne, en conséquence, qu'une vue partielle du système de plaintes qui fonctionne depuis un peu plus de trois ans et demi. Et ce, au risque de paraître injuste aux personnes qui, en son sein, sont animées d'une indéniable conscience professionnelle.

Nous déplorons le fait de n'avoir eu accès ni aux plaintes, ni aux décisions d'irrecevabilité prises par le secrétariat permanent, ni au résultat des conciliations conclues entre les plaignants et les directions des centres fermés, ni aux décisions prononcées par la Commission des plaintes..

Le CECLR est convaincu qu'une véritable politique de transparence – dans le plein respect des personnes détenues dans les centres fermés – contribuerait à asseoir la

⁵ Article 2,§3 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

⁶ Des collaborateurs du CECLR visitent chaque centre fermé une fois par mois

⁷ Articles 131 et 132§5 de l'AR du 2 août 2002

crédibilité du système de plaintes en vigueur et à écarter la suspicion que l'opacité actuelle qui entoure son fonctionnement suscite et nourrit.

Dans un premier chapitre, ce rapport propose une analyse juridique des textes qui organisent la procédure de plaintes destinée aux personnes détenues dans des centres fermés. Le deuxième chapitre consiste en une analyse des chiffres dont dispose le CECLR sur la base des informations qui lui sont communiquées par le secrétariat permanent de la Commission des plaintes. Le troisième chapitre complète cette description juridique et ces données statistiques par la présentation des constats établis et des informations recueillies par le CECLR à l'occasion notamment de ses visites en centres fermés et de ses contacts avec le Secrétariat permanent. Les conclusions du présent rapport sont présentées dans le quatrième chapitre. Le cinquième chapitre, enfin, est consacré aux recommandations que croit pouvoir émettre le CECLR.

1. CADRE JURIDIQUE

L'Arrêté royal du 2 août 2002 qui fixe le régime et les règles de fonctionnement des centres fermés prévoit, sous un Titre VI intitulé « Plaintes individuelles d'occupants et rapport annuel », l'instauration, par le Ministre, d'une « *commission avec un secrétariat permanent qui sont exclusivement chargés du traitement des plaintes individuelles des occupants concernant l'application du présent arrêté* »⁸. Les articles 130 à 134 de l'Arrêté Royal y sont consacrés.

Un Arrêté ministériel adopté par le Ministre de l'Intérieur le 23 septembre 2002⁹ établit « la procédure et les règles de fonctionnement de la Commission et du secrétariat permanent, visé à l'article 130 de l'Arrêté royal du 2 août 2002 ».

1.1. Le champ de compétence du secrétariat permanent et de la Commission des plaintes

Le champ de compétence de la Commission des plaintes et de son secrétariat permanent se borne au traitement des plaintes qui portent sur l'application de l'Arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement des centres fermés.(article 130 de l'AR). Celui-ci consiste en cinq titres, qui délimitent le rôle de la Commission des plaintes : il ne peut donc être valablement saisi que de plaintes qui portent sur la « réglementation relative aux occupants » (Titre II de l'AR), les « règles de vie et le régime disciplinaire dans le centre » (Titre III de l'AR), les règles de « sécurité et (de) maintien de l'ordre public (Titre IV de l'AR), les « prescriptions administratives » (Titre V de l'AR), et les règles relatives aux « plaintes individuelles d'occupants et (au) rapport annuel » (Titre V de l'AR).

Par conséquent, la Commission des plaintes et son secrétariat ne sont pas compétents pour examiner des plaintes concernant les conditions dans lesquelles s'est déroulée

⁸ Article 130

⁹ Ci-après désigné par « l'AM »

l'arrestation, des contestations portant sur le bien-fondé de la décision de privation de liberté, des plaintes relatives aux conditions dans lesquelles s'est déroulé un transfert ou encore, des plaintes concernant les conditions dans lesquelles s'est déroulée un éloignement ou une tentative avortée d'éloignement.

En outre, compte tenu du champ d'application de l'Arrêté royal, la procédure de plainte mise en place ne concerne pas les personnes détenues au centre « INAD » de l'aéroport de Bruxelles-national¹⁰ qui, quoique privées de liberté, n'ont accès à aucune procédure formelle de plainte quant à leurs conditions de détention.

En application de l'article 6 de l'AM, c'est le secrétariat permanent de la Commission de plaintes qui est chargé de vérifier et de décider si la plainte introduite porte bien sur « une décision ou des faits liés à l'application de l'arrêté royal du 2 août 2002 ». S'il estime que ce n'est pas le cas, la plainte est écartée comme « irrecevable », et n'est pas soumise à la Commission.

1.2. Les conditions de recevabilité des plaintes

Pour être recevable, une plainte doit :

- Etre rédigée par écrit (article 1^{er} de l'AM)
- Etre rédigée dans une des langues nationales ou dans la langue maternelle de l'« occupant¹¹ » (article 1^{er} de l'AM)
- Etre signée par l'occupant (article 1^{er} de l'AM)
- Etre datée (Article 1^{er} de l'AM)
- Etre introduite dans les cinq jours à compter de la date où a été prise la décision alléguée ou de celle où se sont produits les faits allégués. (article 6 de l'AM). C'est la date de la télécopie (en cas d'introduction par l'intermédiaire du directeur du centre, au bénéfice de l'extrême urgence) ou la date de la confirmation de la réception de la plainte par le secrétariat permanent (en cas de plainte déposée à l'occasion d'une permanence organisée par le secrétariat permanent dans le centre fermé, ou en cas de plainte ordinaire envoyée ou transmise par porteur au secrétariat de la commission des plaintes par l'intermédiaire de la direction) qui est considérée comme date d'introduction de la plainte. (article 4 de l'AM)
- Etre remise à un collaborateur du secrétariat permanent à l'occasion d'une permanence organisée dans le centre fermé ou être remise au directeur du centre fermé, chargé de la transmettre au secrétariat permanent (article 2 de l'AM)

C'est au secrétariat permanent qu'il appartient de vérifier et de décider, outre la question du respect du champ de compétence évoquée plus haut, si ces conditions formelles de

¹⁰ Voir article 2 de l'AR : « Le présent arrêté est applicable à tous les lieux aménagés afin d'être utilisés de manière permanente comme un des lieux visés à l'article 74/8 de la loi (du 15 décembre 1980°, à l'exception des établissements pénitentiaires et les centres INAD. »

¹¹ Le terme « occupant » est celui par lequel l'AR désigne, en français, l'étranger détenu dans un centre fermé. En néerlandais, le terme retenu est « bewoner » (habitant, résident). Dans le présent rapport, le terme « occupant » est utilisé dans la mesure où il est fait référence à une disposition légale ou réglementaire. Le CECLR souligne cependant son caractère euphémique, s'agissant d'une personne privée de liberté.

recevabilité sont remplies. S'il estime que ce n'est pas le cas, la plainte est écartée comme « irrecevable », et n'est pas soumise à la Commission.

Ni l'Arrêté royal, ni l'Arrêté ministériel ne prévoient de recours contre une décision d'irrecevabilité prononcée par le secrétariat permanent.

A noter enfin que les conditions de recevabilité ici énoncées ne sont pas prescrites par l'Arrêté royal : elles ont été définies par l'Arrêté ministériel, auquel l'Arrêté royal réservait le soin de « fixer les règles de procédure et de fonctionnement du secrétariat permanent et de la Commission »¹².

1.3. L'organisation et la composition du secrétariat permanent

Le secrétariat permanent est « créé par le/la président(e) du Comité de direction du Service public fédéral de l'Intérieur », qui doit « désigner un nombre suffisant de membres du personnel des deux rôles linguistiques pour que les plaintes puissent être traitées dans un délai raisonnable ».

A l'heure actuelle, une seule personne assure le secrétariat permanent, sous la supervision de la présidente du Comité de direction du Service public fédéral de l'Intérieur.

1.4. La composition de la Commission des plaintes

La Commission des plaintes « est composée de trois membres, à savoir :

1° un magistrat, un ancien magistrat ou un membre ou un ancien membre d'une juridiction administrative, qui exerce la présidence ;

2° un avocat ou un chargé de cours en droit dans une université belge ;

3° le/la président(e) du Comité de direction du Service public fédéral de l'Intérieur ou son délégué, à l'exclusion d'un membre du personnel de l'Office des étrangers.» (Article 130 de l'AR.)

Ils doivent être nommés par le Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences. Leur mandat est d'une durée de cinq ans. (Article 16 de l'AM.)

Par Arrêté ministériel du 9 septembre 2003, ont été nommés « membres de la Commission chargée du traitement des plaintes individuelles des occupants des centres fermés » :

4 membres néerlandophones, à savoir :

- Monsieur Philippe Gysbergs, en qualité de magistrat, président de la Commission,
- Madame Linda Luytens, en qualité d'avocate,

¹² Article 133 de l'AR

- Monsieur Frank Coel, en qualité d'avocat,
- Madame Monique De Knop, en qualité de présidente du Comité de direction du SPF Intérieur

et 3 membres francophones, à savoir :

- Monsieur Jean-Jacques Stryckmans, en qualité d'ancien magistrat,
- Monsieur Pierre Monville, en qualité d'avocat,
- Madame Monique De Knop, en qualité de présidente du Comité de direction du SPF Intérieur.

La présidente du Comité de direction du Service public fédéral de l'Intérieur est comptée comme membre néerlandophone et comme membre francophone. Seul Monsieur Gysbergs se voit attribuer la fonction de Président, en sa qualité de magistrat.

Par Arrêté ministériel du 8 avril 2005¹³, adopté en considération du « fait que la Commission doit être complétée, en vue de son fonctionnement optimal, par un certain nombre de membres », ont en outre été nommés :

2 membres néerlandophones, à savoir :

- Monsieur Oscar Vankesbeeck, en qualité d'avocat,
- Monsieur Tom Vander Beken, en qualité de chargé de cours en droit dans une université.

1 membre francophone, à savoir :

- Monsieur Savas Salman, en qualité d'avocat.

1.5. Le rôle du secrétariat permanent

Le rôle du secrétariat permanent est essentiel au fonctionnement du système de plainte mis en place par l'AR. Ses fonctions sont multiples (voir article 131 de l'AR).

- **Réception et traitement des plaintes**

Le secrétariat permanent réceptionne les plaintes, soit directement, à l'occasion de permanences qu'il organise dans les centres fermés, soit par l'intermédiaire des directeurs des centres fermés.

Il doit accuser réception de la plainte « immédiatement ou endéans le jour ouvrable au cours duquel la plainte lui est parvenue » (article 4 de l'AM).

Il peut recueillir des informations complémentaires à propos de la plainte introduite s'il le juge utile. Au besoin, il assure la traduction de la plainte. (article 1^{er} de l'AM)

- **Décision sur la recevabilité des plaintes**

C'est le secrétariat permanent qui est chargé de statuer sur la recevabilité des plaintes (voir plus haut). Rappelons qu'aucun recours n'est prévu contre une décision d'irrecevabilité prise par le secrétariat permanent. Si le secrétariat juge une plainte irrecevable, le dossier est clôturé. (article 10 de l'AM)

¹³ Arrêté ministériel modifiant l'arrêté ministériel du 9 septembre 2003 portant nomination des membres de la Commission chargée du traitement des plaintes individuelles des occupants des centres fermés.

- **Conciliation entre les parties concernées**

S'il estime qu'une plainte est recevable, le secrétariat permanent tente d'obtenir une conciliation entre les parties. Même après un refus de conciliation et la transmission du dossier à la Commission des plaintes, le secrétariat permanent peut poursuivre ses tentatives de conciliation. Le plaignant qui accepte la conciliation est appelé à retirer sa plainte par écrit, le dossier est clôturé (article 10 de l'AM) et ce, que la conciliation ait été obtenue avant ou après la transmission de la plainte à la commission.

- **Devoir d'information**

Le secrétariat permanent a le devoir d'informer de la plainte et de la suite qu'il lui réserve:

- l'occupant,
- le directeur du centre fermé concerné,
- le Directeur général de l'Office des étrangers et
- le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR).

Si la Commission a été amenée à statuer sur une plainte (ce qui suppose qu'elle ait, au préalable, été jugée recevable, et que la tentative de conciliation n'ait pas abouti), le secrétariat permanent a en outre le devoir d'informer de la suite que la Commission lui a réservée :

- l'occupant,
- le directeur du centre fermé concerné,
- le Ministre de l'Intérieur et
- le CECLR.

