

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

22 JUIN 2004

Proposition de résolution relative à la problématique de la « libération » d'étrangers et demandeurs d'asile en zone de transit de l'aéroport dont ils ne peuvent sortir

(Déposée par Mme Isabelle Durant)

DÉVELOPPEMENTS

L'actualité du début de cette année a mis en évidence l'incohérence existante entre les décisions judiciaires de mise en liberté des étrangers maintenus en détention administrative et la pratique du ministre de l'Intérieur consistant à « libérer » les personnes concernées dans la zone de transit dont ils ne peuvent sortir.

Deux types de situations se présentent et concernent des étrangers qui n'ont pas eu accès au territoire belge :

— d'une part, certains étrangers qui se présentent à la frontière avec un passeport revêtu d'un visa (touristique, d'études, d'affaires, ...) se voient refuser l'accès au territoire en vertu de l'article 3, 3^o ou 4^o, de la loi du 15 décembre 1980 (objet et conditions du séjour considérés comme non justifiés, ou moyens de subsistance insuffisants) et sont envoyés dans le centre INAD de Zaventem où ils sont retenus jusqu'à ce que leur rapatriement ait lieu par un vol retour de la compagnie aérienne avec laquelle ils sont arrivés.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

22 JUNI 2004

Voorstel van resolutie betreffende het vraagstuk van de « vrijlating » van vreemdelingen en asielzoekers in de transitzone van de luchthaven, die ze niet mogen verlaten

(Ingediend door mevrouw Isabelle Durant)

TOELICHTING

Uit de actualiteit van begin dit jaar is duidelijk het gebrek aan samenhang gebleken tussen enerzijds de rechterlijke beslissingen tot invrijheidstelling van vreemdelingen die in administratieve hechtenis worden gehouden, en anderzijds de aanpak van de minister van Binnenlandse Zaken die erin bestaat de betrokkenen « vrij te laten » in de transitzone, die ze niet mogen verlaten.

Twee soorten situaties doen zich voor als het gaat om vreemdelingen die geen toegang tot het Belgisch grondgebied hebben gekregen :

— enerzijds zijn er sommige vreemdelingen die zich aan de grens aanbieden met een paspoort met visum (toeristen-, studie-, zakenvisum, ...), geen toegang tot het Belgisch grondgebied krijgen op grond van artikel 3, 3^o of 4^o, van de wet van 15 december 1980 (het doel van het verblijf en de verblijfsomstandigheden worden als ongerechtvaardigd beschouwd, of de middelen van bestaan zijn ontoereikend), en naar het INAD-centrum van Zaventem worden gestuurd waar ze worden vastgehouden totdat hun repatriëring plaatsvindt met een retourvlucht van de luchtvaartmaatschappij waarmee ze zijn aangekomen;

— d'autre part, des demandeurs d'asile en fin de procédure qui ont été, tout au long de celle-ci, retenus en centre fermé et qui sont considérés, du point de vue administratif, comme n'ayant jamais franchi la frontière.

En vertu de l'article 71 de la loi du 15 décembre 1980, les étrangers qui font l'objet d'une mesure privative de liberté peuvent introduire un recours contre cette mesure à la chambre du conseil. Celle-ci exerce un contrôle de légalité de la mesure privative de liberté vis-à-vis du droit belge et du droit international, notamment de la Convention européenne des droits de l'homme. Ses décisions sont susceptibles d'appel devant la chambre des mises en accusation.

Lorsque les étrangers qui se trouvent dans les situations précitées obtiennent une décision de mise en liberté de la chambre du conseil, l'Office des étrangers refuse de l'exécuter adéquatement en permettant à ces personnes de circuler librement. La pratique habituelle est de les «libérer» dans la zone de transit dont ils ne peuvent sortir, si ce n'est pour prendre un vol retour.

Le ministre de l'Intérieur considère que la mise en zone de transit est une remise à la frontière extérieure et non une mesure d'enfermement. Il considère que les étrangers qui sont dans la zone de transit sont libres de la quitter en prenant un avion vers leur pays d'origine, et que s'ils y restent, c'est de leur propre volonté.

Ce raisonnement aboutit à nier tout effet utile aux décisions de mise en liberté de la chambre du conseil dès lors que la situation des étrangers qui font l'objet d'une telle décision est pratiquement la même que lorsqu'ils étaient détenus dans le centre INAD, la seule possibilité de sortie s'offrant à eux étant un retour vers le pays d'où ils proviennent.

Dans ces cas de figure, la compétence de cette juridiction de se prononcer sur la mise en liberté est dès lors tout à fait niée.

Le réseau européen d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, créé par la Commission européenne, établit un rapport pour chaque État membre.

Le rapport sur la situation des droits fondamentaux en Belgique au cours de l'année 2003 attire notamment l'attention sur la pratique préoccupante du transfert en zone de transit: «(...) l'Office des étrangers a à plusieurs reprises transféré dans la zone dite de transit de l'aéroport de Bruxelles-National des étrangers dont les juridictions compétentes avaient

— anderzijds zijn er asielzoekers van wie de procedure rond is, die tijdens de hele duur van die procedure zijn vastgehouden in een gesloten centrum, en die uit