- **Organisation du travail de la Commission et détermination de sa composition**

Le secrétariat assume un rôle de « greffier » pour le compte de la commission. En outre, c'est lui qui « détermine la composition de la Commission, d'après la disponibilité de ses membres ». (article 19 de l'AM). Ni l'AR, ni l'AM ne précisent la manière dont doit être composé le siège de la Commission. Aucune disposition ne précise la manière dont les affaires doivent être distribuées entre les membres néerlandophones et les membres francophones de la Commission.

- **Constitution du dossier sur la base duquel la Commission traitera la plainte**

Le secrétariat permanent « instruit » le dossier qui sera soumis à la Commission. (article 14 de l'AM).

1.6. Le rôle des directions des centres fermés

C'est par l'intermédiaire du directeur du centre fermé que l'occupant doit, à défaut d'introduire sa plainte à l'occasion d'une permanence organisée dans le centre par le secrétariat permanent, faire parvenir sa plainte au secrétariat permanent.

Le directeur du centre fermé est tenu de l'envoyer ou de la transmettre par porteur au secrétariat permanent « sans délai ». (article 2)¹⁴.

Si l'occupant invoque l'extrême urgence, il peut demander au directeur du centre fermé de transmettre sa plainte au secrétariat par télécopie. (article 2,§2). Le directeur peut refuser le bénéfice de l'extrême urgence et, donc, ne transmettre la plainte que par la poste ou par porteur, en motivant sa décision par écrit et en la notifiant à l'occupant.

Le directeur du centre fermé doit fournir au plaignant la preuve écrite de la date et de l'heure de l'envoi ou de la transmission de la plainte au secrétariat permanent. (article 2, 4, §2 de l'AM)

1.7. La procédure devant la Commission des plaintes

La Commission ne peut siéger qu'à condition que trois de ses membres soient présents.

Les dispositions de l'AR et de l'AM ne prévoient ni audience, ni comparution des parties. Il n'est pas prévu que, le cas échéant, l'avocat du plaignant soit avisé de la réunion de la Commission des plaintes au cours de laquelle la plainte de son client sera examinée.

La Commission statue sur la base du dossier constitué par le secrétariat permanent (article 14 de l'AM). Si elle juge ce dossier incomplet, elle peut recueillir elle-même un complément d'information auprès des parties concernées.

Elle statue à la majorité des voix.

Elle n'est tenue légalement par aucun délai.

1.8. Le pouvoir de décision de la Commission des plaintes

La Commission peut déclarer la plainte dont elle est saisie fondée, partiellement fondée ou non fondée.

Une plainte ne sera jugée fondée que pour autant que la décision attaquée ou le fait sur lequel porte la plainte est en contradiction avec une des dispositions de l'AR du 2 août 2002.

Dans les cas où la plainte est déclarée fondée, la Commission des plaintes peut :

- soit adresser toute recommandation qu'elle juge utile au directeur du centre et au Directeur général,
- soit annuler, en tout ou en partie, la décision qui aurait été attaquée par la plainte,
- soit adresser au Directeur général de l'Office des étrangers toute recommandation quant à une éventuelle sanction à l'encontre des membres du personnel concernés.

¹⁴ L'article 3 de l'AM parle, quant à lui des « plus brefs délais ».

Il n'appartient donc pas à la commission des plaintes de rétablir dans son droit un occupant qui aurait été victime d'un fait contraire à l'une des dispositions de l'AR, en lui octroyant, par exemple, un dédommagement ou une réparation en nature. La Commission des plaintes émet essentiellement des recommandations, et n'a de pouvoir de décision que si elle décide d'annuler une décision explicitement attaquée par un plaignant.

1.9. Les effets de l'introduction d'une plainte sur une décision d'éloignement

L'AR spécifie que l'introduction d'une plainte ne suspend pas les mesures d'éloignement prises à l'encontre du plaignant, ni leur exécution¹⁵.

1.10. L'information concernant la procédure de plainte

L'article 17 de l'AR impose que soit constamment mis à la disposition de chaque personne qui souhaite les consulter durant son séjour dans le centre, le texte de l'Arrêté royal et le règlement d'ordre intérieur du centre.

Par ailleurs, chaque détenu doit être mis en possession d'une « brochure d'accueil » qui décrit les conditions de séjour dans le centre fermé et d'une « brochure d'information » qui explique les possibilités de recours contre la décision de détention, la possibilité « d'introduire une plainte concernant les circonstances de la détention », celle d'obtenir l'assistance d'une ONG et celle de faire appel à une assistance juridique.

C'est donc en principe via la « brochure d'information » et la mise à disposition de l'Arrêté Royal que le détenu est informé de la procédure de plainte.

2. ELEMENTS D'APPRECIATION STATISTIQUES

Comme cela a été indiqué, l'AR impose au secrétariat permanent de la Commission des plaintes qu'il informe le CECLR des plaintes qu'il reçoit et des suites qu'il lui réserve et, si la plainte a été transmise à la Commission, des suites que celle-ci lui a réservées.

Le secrétariat permanent de la Commission des plaintes donne actuellement à ce devoir d'information qu'il a à l'égard du CECLR une interprétation extrêmement restrictive.

Il se borne à informer le CECLR, par un premier courrier, de ce qu'un « occupant » de tel ou tel centre fermé a introduit une plainte, et de la date à laquelle il a réceptionné cette plainte. Il indique la catégorie générale dans laquelle il classe la plainte : comportement du personnel, nourriture, mesures disciplinaires, disparition d'effets personnels...

Un second courrier est ultérieurement adressé au CECLR.

Selon les cas de figure :

¹⁵ Article 134

- soit il y est indiqué que la plainte a été jugée irrecevable par le secrétariat permanent,
- soit il y est indiqué que l'occupant a retiré sa plainte, à la suite de la conciliation organisée par le Secrétariat permanent (ce qui suppose que, au préalable, celui-ci ait jugé la plainte recevable).
- soit il y est indiqué que la Commission a statué (ce qui suppose que, au préalable, le secrétariat permanent ait jugé la plainte recevable et ait ensuite échoué dans ses tentatives de conciliation). Il est ensuite indiqué si la Commission a jugé la plainte non fondée, sans objet, fondée ou partiellement fondée.

Le CECLR ne reçoit aucune information sur la motivation des décisions prises, quelles qu'elles soient : si le secrétariat a jugé une plainte irrecevable, il n'indique pas le motif d'irrecevabilité ; si une conciliation est intervenue, le secrétariat n'en précise pas l'objet et le résultat ; si la Commission juge une plainte non fondée ou la rejette, le CECLR reste dans l'ignorance du contenu et de la motivation de la décision de rejet et enfin, si la Commission juge une plainte totalement ou partiellement fondée, le Centre n'est informé ni du contenu de la décision, ni de sa motivation. A ce jour, aucune plainte n'a provoqué d'annulation de la décision attaquée. Six plaintes, jugées partiellement ou entièrement fondées, ont donné lieu à des recommandations. La nature des recommandations adressées à la Direction des centres fermés concernés et à la Direction générale de l'Office des étrangers n'est pas communiquée par le secrétariat permanent au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Concrètement, donc, le CECLR ne dispose, compte tenu de l'interprétation donnée par le secrétariat de la Commission des plaintes à son devoir d'information, que de données de nature essentiellement statistique.

Ces données, quoique lacunaires, sont néanmoins riches d'enseignement.

2.1. Nombre de plaintes introduites

C'est l'Arrêté royal du 2 août 2002 qui prévoit la création de la Commission des plaintes et de son secrétariat permanent.

L'Arrêté ministériel nommant ses membres fut adopté le 9 septembre 2003, soit plus d'un an plus tard.

La Commission fonctionne dans les faits depuis le début de l'année 2004. La première plainte fut introduite le 15 janvier 2004.

A la date du 31 août 2006, soit en un peu plus de trois ans et demi de fonctionnement de la Commission et de son secrétariat permanent, 156 plaintes avaient été introduites, d'après les informations qui ont été communiquées au CECLR par le secrétariat permanent : 40 en 2004, 20 en 2005, 53 en 2006 et 43 en 2007 (chiffres arrêtés à la date du 31 août 2007).

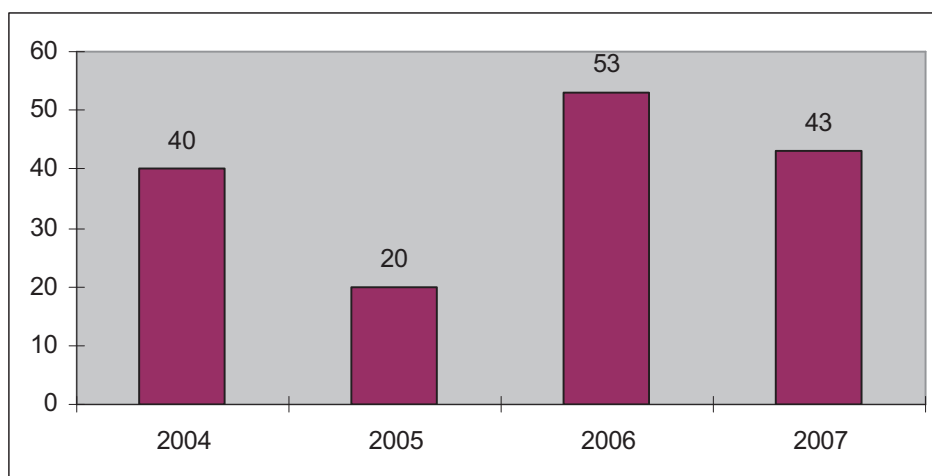


Tableau n° 1 :
Nombre de plaintes introduites de 2004 à fin août 2007

Ces chiffres sont à mettre en rapport avec le nombre d'étrangers qui ont séjourné dans un des centres fermés visés par l'Arrêté royal - à savoir le Centre 127, le Centre de rapatriement 127 bis, le Centre pour illégaux de Bruges, le Centre pour illégaux de Merksplas et le Centre pour illégaux de Vottem - au cours de la même période : 7622 personnes en 2004, 8191 en 2005 et 8742 en 2006. (Les chiffres de 2007 ne sont évidemment pas encore connus à la date du présent rapport.)

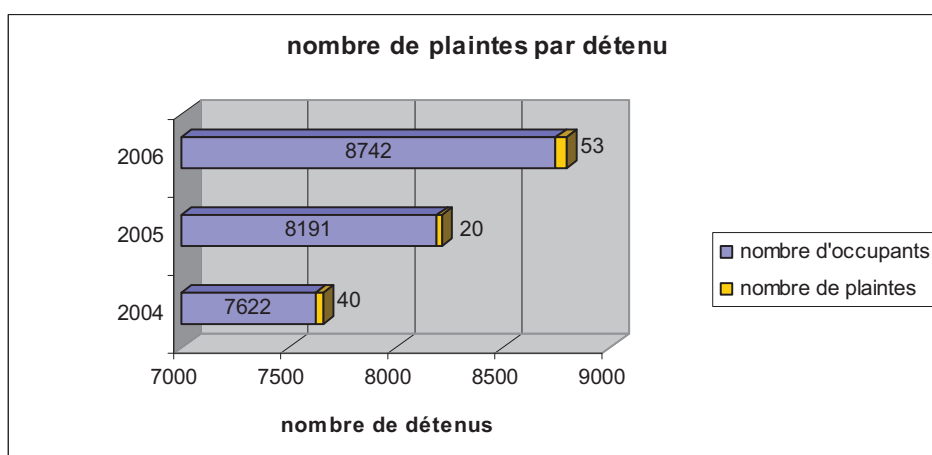


Tableau n°2 :
Rapport entre le nombre de plaintes introduites et le nombre d'occupants par année

En 2004, 0.52% d'étrangers détenus en centres fermés ont fait appel à la procédure de plainte qui leur est destinée, en 2005, 0.24% et en 2006, 0,6%.

2.2. Répartition des plaintes entre les différents centres fermés.

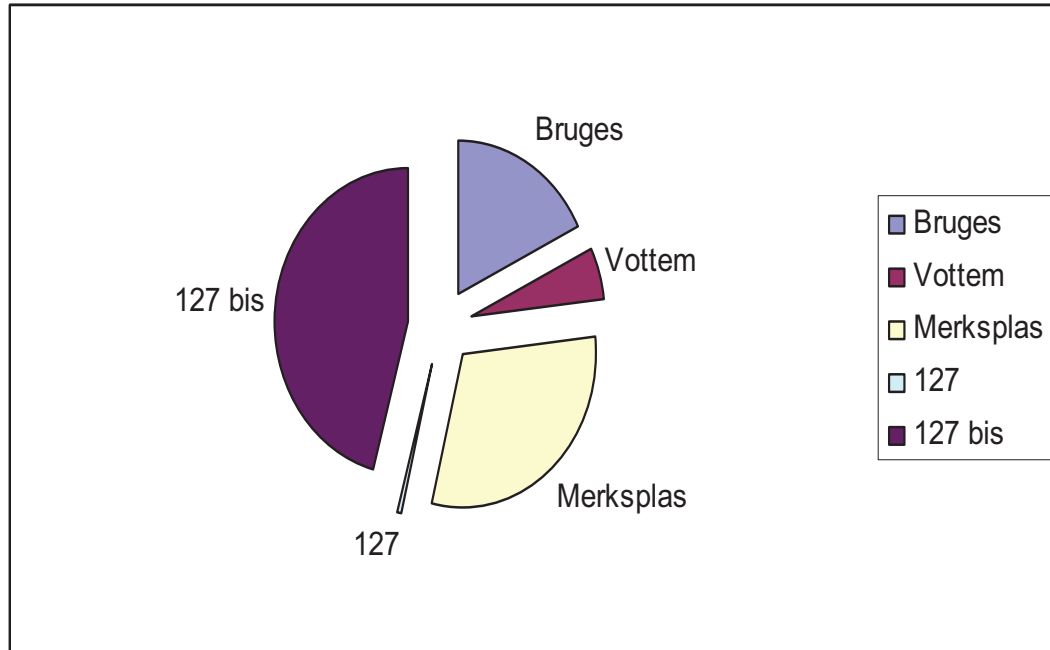


Tableau n°3: répartition des plaintes entre les différents centres fermés

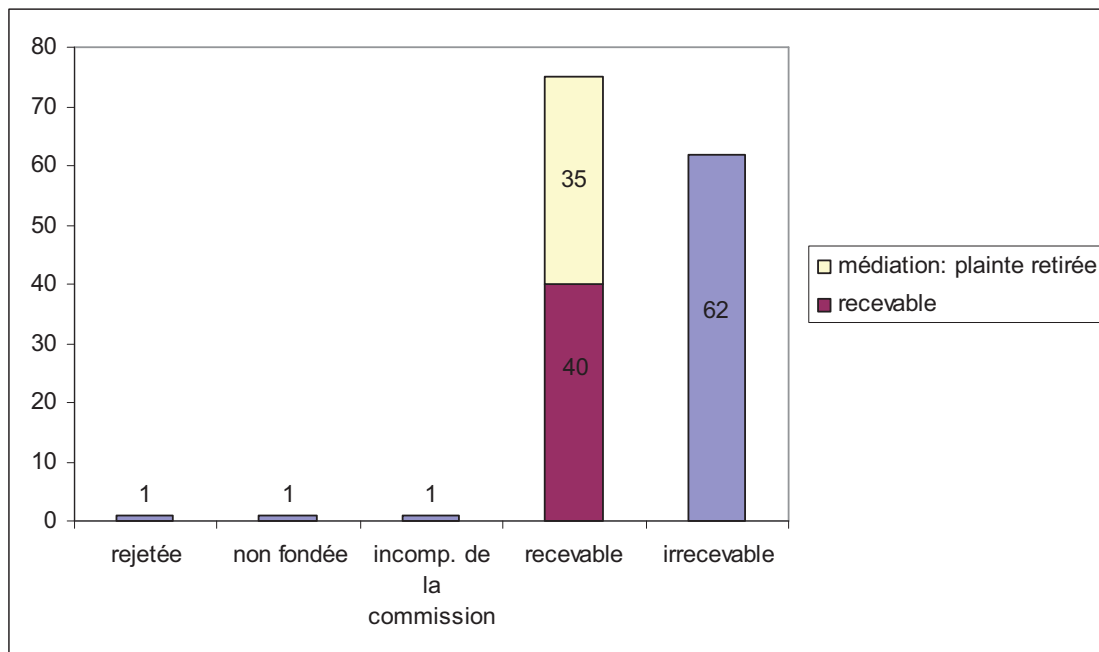
La répartition des plaintes introduites selon les centres fermés varie de manière considérable : sur les 156 plaintes introduites entre janvier 2004 et le 31 août 2007, 71 plaintes émanaient de personnes détenues au centre 127bis, 47 plaintes émanaient de personnes détenues au centre fermé de Merksplas, 27 plaintes émanaient de personnes détenues au centre fermé de Bruges, 9 plaintes émanaient de personnes détenues au centre fermé de Vottem et seule une plainte émanait du centre 127. L'origine d'une plainte n'est pas connue du CECLR.

2.3. Nature des décisions prises à la suite d'une plainte

2.3.1. Décisions prises par le Secrétariat permanent

Au jour du présent rapport, le CECLR a été informé de la suite donnée par le Secrétariat à 148 plaintes.

Rappelons que le Secrétariat a le double pouvoir exclusif de se prononcer sur la recevabilité des plaintes introduites et, là où il juge la plainte recevable, de mener des tentatives de conciliation qui, si elles aboutissent, ont pour résultat la clôture du dossier.



**Tableau 3 :
Décisions prises par le secrétariat permanent**

Sur 148 plaintes introduites, 65 ont été déclarées irrecevables, soit 44%.

80 plaintes, soit 54% des plaintes introduites ont été implicitement jugées recevables, puisqu'elles ont donné lieu ultérieurement soit à une conciliation soit à la saisine de la Commission.

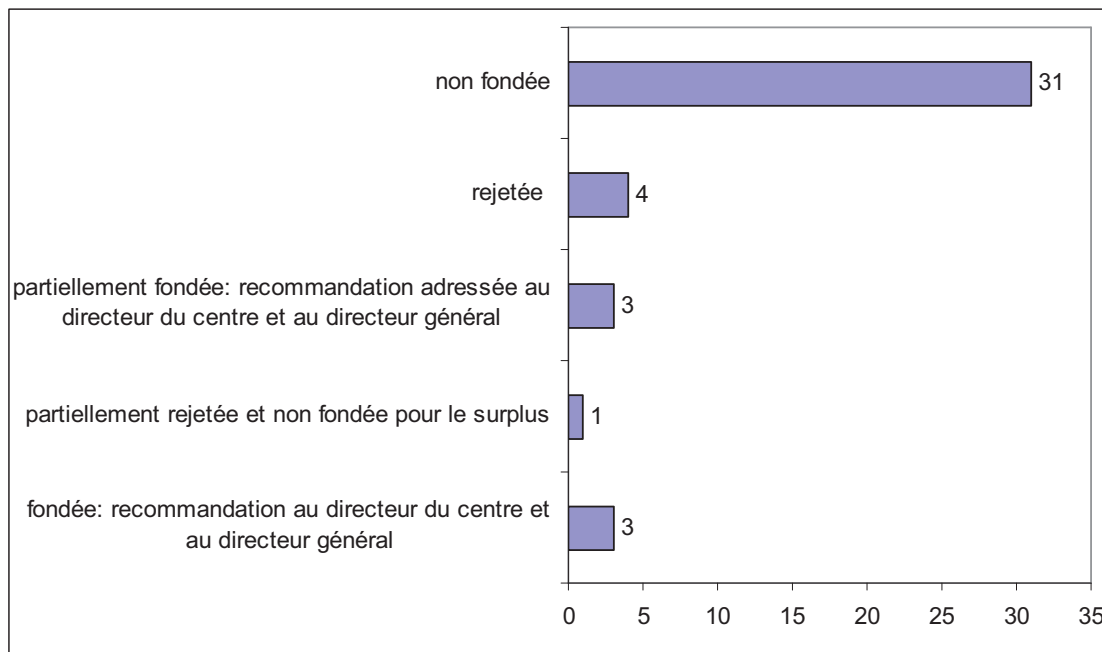
Sur ces 80 plaintes, 37 se sont clôturées par une conciliation opérée par le secrétariat permanent, soit 25% du total des plaintes introduites, et 46% des plaintes jugées recevables.

Curieusement, le secrétariat a en outre pris trois décisions pour lesquelles elle n'est en principe pas compétente : dans un cas, elle a décidé que la Commission n'était pas compétente, dans un autre que la plainte n'était pas fondée et dans un troisième que la plainte était sans objet.

Seules 43 plaintes ont été soumises à la Commission pour décision, soit 29% des plaintes introduites.

2.3.2. Décisions prises par la Commission

Sur 43 affaires soumises à la Commission pour décision, le CECLR a été informé de l'issue de 38 plaintes.



2.4. Motifs des plaintes

La grande majorité des plaintes porte sur le comportement du personnel (77). Suivent les plaintes portant sur les soins médicaux (18) puis celles portant sur la nourriture (13).

1	Comportement du personnel	77
2	Soins médicaux	18
3	Qualité des repas	13
4	Perte d'objets personnels	9
5	Avocat	6
	Conditions de vie dans le centre	6
6	Procédure d'asile	4
	Contestation d'une mesure disciplinaire	4
	Documents de séjour	4
7	Traitement durant la détention	3
	Comportement de co-détenus	3
	Comportement de la police lors d'une tentative de rapatriement	3
	Mesures d'ordre	3
8	Absence d'interprète	2
	Transfert vers un autre centre	2
	Problème dans l'usage du téléphone payant	2
	Problèmes linguistiques	2
	Mesure de sécurité	2
9	Autres	51

NB: le total des motifs répertoriés est supérieur au nombre de plaintes introduites, en raison du fait que certaines plaintes invoquent plusieurs griefs différents.

2.5. Délais de traitement des plaintes

D'après les informations qui lui ont été transmises par le secrétariat permanent, une période moyenne de 14 jours s'écoule entre le moment où le Secrétariat réceptionne la plainte et, s'il la juge recevable, celui où il parvient à une conciliation qui se traduit par le retrait de la plainte. Le délai le plus court enregistré entre ces deux moments est de deux jours, le délai le plus long est de 27 jours.

Une période moyenne de 31 jours s'écoule entre le moment où le secrétariat réceptionne la plainte et celui où, dès lors que la plainte a été jugée recevable et ne s'est pas soldée par une conciliation, la Commission des plaintes prend une décision. Le délai le plus court enregistré entre ces deux moments est de un jour, le délai le plus long est de 75 jours.

3. CONSTATS ET ANALYSE

3.1. L'accessibilité de la procédure de plainte

3.1.1. L'information

La brochure d'information

C'est via la « brochure d'information » que le détenu est censé être informé, lors de son arrivée dans un centre fermé, de la procédure de plainte et de ses modalités¹⁶. Ce n'est qu'à partir d'octobre 2006 qu'une « brochure d'information » a été finalisée et mise à disposition des centres fermés. Elle n'existait alors que dans les trois langues nationales et en anglais. Son usage ne semble pas encore systématisé dans tous les centres fermés et ce, d'autant moins que les réformes législatives du droit des étrangers entrées en vigueur le 10 octobre 2006 et 1^{er} juin 2007 ont rendu obsolète une partie importante des informations qu'elles contiennent.

Cependant, une fiche d'information concernant la procédure de plainte semble être mise à la disposition des détenus via la « brochure d'accueil » développée individuellement par

¹⁶ L'article 17 de l'AR impose aux centres fermés de mettre à la disposition des détenus le texte de l'AR et celui du règlement d'ordre intérieur, qu'ils doivent pouvoir consulter. En outre, chaque détenu devrait être mis en possession, d'une part, d'une brochure d'accueil « contenant les droits et les devoirs relatifs à son séjour dans le centre et les possibilités d'une assistance dans les domaines médical, psycho-social, moral, philosophie ou religieux » et, d'autre part, d'une brochure d'information « qui lui explique les possibilités de recours contre la détention, la mise à disposition du Gouvernement ou le maintien, les possibilités d'introduire une plainte concernant les circonstances de sa détention, de la mise à disposition du Gouvernement ou du maintien, d'obtenir l'assistance d'une organisation non-gouvernementale et de faire appel à une assistance juridique.

chacun des centres¹⁷. Là où elle existe, cette « brochure d'accueil » est distribuée de manière plus ou moins systématique. Par ailleurs, la fiche consacrée à la procédure de plainte est affichée dans certains centres fermés¹⁸.

La fiche en question est rédigée comme suit :

« VOUS AVEZ UNE PLAINTÉ

Naturellement vous avez toujours la possibilité de vous adresser à la Direction du centre pour tous problèmes¹⁹ concernant votre séjour au Centre. Vous pouvez introduire une plainte, si vous le désirez.

Comment ?	Vous écrivez une lettre, dans votre langue ou une langue officielle de Belgique (néerlandais, français, allemand). Cette plainte doit être <u>signée</u> et <u>datée</u> par vous-même.
Chez qui ?	Dans une enveloppe fermée ou une lettre ouverte à : - <u>La Direction du Centre</u> : après une demande de rendez-vous -Un membre du <u>service social</u> -Chaque membre du Centre -Au Secrétariat Permanent de la Commission des Plaintes ou au représentant de cette commission, si une permanence est organisée dans le Centre
Envoyez où ?	Secrétariat Permanent de la Commission des Plaintes Rue de Louvain 1 1000 Bruxelles
De quelle manière ?	-par une tierce personne (par porteur) -par fax -par lettre simple (La Poste)
Contre quoi ?	-La plainte doit se rapporter à une décision ou à des faits liés à l'application de l'Arrêté Royal du 02 août 2002 fixant le régime et les mesures de fonctionnement des centres fermés. -La plainte doit se rapporter à une décision qui a été prise ou à des faits qui se sont produits au plus tard cinq jours avant l'introduction de la plainte.
Vous recevez ?	-Un accusé de réception (preuve d'acceptation) de votre plainte par le Centre -Une copie de votre plainte si votre déclaration (la plainte) est réceptionnée ²⁰

¹⁷ à l'exception du centre 127 qui, à ce jour, ne dispose toujours pas d'une véritable brochure d'accueil. A notre connaissance, les détenus ne reçoivent pas non plus d'information écrite concernant la procédure de plainte.

¹⁸ C'est le cas au centre 127 (où il est affiché dans la salle commune et dans le local d'« intake ») et au centre de Merksplas (où il est affiché dans les bureaux des assistants sociaux)

¹⁹ La version néerlandaise parle de "bekommernissen en aanbevelingen" (problèmes et recommandations) et la version anglaise parle de « problems or recommendations » (problèmes ou recommandations)

-Une preuve que votre plainte est envoyée par lettre, par fax ou via une tierce personne (par porteur)
-Un accusé de réception (preuve d'acceptation) de votre plainte par le Secrétariat Permanent
-la décision par le Secrétariat Permanent ou la Commission des Plaintes.

Informations ? Si vous désirez de plus amples renseignements sur la Commission des Plaintes, contactez l'assistant social.

Important !!! L'introduction d'une plainte ne suspend pas les mesures d'éloignement du territoire, ni leur exécution. »

Les informations que contient cette fiche apparaissent lacunaires, et peuvent prêter à confusion. En outre, les versions française, néerlandaise²¹ et anglaise ne sont pas identiques.

Ainsi :

- L'indication selon laquelle elle doit être introduite « chez la direction du centre après une demande de rendez-vous » peut porter à croire que c'est la direction qui en est le destinataire.
- La mention du fait qu'elle peut être introduite auprès du secrétariat si une permanence se tient dans le centre ne tient pas compte du fait que jamais le secrétariat permanent n'a tenu de telles permanences. L'indication selon laquelle elle peut être remise à un représentant de la commission est inexacte, l'Arrêté royal ne le prévoyant pas.
- L'indication selon laquelle la plainte peut être transmise « par une tierce personne (par porteur), par fax ou par simple lettre » peut porter à croire que la plainte peut être introduite et envoyée comme un courrier ordinaire par la personne détenue elle-même, ou par l'intermédiaire d'une personne extérieure au centre (visiteur, visiteur d'ONG, avocat...) ce qui est inexact : c'est en principe via la direction qu'elle doit être envoyée.
- L'indication selon laquelle l'accusé de réception équivaldrait à une « preuve d'acceptation » de la plainte par le centre fermé peut porter à croire que le centre fermé lui-même aurait à apprécier le bien fondé de la plainte

²⁰ La version anglaise s'en tient à "a copy of your complaint" (une copie de votre plainte)

²¹ Ainsi, dans la version néerlandaise, il est indiqué que la plainte peut être remise à la direction du centre « na schrifteliljke vraag voor een gesprek » (après une demande écrite de rendez-vous), dans la version anglaise « after a written letter for a meeting » (après une lettre écrite pour une rencontre) alors que la version française n'indique pas que la demande de rendez-vous doit être faite par écrit. Dans la version néerlandaise, il est indiqué que la plainte peut être remise au secrétariat permanent « tijdens hun permanenties in het centrum » (pendant leurs permanences dans le centre), alors que la version française indique « si une permanence est organisée » et que la version anglaise utilise également le mode conditionnel. La version néerlandaise précise que l'envoi, qu'il se fasse par porteur, par fax ou par lettre, se fait par l'intermédiaire de la direction du centre, tandis que ni la version anglaise, ni la version française ne le précisent.

- Limiter la délivrance d'une copie de la plainte à l'hypothèse où la plainte serait « réceptionnée » peut également porter à croire que c'est le centre fermé qui en est juge
- L'indication selon laquelle l'accusé de réception délivré par le secrétariat permanent équivaldrait à une « preuve d'acceptation » suscite également une confusion.

En outre, il y a lieu d'observer que ne figure sur cette fiche aucune information relative :

- à la nature des décisions que peuvent prendre le secrétariat permanent et la commission des plaintes ;
- à la procédure suivie et aux rôles respectifs du secrétariat permanent et de la Commission ;
- au recours systématique à la conciliation et à la portée de celle-ci dès lors que la plainte est jugée recevable par le secrétariat permanent ;
- à l'indépendance de la Commission des plaintes et de son secrétariat permanent par rapport aux directions des centres fermés.

La mise à disposition de l'Arrêté royal

Le texte de l'Arrêté royal doit, en application de son article 17, être mis « constamment à la disposition de chaque personne qui souhaite le consulter durant son séjour au centre ». Le contenu de l'Arrêté royal est essentiel pour l'étranger qui souhaiterait introduire une plainte quant aux conditions de sa détention en centre fermé : d'une part, rappelons que c'est cet Arrêté royal qui fixe la compétence matérielle de la Commission des plaintes et, d'autre part, il définit les fondements de la procédure à suivre. Dans les faits, cependant, les personnes détenues dans un centre fermé n'ont guère accès à ce document.

- La brochure d'accueil remise aux détenus à Merksplas indique que l'Arrêté royal est disponible à la bibliothèque. Plusieurs détenus affirment qu'ils n'ont jamais été en mesure de l'y consulter.
- La brochure d'accueil remise aux détenus à Bruges indique, sous le titre « Voulez-vous tout savoir ? » : « Les autorités prévoient que les occupants doivent être mis au courant des conditions de séjour dans un centre fermé. C'est ce que nous faisons à l'aide de la présente brochure. Sur demande, vous recevrez la version intégrale de l'Arrêté royal du 4 mai 1999 (publié au Moniteur belge le 3 juin 1999). Celui-ci est à votre disposition à chaque poste de garde. » Cette référence est erronée. Rappelons que c'est l'Arrêté royal du 2 août 2002, qui a remplacé l'Arrêté royal du 4 mai 1999, qui régit actuellement le fonctionnement des centres fermés. L'erreur est d'autant plus sérieuse que c'est le texte de l'AR du 2 août qui délimite le champ de compétence de la procédure de plaintes.
- Le « règlement interne à l'usage des occupants », remis aux détenus à Vottem, indique que « l'Arrêté royal concernant les règles appliquées aux résidents des centres fermés peut toujours être consulté (en français ou néerlandais) sur simple demande. Il est également disponible à la bibliothèque d'aile ». Un détenu a rapporté que sa demande visant à pouvoir consulter l'Arrêté royal avait été

accueillie avec un étonnement témoignant de la rareté d'une telle requête, et qu'ensuite, c'est, ici aussi, le texte de l'ancien Arrêté royal du 4 mai 1999 qui lui aurait été soumis. Ce n'est que depuis qu'il a attiré l'attention de la direction sur le fait que ce n'était pas le bon Arrêté royal qui était, en cas de demande, mis à la disposition des personnes détenues que l'Arrêté royal pertinent serait disponible sur demande.

Dans le meilleur des cas, si le bon Arrêté royal est mis à disposition, il ne l'est évidemment qu'en français et/ou en néerlandais.

Soulignons enfin qu'il n'est question nulle part de l'Arrêté ministériel du 23 septembre 2002, dont aucune disposition légale ou réglementaire n'exige qu'elle soit mise à disposition des personnes détenues, alors même qu'elle énonce les principales conditions de recevabilité des plaintes introduites, conditions strictes qui ne sont pas prévues par l'Arrêté royal, et dont la personne détenue ne peut connaître l'existence par ailleurs si ce n'est de manière lacunaire, via la fiche d'information décrite plus haut.

Information lors de la procédure d'« intake »

Si l'Arrêté Royal prévoit, lors de l'arrivée dans le centre fermé, la remise de la brochure d'accueil « contenant les droits et les devoirs relatifs à son séjour dans le centre et les possibilités d'une assistance dans les domaines : médical, psycho-social, moral, philosophique ou religieux », aucune disposition formelle n'impose que la remise de cette brochure soit accompagnée d'explications concernant ces droits et devoirs. Rien ne semble indiquer, en particulier, que les nouveaux détenus seraient systématiquement informés de l'existence d'une procédure de plainte, de ce sur quoi la plainte peut porter, de la manière dont la plainte peut être introduite au besoin.

Chaque centre fermé développe actuellement un DVD d'accueil, destiné à expliquer aux nouveaux détenus, de manière plus visuelle et concrète, son fonctionnement spécifique. Les deux projets de DVD²² qui ont pu être visionnés à la date du présent rapport par des collaborateurs du CECLR ne contiennent aucune information quant à l'existence de la procédure de plainte et à son fonctionnement.

Une procédure méconnue, voire inconnue

Des nombreux témoignages recueillis au cours des visites effectuées par des collaborateurs du CECLR, il ressort que la procédure de plainte mise en place par l'Arrêté royal est, au mieux, méconnue et, au pire, inconnue. La grande majorité des personnes détenues que nous interrogeons nous affirment en ignorer l'existence et n'en avoir jamais entendu parler. Ceux qui disent en connaître l'existence paraissent n'avoir qu'une idée très vague de son rôle et de son fonctionnement et expriment leur scepticisme devant son utilité. Ces témoignages, recueillis à l'occasion des visites du CECLR dans les

²² Projet de DVD développé par le centre fermé de Merksplas et projet de DVD développé par le centre fermé de Bruges.

centres fermés, sont corroborés, d'une part, par la faible quantité de plaintes dont est saisi le système, mais également par l'importante proportion de plaintes qui se soldent par une décision d'irrecevabilité. Quant à la répartition très inégale des plaintes entre les différents centres fermés, elle pourrait trouver une explication au moins partielle dans les différentes politiques d'information observées selon les centres fermés.

3.1.2. Le mode de saisine

L'absence de permanences

L'Arrêté royal prévoit la possibilité pour le secrétariat permanent de la Commission des plaintes de tenir des permanences dans les centres fermés. Depuis son entrée en fonction, jamais de telles permanences n'ont été organisées²³. Le secrétariat permanent paraît satisfait de son mode de fonctionnement actuel. Est invoqué, le fait que l'organisation de telles permanences nécessiterait un personnel plus important alors que le volume actuel des plaintes ne le justifie pas.

Effectivement, dans le cadre du fonctionnement qui est le sien, le secrétariat, dans sa composition actuelle (une seule personne à temps plein, suppléée par un remplaçant, en cas d'absence), semble suffire à la tâche. En revanche, il serait certainement en sous-effectif, non seulement pour organiser des permanences, mais, surtout, pour en assumer les conséquences : la tenue de permanences aurait assurément pour effet d'améliorer le degré de connaissance qu'ont les étrangers détenus de l'existence d'une procédure de plainte et des modalités de sa mise en œuvre et, selon toutes vraisemblances, susciterait une augmentation du nombre de plaintes introduites et à traiter.

La direction, intermédiaire obligée

Compte tenu du fait que le secrétariat permanent ne tient jamais de permanences dans les centres fermés, le détenu qui souhaiterait introduire une plainte ne peut le faire que par l'intermédiaire du directeur du centre.²⁴

Ce mode de saisine présente des inconvénients pratiques : le plaignant doit, au préalable, demander et obtenir un rendez-vous avec la direction, en en faisant la demande au service social, ce qui retarde d'autant l'introduction de la plainte alors que les délais de recours sont très brefs. Un détenu a témoigné de ce qu'alors qu'il voulait introduire une plainte, il lui aurait été dit que c'était impossible vu l'absence du directeur.

²³ Contrairement à ce que laisse entendre la « fiche d'information » mise à la disposition des « occupants » de certains centres fermés.

²⁴ Article 2 de l'AM: « La plainte est remise par l'occupant qui a introduit la plainte au collaborateur du secrétariat permanent de la Commission, lors d'une permanence organisée dans le centre, **ou est, à la demande de l'occupant, par l'intermédiaire du directeur du centre**, envoyée ou transmise par porteur sans délai au secrétariat permanent ».

Mais surtout, l'intermédiaire obligé de la direction représente pour beaucoup un obstacle psychologique majeur à l'introduction d'une plainte : c'est s'adresser à la personne qui dirige l'institution contre laquelle, précisément, l'on nourrit des griefs (fondés ou non).

Certes la « fiche d'information » détaillée plus haut indique que l'« occupant » peut adresser sa plainte « dans une enveloppe fermée ou une lettre ouverte à la Direction du Centre après une demande de rendez-vous, un membre du service social, chaque membre du centre », ce qui semble indiquer que des modalités plus souples que celles formellement prévues par l'Arrêté ministériel seraient admises pour l'introduction de la plainte. Les pratiques semblent cependant différer d'un centre fermé à l'autre. Le secrétariat permanent, pour sa part, accepterait les plaintes provenant de centres fermés sous pli fermé.

La procédure écrite

L'Arrêté ministériel exige que la plainte soit écrite. Cette exigence, couplée au fait que jamais le secrétariat permanent n'a organisé de permanence dans les centres fermés, et au fait qu'aucune disposition n'exige qu'une information orale complète soit donnée à l'occupant à propos de l'existence d'une procédure de plainte et des modalités de sa mise en œuvre, exclut les personnes peu lettrées ou illettrées du bénéfice de tout accès à la procédure de plainte. Les plaignants potentiels sont, par définition, étrangers. Ils ne maîtrisent généralement pas parfaitement, voire très mal ou pas du tout, les langues nationales. De surcroît, les détenus sont souvent issus de milieux défavorisés et peu formés. A moins de recourir aux bons offices, soit d'un co-détenu, soit d'un membre du personnel du centre fermé²⁵, nombre d'entre eux ne sont pas en mesure d'activer une procédure qui leur est destinée.

L'exclusion des plaintes introduites par des tiers

L'Arrêté ministériel exige que la plainte soit signée par l'occupant. Cette exigence empêche qu'un tiers – témoin, visiteur ou représentant d'ONG, par exemple – puisse introduire une plainte au bénéfice de l'étranger détenu. Même les plaintes introduites par des avocats au nom de leur client seraient déclarées irrecevables par le secrétariat permanent.

3.2. La confidentialité

L'introduction d'une plainte ne peut se faire que par l'intermédiaire de la direction. La plupart du temps, le plaignant aura dû, au préalable, s'adresser à un membre du personnel (souvent, le service social) pour obtenir un rendez-vous avec la direction. Dans les faits, il lui sera presque systématiquement demandé d'exposer les motifs de cette demande de rendez-vous. Le détenu ne peut donc introduire sa plainte de manière confidentielle.

²⁵ Le CECLR a eu connaissance de plaintes qui avaient été rédigées soit avec le concours du service social, soit avec celui d'un co-détenu.

La fiche d'information relative à la procédure de plainte, qui est remise aux détenus dans certains centres fermés (cf supra) prévoit la possibilité d'adresser sa plainte par l'intermédiaire du directeur sous pli fermé. Le secrétariat confirme que cette pratique est acceptée. Dans ce cas, le contenu de la plainte n'est pas connu d'emblée par la direction et par le personnel. Un étranger détenu a cependant témoigné du fait que sa volonté de voir sa plainte envoyée au secrétariat permanent sous pli fermé se serait heurtée à l'insistance de ses interlocuteurs, qui invoquaient le fait que « cela prendrait plus de temps ».

Le fait que tel ou tel étranger a déposé plainte est largement connu par le personnel. Ainsi, l'information selon laquelle tel détenu a introduit une plainte constitue l'une des catégories de données reprises sur le listing des personnes détenues d'un centre fermé. Cette information y figurerait pour des motifs pratiques : elle permettrait d'alerter le secrétariat permanent de la nécessité d'agir avec une particulière célérité si un éloignement est programmé. Elle est cependant, et de toute évidence, susceptible de stigmatiser l'auteur de la plainte.

Enfin, c'est encore par l'intermédiaire de la direction que la décision prise soit par le secrétariat permanent, soit par la commission des plaintes, est notifiée au plaignant et lui est expliquée, le cas échéant.

3.3. Les aspects linguistiques

Si l'AM exige du plaignant qu'il rédige sa plainte dans une des trois langues nationales ou dans sa langue maternelle, ni l'AR et l'AM ne contiennent de dispositions précises déterminant la langue dans laquelle le secrétariat permanent et la Commission doivent traiter la plainte.

Le secrétariat

L'AM se borne à exiger du président du Comité de direction du Service public fédéral de l'Intérieur qu'il « désigne un nombre suffisant de membres du personnel des deux rôles linguistiques pour que les plaintes puissent être traitées dans un délai raisonnable ».

Actuellement, le secrétariat permanent est assuré par une seule personne, néerlandophone, qui traite l'ensemble des plaintes introduites, quelle que soit la langue dans laquelle elles l'ont été. Le secrétariat s'adresse par écrit en néerlandais ou en français au plaignant, en fonction, semble-t-il, de la situation géographique du centre fermé dans lequel le plaignant est détenu : ainsi, un plaignant détenu à Merksplas, qui avait introduit une plainte en français, a reçu une lettre du secrétariat, libellée en néerlandais, et lui signalant la clôture de son dossier à la suite de la conciliation intervenue.

Dans la phase d'« instruction » et de « conciliation », le secrétariat permanent est amené à interroger le plaignant. Il semble qu'au besoin, il soit fait appel à des co-détenus auxquels il est demandé de jouer le rôle d'interprètes, si le plaignant ne maîtrise suffisamment ni le néerlandais, ni le français, ni l'anglais.

La Commission

Les membres de la Commission ont été désignés par deux arrêtés ministériels, et sont identifiés en qualité de « membres néerlandophones » ou « membres francophones », la présidente du Comité de direction du Service public fédéral étant recensée tant comme « membre néerlandophone » que comme « membre francophone ». Ces nominations semblent indiquer, de manière implicite, la mise en place d'une chambre néerlandophone et d'une chambre francophone. Cependant, un seul membre de la commission, néerlandophone, se voit attribuer la qualité de président²⁶.

Rappelons que c'est le secrétariat permanent qui détermine la composition de la Commission « d'après la disponibilité de ses membres ». (article 19 de l'AM). En pratique, les affaires sont distribuées aux membres néerlandophones ou francophones en fonction de la situation géographique du centre fermé où le plaignant est détenu.

Le Centre 127, le centre 127bis, le centre fermé de Bruges, et le centre fermé de Merksplas étant situés en Région flamande, les plaintes qui émanent de personnes détenues dans ces centres sont traitées par des membres néerlandophones de la commission, quelle que soit la langue dans laquelle elles ont été introduites. Seules les plaintes émanant de personnes détenues au centre fermé de Vottem, situé en Région wallonne, sont traitées en principe par des membres francophones²⁷. Compte tenu du nombre très faible de plaintes émanant de ce centre fermé, les membres francophones de la commission n'ont eu à se réunir qu'à une ou deux reprises. Au cours des années 2005 et 2006, jamais ils n'auraient siégé. Il semble enfin que le président de la commission siège tantôt avec des membres néerlandophones, tantôt avec des membres francophones.

Les décisions prononcées par la commission le sont en néerlandais ou en français, selon la localisation du centre fermé dont la plainte émane. De même, le courrier par lequel est notifiée la décision de la commission est rédigé en néerlandais ou en français, selon le même critère.

Rappelons, à ce sujet, que la désignation d'un centre fermé plutôt qu'un autre se fait sans que le critère de la langue intervienne en aucune manière. Tel ou tel centre sera désigné soit en fonction de la situation administrative de l'étranger (en principe, les demandeurs d'asile « frontières » sont détenus au centre 127), soit en fonction de son sexe (des femmes sont détenues au 127, à Bruges, au 127 bis et à Merksplas), soit en fonction de critères sécuritaires (les étrangers qui sortent de prison sont détenus à Merksplas, à Vottem ou à Bruges), soit, simplement, en fonction des places disponibles au moment de l'arrestation. Les enfants sont détenus avec leurs parents soit au 127, soit au 127 bis, soit à Bruges. Un étranger qui maîtrise parfaitement la langue néerlandaise mais qui ne connaît pas le français peut parfaitement être envoyé au centre fermé de Vottem, tandis qu'un étranger qui maîtrise parfaitement la langue française mais qui ne connaît pas le néerlandais peut parfaitement être envoyé au centre fermé de Merksplas.

²⁶ Il s'agit de Monsieur Philippe Gysbergs, avocat général près la Cour d'appel de Gand, nommé en sa qualité de magistrat.

²⁷ Le CECLR a cependant eu connaissance d'une plainte déposée par un étranger détenu à Vottem, qui a été traitée par des membres néerlandophones de la Commission.

3.4. Les délais

Ni l'AR, ni l'AM n'imposent au secrétariat permanent ou à la Commission de statuer endéans un délai déterminé.

Les informations dont dispose le CECLR indiquent que, de manière générale, le secrétariat agit avec diligence : les détenus reçoivent généralement un accusé de réception de leur plainte dans la semaine de l'introduction de celle-ci. La décision portant sur la recevabilité est prise le jour même ou dans les jours qui suivent, après que, le cas échéant, le secrétariat ait fait traduire la plainte. Si la plainte est jugée recevable, la tentative de conciliation a lieu en moyenne deux semaines après le dépôt de la plainte.

En ce qui concerne la Commission, les chiffres dont dispose le CECLR indiquent qu'une fois saisie, elle statue à son tour dans un délai de quinze jours.

En moyenne, un délai de 31 jours s'écoule entre le moment où un détenu introduit une plainte et, si celle-ci a été jugée recevable et ne s'est pas soldée par une « conciliation », le moment où la commission des plaintes statue. Le CECLR ignore dans quels délais la décision, une fois prononcée, est notifiée à l'intéressé.

Si, en soi, un délai moyen d'un mois entre l'introduction d'une plainte et la décision prononcée ne paraît pas déraisonnable, il convient de le mettre en rapport avec la durée moyenne de détention dans les centres fermés : 7,8 jours pour le centre 127, 16,2 jours pour le centre 127bis, 36,9 jours pour le centre fermé de Bruges, 36,1 jours pour le centre fermé de Merksplas, et 37,7 jours pour le centre fermé de Vottem²⁸. La procédure des plaintes, dans son fonctionnement actuel, n'est donc pas adaptée à la durée moyenne de détention des étrangers auxquels elle est destinée.

Il arrive par ailleurs qu'un délai nettement plus important encore sépare la date d'introduction d'une plainte et le moment où la commission statue : ainsi, le cas d'un détenu qui avait introduit une plainte le 2 juillet 2004, dont la plainte, qui portait sur les soins médicaux et sur les conditions de détention, ne fut examinée que 75 jours plus tard par la Commission, qui la rejeta. Plus récemment, un étranger détenu au centre fermé de Bruges a introduit une plainte portant sur le comportement du personnel en date du 19 janvier 2007. La Commission n'a examiné cette plainte que 63 jours plus tard, et l'a déclarée non fondée.

Le caractère variable des délais ainsi observés semble être lié à des difficultés d'organisation pratique : ni le secrétariat, ni la commission ne disposent de véritable latitude pour faire face, par exemple, à un afflux inhabituel de plaintes, ou pour assurer que les plaintes soient traitées avec toute la diligence requise y compris pendant la période des vacances. Ainsi, notamment, le Président n'a pas de suppléant officiel et rien n'est formellement prévu quant aux modalités de son remplacement en cas d'empêchement.

²⁸ Rapport annuel 2006 de l'Office des Etrangers, chiffres de durée moyenne de séjour pour l'année 2006.

Rappelons que la Commission rejette comme étant sans objet les plaintes introduites par des étrangers qui, au moment où elle statue, ne sont plus détenus en centres fermés. En l'absence de délais obligatoires, l'issue de la plainte peut donc dépendre non pas uniquement du sérieux de son contenu mais aussi de la disponibilité concrète du secrétariat permanent et des membres de la Commission des plaintes après son introduction.

3.5. Les plaintes irrecevables

Les statistiques dont dispose le CECLR indiquent un taux très élevé de plaintes jugées irrecevables (voir supra) : 44% des plaintes introduites par des personnes détenues dans les centres fermés ne franchissent pas le seuil de la recevabilité.

Le Centre ne dispose pas d'informations chiffrées sur les motifs d'irrecevabilité retenus. D'après le secrétariat, les causes d'irrecevabilité les plus fréquentes sont l'absence de signature et l'absence de date. Le secrétariat permanent a indiqué au CECLR qu'il lui arrive d'inviter l'étranger auteur de la plainte à rectifier celle-ci, si l'erreur ou l'omission est de pure forme et que les délais permettent encore de la réparer et ce, par l'intermédiaire de la direction du centre fermé concerné. Nous n'avons cependant pas pu le vérifier auprès d'étrangers détenus²⁹.

Semblent être écartées comme irrecevables des plaintes communiquées oralement au secrétariat permanent, des plaintes qui seraient rédigées en anglais alors qu'il ne s'agit pas de la langue maternelle du plaignant, des plaintes qui émaneraient de visiteurs des centres fermés ou d'autres tierces personnes, des plaintes qui ne seraient pas signées ou pas datées par le plaignant, des plaintes qui seraient introduites par le conseil du plaignant, des plaintes introduites plus de cinq jours calendrier après les faits allégués, ou même des plaintes qui seraient adressées au secrétariat permanent par l'avocat du plaignant. Le secrétariat permanent se fonde en outre sur l'article 130 de l'AR qui parle de plaintes « individuelles », conjugué aux conditions de recevabilité précitées, pour écarter comme irrecevables les plaintes collectives.

A l'examen des motifs des plaintes tels qu'ils sont catégorisés par le secrétariat permanent, il apparaît en outre qu'une proportion non négligeable des plaignants s'adresse à la Commission des plaintes pour des questions sur lesquelles elle n'a aucune compétence : privation de liberté (14), questions liées à l'accès au territoire ou au séjour en Belgique (9), questions liées au rôle de l'avocat (3), questions liées à l'interprétation au cours de la procédure d'asile (2), comportement du personnel à l'aéroport au cours d'une tentative de rapatriement ou d'éloignement (3), comportement du personnel de l'Office des étrangers (3), difficultés rencontrées avec l'ambassade (1)...

La proportion de décisions déclarées irrecevables par le secrétariat permanent, que ce soit pour des raisons purement techniques ou pour des raisons liées à sa compétence

²⁹ Au contraire, nous avons eu connaissance de plaintes rejetées en raison de leur caractère collectif, sans que leurs auteurs soient invités à s'adresser individuellement à la commission des plaintes.

matérielle, confirme l'insuffisance des informations dont disposent les étrangers détenus au sujet de la procédure de plainte qui leur est ouverte.

Le courrier par lequel l'auteur de la plainte est avisé de son irrecevabilité ne semble pas contenir de motivation. Rappelons que ni l'AR, ni l'AM ne prévoient de recours contre une décision d'irrecevabilité. La Commission des plaintes elle-même ne dispose d'aucun droit de regard sur les décisions d'irrecevabilité prononcées par le secrétariat permanent.

3.6. La procédure de conciliation

Les plaintes jugées recevables par le secrétariat permanent, quelles que soient leur nature, font systématiquement l'objet d'une tentative de conciliation.

Certes, la diligence avec laquelle intervient généralement le secrétariat en sa fonction de conciliateur présente l'avantage de conforter le plaignant dans l'idée selon laquelle sa plainte est prise en considération dans un délai raisonnable.

Mais la « conciliation » telle qu'elle est pratiquée ne correspond que de manière très imparfaite au concept de conciliation tel qu'il est généralement défini³⁰. Le concept de conciliation suppose en effet que deux parties en conflit soient désireuses d'arriver à un règlement amiable librement consenti. Le conciliateur doit écouter les parties, analyser leurs points de vue et leur proposer une solution susceptible de mettre un terme au litige qui les opposait, solution que les parties sont libres d'accepter ou de refuser. La véritable procédure de conciliation doit respecter le principe du contradictoire, le principe de la confidentialité et le principe de l'impartialité du conciliateur. Si elle aboutit, la véritable conciliation se traduit par un écrit, qui lie les parties, et le conciliateur est le garant du respect de l'accord intervenu.

Il est permis de s'interroger sur la pertinence du caractère systématique – prévu par l'AR – du recours à la tentative de conciliation à la suite du dépôt d'une plainte par un étranger détenu en centre fermé, en particulier si la plainte fait état d'un contentieux grave entre le plaignant et le personnel du centre. Dans les dossiers où, d'emblée, il apparaît qu'une conciliation est difficilement réalisable, les tentatives ont pour effet de retarder la saisine de la Commission, au risque de la voir, une fois saisie, rejeter la plainte au motif qu'entre-temps, le plaignant a quitté le centre fermé. Ainsi, dans le rapport annuel du centre 127 bis indique: « *Van de 15 ontvankankelijke klachten werden er 11 ingetrokken door de bewoner na bemiddeling door het Permanent Secretariaat van de Klachtencommissie. De overige 4 klachten werden verworpen door de Klachtencommissie, telkens omdat de betreffende bewoner het centrum reeds verlaten had en dus niet langer beschikte over een actueel rechtmatig belang* »³¹.

³⁰ Voir notamment la conciliation telle que définie à l'article 731 du code judiciaire.

³¹ Jaarverslag 2006, Repatriëringscentrum 127bis, p.50. Traduction libre: Sur les 15 plaintes recevables, 11 ont été retirées par l'occupant après conciliation par le Secrétariat permanent de la Commission des

Des auteurs de plaintes ont fait état auprès du CECLR de l'insistance avec laquelle il leur aurait été demandé d'accepter la conciliation proposée avec la direction et/ou le membre du personnel visé par la plainte, à défaut de quoi ils risquaient de voir la Commission rejeter leur plainte. Ils seraient ainsi amenés à accepter, bon gré mal gré, une conciliation, faute de mieux. Le contenu même de la conciliation ne leur apporterait cependant qu'une satisfaction toute relative : ils font part de leur sentiment qu'elle donne généralement raison au personnel du centre fermé : de tels témoignages indiquent que le secrétariat permanent, agissant en sa qualité de « conciliateur », n'est pas toujours perçu comme parfaitement impartial.

La conciliation ne donne pas lieu à la rédaction d'un procès-verbal ou d'un constat d'accord co-signé par le plaignant et la direction du centre fermé. Si le secrétariat a conclu positivement sa mission de « conciliateur », il se borne à adresser au plaignant un courrier lui indiquant que, suite à la conciliation intervenue, son dossier de plainte est clôturé. Ni la Commission des plaintes, ni la direction générale de l'Office des étrangers ne semblent être informés de l'issue concrète de la conciliation clôturée positivement. En revanche, le constat d'échec de la conciliation proposée est joint au dossier de la Commission.

Les données statistiques dont dispose le CECLR révèlent, d'une part, que c'est sur le « comportement du personnel » que portent le plus souvent les plaintes et, d'autre part, que, sur 34 conciliations abouties, 30 faisaient suite à une plainte portant en tout ou en partie sur le comportement du personnel.

En revanche, des plaintes portant sur des motifs d'apparence plus triviale, tels que la qualité de la nourriture, n'ont donné lieu qu'à deux processus de conciliation aboutis.

3.7. L'instruction de la plainte

C'est le secrétariat permanent qui « instruit » les plaintes dont il a été saisi. S'il juge une plainte recevable, le Secrétariat s'informe de la situation du détenu auprès de la direction du centre fermé concerné. Celle-ci lui transmet les rapports établis à propos du plaignant. Le rapport établi au cours de la tentative de conciliation qui s'est soldée par un échec est également joint au dossier. Le dossier soumis à la Commission contient donc la version des faits du plaignant et la version des faits du personnel du centre fermé, souvent inconciliables. A la connaissance du Centre, le secrétariat permanent ne recueille pas le témoignage de tiers, co-détenus ou visiteurs.

La Commission a le pouvoir de recueillir un complément d'informations auprès des parties concernées, si elle juge incomplet le dossier qui lui a été transmis par le Secrétariat. A la connaissance du CECLR, elle n'exerce pas ce pouvoir : en cas de

plaintes. Les quatre autres plaintes ont été rejetées par la Commission des plaintes, à chaque fois parce que l'occupant concerné avait déjà quitté le centre et ne disposait donc plus d'un intérêt juridique actuel)

nécessité, elle demande au secrétariat de compléter lui-même les informations déjà fournies.

3.8. Perception des avantages possibles et des risques encourus par les détenus

Même s'il est parfaitement informé de l'existence d'une procédure de plainte et des modalités de sa mise en œuvre, l'étranger qui envisagerait d'y recourir s'interrogera sur son efficacité, d'une part, et sur les conséquences négatives qu'elle pourrait entraîner, d'autre part.

Les témoignages recueillis à cet égard, tant auprès d'étrangers détenus qui ont introduit une plainte que d'autres qui ont renoncé à le faire témoignent des doutes qu'ils éprouvent quant à l'impartialité et à l'objectivité des instances amenées à en traiter et, partant, de son utilité.

Des plaignants effectifs ou potentiels craignent en outre que le personnel des centres fermés leur fasse payer leurs plaintes : ainsi, un détenu a fait part de sa conviction selon laquelle le changement d'aile qui lui avait été imposé et qu'il avait ressenti comme une sanction aurait trouvé sa cause réelle dans le fait qu'il s'était permis de s'adresser à la Commission des plaintes.

Certains enfin sont convaincus que l'introduction d'une plainte a pour effet d'accélérer l'exécution de la mesure d'éloignement dont ils font l'objet. La pratique de la Commission consistant à rejeter les plaintes des personnes qui, au moment où elle statue, ne séjournent plus dans un centre fermé, contribue malheureusement à renforcer cette impression.

3.9. Les plaintes déclarées fondées par la Commission des plaintes

Au jour du présent rapport, la Commission des plaintes a jugé six plaintes partiellement ou entièrement fondées.

La première plainte avait été introduite le 19 mars 2004. Le plaignant contestait la mesure de confiscation d'effets personnels (en l'espèce, des chaussures) dont il avait fait l'objet, pour des motifs allégués de sécurité. Par décision du 22 avril 2004, la Commission a déclaré la plainte partiellement fondée, et émis une recommandation à l'attention du directeur du centre fermé et du directeur général de l'Office des étrangers. A la connaissance du CECLR, il a été donné suite à cette recommandation, qui portait sur la restitution des chaussures à son propriétaire.

Le 6 juin 2007, la Commission a jugé trois plaintes fondées et deux plaintes partiellement fondées. Toutes émanaient du centre 127 bis et avaient été introduites entre le 13 et le 21 juillet. Les trois premières portaient exclusivement sur la qualité de la nourriture, les deux autres portaient sur la qualité de la nourriture et sur le comportement du personnel. La Commission a jugé fondés les griefs portant sur la nourriture, mais a rejeté ceux portant

sur le comportement du personnel. Elle a émis des recommandations à l'attention de la direction du centre 127 bis et du Directeur général. A la suite de ces recommandations, le centre 127bis a mis en place une procédure de contrôle interne plus systématique de la qualité de la nourriture servie aux étrangers qui y sont détenus.

A ce jour, aucune des nombreuses plaintes portant sur le « comportement du personnel » n'a été déclarée fondée.

3.10. Les voies de recours

La décision d'irrecevabilité prise par le secrétariat permanent de la Commission des plaintes n'est pas susceptible de recours.

La décision de clôture qui fait suite à une conciliation ne peut être contestée non plus.

Ni l'AR, ni l'AM ne font expressément mention des possibilités de recours administratif qui s'ouvrent à un étranger débouté par la Commission des plaintes. En application des articles 14 et 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, la décision de la Commission est théoriquement susceptible d'un recours en annulation et d'un recours en suspension, dans un délai de trente jours à dater de sa notification. La notification de la décision au plaignant fait mention de cette possibilité.

A ce jour, aucun plaignant débouté n'a introduit de recours devant le Conseil d'Etat. La technicité, le coût et la lenteur de la procédure sont probablement autant d'obstacles à l'exercice d'un recours par un étranger susceptible d'être éloigné ou rapatrié du jour au lendemain.

4. CONCLUSIONS

Répondant à des questions parlementaires portant notamment sur le fonctionnement de la Commission des plaintes, Monsieur le Ministre Dewael déclarait le 16 novembre 2006 : « *Je m'étonne du peu de plaintes que cette commission reçoit.* »³²

C'est bien là, en effet, le premier constat qui retient l'attention: à la date du 31 août 2007, soit en un peu plus de trois ans et demi de fonctionnement de la Commission et de son secrétariat permanent, 157 plaintes avaient été introduites par des étrangers séjournant dans un des cinq centres fermés du Royaume. Au cours de la même période, environ 30 000 personnes y avaient été détenues.

Le deuxième constat qui nous paraît significatif est celui du taux excessivement bas de décisions qui donnent raison à des étrangers détenus dans un centre fermé : sur 148 plaintes dont le Centre a eu connaissance des suites, 65 ont été jugées irrecevables et 3 ont été rejetées par le secrétariat permanent. Seules 80 plaintes ont donc passé l'épreuve de la recevabilité. Sur ces 80 plaintes, 37 ont été clôturées à la suite de la conciliation

³² Réponse donnée suite aux questions parlementaires de Mme Genot et de M. Drèze, Chambre des représentants, séance plénière, 16 novembre 2006, extrait du compte rendu intégral, CRIV 51 – PLEN 241,

menée par le secrétariat permanent. La Commission elle-même n'a été saisie que de 43 plaintes. A ce jour, seules 6 plaintes déposées par des personnes détenues dans un centre fermé ont été jugées totalement ou partiellement fondées.

Le troisième constat notable est celui du caractère relativement anodin des six plaintes à l'issue desquelles la Commission a donné au moins partiellement raison à un étranger détenu : elles portaient sur la confiscation d'un objet personnel et sur la qualité de la nourriture. En revanche, aucune des nombreuses plaintes portant sur le comportement du personnel n'a jamais été déclarée fondée. Certaines ont été jugées irrecevables, d'autres ont été rejetées – certaines au motif qu'entre-temps, le plaignant avait été éloigné ou libéré –, d'autres enfin, et c'est la majorité, ont été clôturées suite à la conclusion d'une procédure de conciliation. Ce qui, à tout le moins, indique qu'elles n'étaient pas totalement infondées.

Le CECLR est d'avis que, plutôt que d'être le reflet de lieux de détention qui seraient irréprouvables, le faible taux de plaintes introduites, le taux insignifiant de décisions qui donnent raison aux plaignants et le caractère relativement anodin des quelques plaintes qui ont été déclarées fondées, sont autant d'indices qui exigent que l'on s'interroge sur le système de plainte lui-même.

Le système de plainte actuel ne présente pas suffisamment de garanties d'indépendance et d'impartialité : il y a lieu, à cet égard, de souligner le rôle prépondérant du secrétariat permanent. D'une part, il dépend directement du Président du Comité de direction du SPF Intérieur, qui est également membre de la Commission elle-même. D'autre part, c'est au secrétariat permanent qu'il appartient, à la fois, de recevoir les plaintes, de les juger recevables ou non sans possibilité de recours, d'instruire les plaintes, de tenter une conciliation et de déterminer la composition concrète de la Commission.

Le système de plainte actuel est insuffisamment accessible : son existence, son objet et les conditions de sa saisine sont largement méconnus, voire inconnus de ceux auxquels il est destiné. Par ailleurs, les étrangers qui souhaiteraient y recourir ne peuvent le faire que par l'intermédiaire de la direction du centre fermé, intermédiaire dissuasif pour beaucoup. Les conditions de recevabilité apparaissent trop restrictives, ce dont témoigne le taux anormalement élevé de plaintes jugées irrecevables par le secrétariat permanent. Enfin, les étrangers détenus au centre INAD sont exclus du bénéfice du système de plainte.

Le système de plainte actuel est insuffisamment pertinent du point de vue de l'auteur de la plainte : le champ matériel du système de plainte est défini de manière trop restrictive, et la dignité humaine ne se réduit pas au respect des dispositions de l'Arrêté royal du 2 août 2002. Le plaignant qui, au moment où la Commission est appelée à statuer, n'est plus détenu en centre fermé (soit parce qu'il a été éloigné, soit parce qu'il a été libéré) est débouté. Même les allégations les plus graves font l'objet d'une tentative de conciliation. La nature même des décisions que la Commission a le pouvoir de prendre réduit considérablement l'intérêt concret que peut avoir l'étranger détenu à y recourir : elle statue essentiellement par voie de recommandations qui, par essence, ne sont pas

contraignantes, et n'ont de valeur que pour l'avenir ; là où elle déciderait d'annuler la décision faisant l'objet de la plainte (ce qu'elle n'a encore jamais fait à ce jour), elle n'aurait aucun pouvoir pour prononcer, au bénéfice de l'étranger détenu, une quelconque forme de réparation. Enfin, les allégations relatives aux circonstances de l'arrestation, à celles d'un transfert ou encore à celles d'une tentative avortée d'éloignement sont écartées, sans que l'étranger concerné se voie indiquer l'autorité vers laquelle il pourrait valablement se tourner (Comité P, Inspection Générale de la police fédérale...)

Le système de plainte actuel ne présente pas suffisamment de garanties

procédurales : la procédure n'est pas contradictoire; le plaignant n'a pas accès au dossier constitué par le secrétariat permanent ; ni lui, ni, le cas échéant, son avocat, ne sont systématiquement informés de la date d'audience ; le plaignant ne peut faire entendre des témoins ; les décisions d'irrecevabilité prononcées par le secrétariat permanent ne sont pas motivées et ne sont pas formellement susceptibles d'un recours ; le résultat de la conciliation n'est pas soumis par écrit au plaignant et il n'est pas contraignant pour les parties ; la possibilité de recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre une décision prononcée par la Commission des plaintes paraît largement formelle et théorique.

Le système de plainte actuel est insuffisamment transparent : les décisions du secrétariat permanent ne sont pas motivées ; elles ne sont pas soumises à la Commission elle-même ; les décisions de la Commission des plaintes sont totalement confidentielles. Elles ne sont pas publiées. Elles ne sont transmises qu'au plaignant et à la direction du centre fermé concerné. L'interprétation restrictive que donne le secrétariat permanent à son devoir d'information à l'égard du CECLR le vide de l'essentiel de son sens : celui de permettre au CECLR, au travers d'un système de plaintes performant, d'exercer, de manière indépendante, un rôle de vigilance sur le fonctionnement des centres fermés, et, ainsi, d'y détecter d'éventuels problèmes, occasionnels ou récurrents.

Un système de plainte accessible aux personnes privées de liberté se doit de poursuivre comme objectifs essentiels le respect de la dignité humaine des détenus ainsi que la prévention, et, le cas échéant, la répression de mauvais traitements.³³

Seul un système indépendant, accessible, efficace, crédible et transparent, et perçu comme tel non seulement par les étrangers détenus mais également par l'ensemble des acteurs concernés peut répondre à ces exigences. Le système de plaintes actuellement destiné aux personnes détenues dans un centre fermé en Belgique n'y satisfait ni dans sa conception, ni dans son fonctionnement réel.

³³Voir notamment les « Vingt principes directeurs sur le retour forcé », développés par le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) du Conseil de l'Europe adopté en sa réunion du 4 mai 2005 et adopté par le Comité des Ministres en sa réunion du 9 mai 2005.. Le 6^{ème} des principes énoncés se lit comme suit : « *Le cas échéant, les personnes détenues doivent avoir le droit de porter plainte pour mauvais traitement ou pour défaut de protection contre les actes de violence de codétenus. Le plaignant et ses témoins doivent bénéficier d'une protection contre les mauvais traitements et actes d'intimidation auxquels la plainte ou les preuves qui l'étayent peuvent les exposer* ».

C'est en reconnaissant qu'elle n'est pas toujours infaillible, et en acceptant sereinement de se mettre en question qu'une institution évite la suspicion et impose le respect. Ainsi en va-t-il du fonctionnement des centres fermés.

5. RECOMMANDATIONS

Le CECLR prône une refonte complète du système de plaintes actuellement en vigueur au sein des centres fermés.

Il suggère que le nouveau système soit calqué, dans la mesure du possible, sur celui prévu au bénéfice des personnes détenues dans des établissements pénitentiaires, par la « Loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus » du 12 janvier 2005³⁴ (ci-après « loi de principes »). Rappelons qu'à l'origine, les centres fermés ont vu le jour et se sont développés pour éviter aux personnes que l'Etat estime devoir priver de liberté en raison de leur seule situation administrative d'être détenues en prison. Les « simples illégaux » et, a fortiori, les demandeurs d'asile devraient bénéficier de garanties au moins équivalentes à celles des personnes détenues dans des établissements pénitentiaires. Etant entendu, cependant, qu'il y a lieu de tenir dûment compte de la situation spécifique des étrangers détenus dans des centres fermés, en ce qui concerne notamment la durée moyenne de leur détention, leurs besoins plus importants en traduction et en interprétation, les plus grandes difficultés qu'ils rencontrent pour accéder à un soutien extérieur, et l'imminence éventuelle de l'exécution de la mesure d'éloignement. Il s'agit enfin d'éviter deux écueils : éviter que la plainte ait pour effet de prolonger la durée de détention et, inversement, éviter que soit privée de tout effet la plainte d'un détenu qui, au moment où statue la juridiction chargée de l'examiner, a quitté le centre fermé.

Les recommandations qui suivent renvoient, là où la comparaison paraît pertinente, à ce que prévoit la loi de principes.

QUANT AUX GARANTIES D'INDEPENDANCE ET D'IMPARTIALITE

- 1) Confier le rôle de réception et d'instruction des plaintes à une instance indépendante de l'Office des étrangers et du SPF dont il dépend.
- 2) Exclure de la composition de la juridiction chargée de l'examen des plaintes les fonctionnaires de l'Office des étrangers et du SPF dont il dépend.
- 3) Confier à la juridiction chargée de l'examen des plaintes le pouvoir de statuer sur la recevabilité des plaintes.
- 4) Confier la présidence de la juridiction chargée de l'examen des plaintes à un membre effectif de la magistrature assise.
- 5) Prévoir le remplacement des membres effectifs de la juridiction chargée de l'examen des plaintes en cas d'empêchement.

³⁴ Voir les articles 26 et suivants sur la composition, et articles 147 et suivants sur la procédure. Ci-après « loi de principes »

A titre de comparaison, dans la loi de principes, la composition des instances de surveillance et leur fonctionnement doivent être définis manière à préserver l'indépendance et l'impartialité de la Commission de surveillance et de la Commission des plaintes créée en son sein vis-à-vis du ministre et vis-à-vis de la direction générale dont dépend l'administration pénitentiaire.

Ainsi :

- *la commission de surveillance des prisons est assistée par un secrétariat qui ne dépend pas de la Direction Générale dont relève l'administration pénitentiaire*
- *chaque commission de surveillance doit compter au moins un membre effectif de la magistrature assise, un médecin et un avocat*
- *la commission des plaintes est composée de trois membres de la commission de surveillance ; elle est nécessairement présidée par un membre effectif de la magistrature assise. Des remplaçants sont prévus, en cas d'empêchement des membres effectifs.*
- *le membre de la Commission des plaintes ne peut pas prendre part à l'examen d'un recours s'il est déjà intervenu, à quelque titre que ce soit, dans un dossier relatif au détenu.(notamment en tant que « commissaire du mois » qui aurait assuré une permanence et recueilli la plainte).*

QUANT A L'ACCESSIBILITE DU SYSTEME

- 6) Rendre obligatoire et systématique l'information uniforme et complète des étrangers détenus quant à l'existence de la procédure de plainte et aux modalités de sa mise en œuvre, dans une langue qu'ils comprennent.
- 7) Organiser des permanences au sein des centres fermés, qui soient assurées par une instance compétente pour informer les détenus et pour recueillir leurs plaintes ; cette instance devrait être indépendante du personnel des centres fermés et de l'Office des étrangers, et s'afficher comme telle. Donner à l'instance en question les moyens d'assurer ces permanences de manière régulière au sein de tous les centres fermés.
- 8) Rendre la procédure de plainte accessible aux étrangers détenus au centre INAD³⁵, et prévoir à leur bénéfice l'automaticité de la procédure accélérée visée sous la recommandation n°15, compte tenu de la durée moyenne plus courte des détentions qui s'y produisent.
- 9) Réduire les causes d'irrecevabilité (extension et souplesse du délai, admissibilité de la langue anglaise, admissibilité des plaintes collectives).
- 10) Prévoir expressément qu'un avocat puisse saisir valablement la commission des plaintes pour le compte de son client détenu.
- 11) Permettre au plaignant de choisir la langue (nationale) de la procédure.

A titre de comparaison, la loi de principes prévoit l'organisation de permanences hebdomadaires, assurées par le « commissaire de mois » au sein des prisons. Le système permet au détenu illettré ou qui ne connaît pas la langue de se faire assister pour déposer plainte. La plainte doit en principe être introduite dans les sept jours de la décision ou du

³⁵ Rappelons que l'article 2 de l'AR exclut de manière explicite le centre INAD de son champ d'application et, par conséquent, de la procédure de plaintes en vigueur dans les autres centres fermés. Voir note 10.

fait litigieux, mais peut l'être plus tard s'il apparaît que, compte tenu des circonstances, le détenu a introduit sa plainte aussi rapidement que ce qui pouvait être exigé de lui.

QUANT A LA PERTINENCE DU SYSTEME DU POINT DE VUE DE L'AUTEUR DE LA PLAINTE

- 12) Elargir le champ de compétence du système de plainte, la plainte devant être déclarée fondée si la décision ou l'acte attaqué
 - est contraire à une règle légale applicable dans le centre fermé ou à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgiqueou
 - doit être considéré, après évaluation de tous les intérêts entrant en ligne de compte, comme déraisonnable ou inéquitable.
- 13) Donner à la juridiction chargée de l'examen des plaintes le pouvoir d'annuler la décision ou l'acte litigieux, d'ordonner une nouvelle décision conforme, de substituer sa propre décision à celle de la direction, ou de déclarer irrégulier le fait litigieux. Lui permettre d'octroyer une réparation à l'étranger détenu s'il n'est pas possible de remédier aux conséquences de la décision annulée ou de l'acte déclaré irrégulier.
- 14) Prévoir une procédure d'urgence, qui permette la prise de mesures à même d'assurer la protection de l'auteur de la plainte ou du témoin co-détenu qui fait état de craintes sérieuses quant à des représailles éventuelles : transfert vers un autre centre fermé, changement de dortoir, de chambre ou d'aile...
- 15) Permettre que des mesures urgentes (audition du plaignant, de témoins éventuels...) soient prises si l'exécution de la mesure d'éloignement est imminente.
- 16) Permettre expressément qu'une plainte puisse être jugée fondée même dans l'hypothèse où le plaignant a quitté le centre fermé au moment où la juridiction se prononce.
- 17) Laisser à l'instance chargée des tentatives de conciliation le choix d'y recourir ou non, au vu de la nature des faits allégués et de l'imminence éventuelle d'une mesure d'éloignement.
- 18) Imposer à la juridiction chargée de l'examen des plaintes un délai endéans lequel elle doit statuer, ce délai devant tenir compte de la réalité de la durée moyenne de détention dans un centre fermé.
- 19) Imposer à la juridiction saisie d'une plainte de la transmettre aux autorités compétentes si le plaignant allègue de faits punissables pénalement, y compris si les allégations ont trait à des faits survenus en-dehors de l'enceinte du centre fermé.

A titre de comparaison, la loi de principes donne à la Commission des plaintes le pouvoir de les déclarer fondées si la décision attaquée est contraire à une règle légale applicable dans la prison ou à une disposition contraignante d'une convention applicable en Belgique ou doit être considérée, après évaluation de tous les intérêts entrant en ligne de compte, comme déraisonnable ou inéquitable. Si la plainte est jugée fondée, la décision attaquée est annulée, et la Commission peut en outre ordonner au directeur de prendre

une nouvelle décision ou substituer sa propre décision à celle qu'elle a annulée. La décision doit viser la suppression des conséquences de la décision annulée. S'il n'est pas possible d'y remédier, la Commission peut octroyer une compensation.

La Commission peut suspendre la décision litigieuse avant de se prononcer quant au fond. Le recours à la conciliation est laissé au choix de la Commission des plaintes. Si elle décide qu'il est opportun de proposer ou d'organiser une médiation, elle confie cette tâche au commissaire du mois. L'arrangement intervenu n'entraîne pas automatiquement le retrait de la plainte. La Commission doit statuer le plus rapidement possible et au plus tard dans les 14 jours suivant la plainte ou l'échec de la tentative de médiation.

QUANT AUX GARANTIES PROCEDURALES

- 20) Permettre aux organes chargés du traitement des plaintes d'accéder à toutes les parties du centre fermé, et à toutes les pièces administratives pertinentes.
- 21) Permettre au plaignant et à son conseil d'accéder au dossier et aux pièces de procédure et, en particulier, aux observations de la direction.
- 22) Permettre l'audition de tiers, co-détenus ou autres témoins potentiels, dans le cadre de l'instruction de la plainte.
- 23) Permettre au plaignant de se faire assister d'un avocat ou d'une personne de confiance.
- 24) Confier l'examen de la recevabilité des plaintes à la juridiction chargée de leur examen au fond.
- 25) Renforcer le caractère contradictoire de la procédure, en permettant la comparution du plaignant qui en a exprimé le souhait, en personne ou par son conseil et en organisant, au besoin, l'audience au sein même du centre fermé.
- 26) Instaurer une instance d'appel et permettre à celle-ci d'examiner la plainte au fond même si, entre-temps, le plaignant a quitté le centre fermé..
- 27) Prévoir que soit soumis aux parties un procès-verbal de l'arrangement intervenu en cas de conciliation aboutie, qu'un exemplaire en soit remis au détenu, qu'il lui soit reconnu une force obligatoire et que la juridiction chargée de l'examen de plaintes soit informée du contenu de l'arrangement intervenu.

A titre de comparaison, la loi de principes permet aux membres de la commission de surveillance d'accéder à tous les endroits de la prison et de consulter tous les livres et documents se rapportant à la prison, y compris les pièces contenant des informations personnelles concernant le détenu. A la suite d'une plainte, la direction de la prison fait valoir ses observations, qui sont portées à la connaissance du détenu. Le détenu peut se faire assister d'un conseil ou d'une personne de confiance. Il peut présenter des observations verbalement. Seule la Commission des plaintes est habilitée à prononcer des décisions d'irrecevabilité. La Commission des plaintes doit motiver ses décisions. Les décisions de la Commission des plaintes sont susceptibles d'un recours devant la Commission d'appel du Conseil central, qui a le pouvoir de procéder à de nouvelles mesures d'instruction, et de statuer sur le bien-fondé de la plainte. La Commission des plaintes est informée de l'arrangement intervenu en cas de conciliation.

QUANT A LA TRANSPARENCE

- 28) Prévoir la communication à une instance de supervision indépendante de l'Office des étrangers et de son SPF de tutelle, ainsi que des instances chargées du traitement des plaintes, copie de la plainte, de l'éventuel arrangement intervenu à la suite d'une conciliation, de la décision au fond et de la décision d'appel, dans leur intégralité, sous réserve d'une éventuelle opposition du plaignant.
- 29) Prévoir la rédaction et la présentation en Commission « Intérieur » de la Chambre d'un rapport annuel et sur le fonctionnement du système des plaintes, indiquant le nombre de plaintes introduites, leur objet, la nature des décisions intervenues, le dispositif des décisions jugées recevables ainsi que le contenu des recommandations émises et la suite qui leur a été réservée, dans le respect des plaignants.

Annexe 1.

Standards internationaux en matière de droit de plainte des personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement.

Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement, adopté par l'Assemblée Générale des Nations unies dans sa résolution 43/173 du 9 décembre 1988

Principe 33

- « 1. Toute personne détenue ou emprisonnée, ou son conseil, a le droit de présenter une requête ou une plainte au sujet de la façon dont elle est traitée, en particulier dans le cas de tortures ou d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, aux autorités chargées de l'administration du lieu de détention et aux autorités supérieures, et, si nécessaire, aux autorités de contrôle ou de recours compétentes.
2. Lorsque ni la personne détenue ou emprisonnée ni son conseil n'a la possibilité d'exercer les droits visés au paragraphe 1 du présent principe, un membre de la famille de la personne détenue ou emprisonnée ou toute autre personne qui connaît l'affaire peut exercer ces droits.
3. Le caractère confidentiel de la requête ou de la plainte est maintenu si le demandeur le requiert.
4. Toute requête ou plainte doit être examinée sans retard et une réponse doit être donnée sans retard injustifié. En cas de rejet de la requête ou de la plainte ou en cas de retard excessif, le demandeur est autorisé à saisir une autorité judiciaire ou autre. Ni la personne détenue ou emprisonnée ni aucun demandeur aux termes du paragraphe 1 du présent principe ne doit subir de préjudice pour avoir présenté une requête ou une plainte. »

Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus, adopté par le 1^{er} Congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977.

Règles 35 et 36

Information et droit de plainte des détenus

- 35.1) Lors de son admission, chaque détenu doit recevoir des informations écrites au sujet du régime des détenus de sa catégorie, des règles disciplinaires de l'établissement, des moyens autorisés pour obtenir des renseignements et formuler des plaintes, et de tous autres points qui peuvent être nécessaires pour lui permettre de connaître ses droits et ses obligations et de s'adapter à la vie de l'établissement.
- 2) Si le détenu est illettré, ces informations doivent lui être fournies oralement.
36. 1) Tout détenu doit avoir chaque jour ouvrable l'occasion de présenter des requêtes et des plaintes au directeur de l'établissement ou au fonctionnaire autorisé à le représenter.
- 2) Des requêtes ou plaintes pourront être présentées à l'inspecteur des prisons au cours d'une inspection. Le détenu pourra s'entretenir avec l'inspecteur ou tout autre fonctionnaire chargé d'inspecter hors la présence du directeur ou des autres membres du personnel de l'établissement.

3) tout détenu doit être autorisé à adresser, sans censure quant au fond mais en due forme, une requête ou une plainte à l'administration pénitentiaire centrale, à l'autorité judiciaire ou à d'autres autorités compétentes, par la voie prescrite.

4) A moins qu'une requête ou plainte soit de toute évidence téméraire ou dénuée de fondement, elle doit être examinée sans retard et une réponse donnée au détenu en temps utile.

TABLE DES MATIERES

*LA COMMISSION DES PLAINTES
CHARGÉE DU TRAITEMENT DES PLAINTES DES PERSONNES DETENUES EN
CENTRES FERMES*

INTRODUCTION

OBSERVATION PRELIMINAIRE

1. CADRE JURIDIQUE

1.1. Le champ de compétence du Secrétariat permanent et de la Commission des plaintes

1.2. Les conditions de recevabilité des plaintes

1.3. L'organisation et la composition du Secrétariat permanent

1.4. La composition de la Commission des plaintes

1.5. Le rôle du secrétariat permanent

- Réception et traitement des plaintes*
- Décision sur la recevabilité des plaintes*
- Conciliation entre les parties concernées*
- Devoir d'information*
- Organisation du travail de la Commission et détermination de sa composition*
- Constitution du dossier sur la base duquel la Commission traitera la plainte*

1.6. Le rôle des directions des centres fermés

1.7. La procédure devant la Commission des plaintes

1.8. Le pouvoir de décision de la Commission des plaintes

1.9. Les effets de l'introduction d'une plainte sur une décision d'éloignement

1.10. L'information concernant la procédure de plainte

2. ELEMENTS D'APPRECIATION STATISTIQUES

2.1. Nombre de plaintes introduites

2.2. Répartition des plaintes entre les différents centres fermés.

2.3. Nature des décisions prises à la suite d'une plainte

2.3.1. Décisions prises par le Secrétariat permanent

2.3.2. Décisions prises par la Commission

2.4. Motifs des plaintes

2.5. Délais de traitement des plaintes

3. CONSTATS ET ANALYSE

3.1. L'accessibilité de la procédure de plainte

3.1.1. L'information

La brochure d'information

La mise à disposition de l'Arrêté Royal

Information lors de la procédure d'« intake »

Une procédure méconnue, voire inconnue

3.1.2. Le mode de saisine

L'absence de permanences

La direction, intermédiaire obligée

La procédure écrite

L'exclusion des plaintes introduites par des tiers

3.2. La confidentialité

3.3. Les aspects linguistiques

Le Secrétariat

La Commission

3.4. Les délais

3.5. Les plaintes irrecevables

3.6. La procédure de conciliation

3.7. L'instruction de la plainte

3.8. Perception des avantages possibles et des risques encourus par les détenus

3.9. Les plaintes déclarées fondées par la Commission des plaintes

3.10. Les voies de recours

4. CONCLUSIONS

5. RECOMMANDATIONS

QUANT AUX GARANTIES D'INDEPENDANCE ET D'IMPARTIALITE

QUANT A L'ACCESSIBILITE DU SYSTEME

QUANT A LA PERTINENCE DU SYSTEME DU POINT DE VUE DE L'AUTEUR DE LA PLAINTE

QUANT AUX GARANTIES PROCEDURALES

QUANT A LA TRANSPARENCE

Annexes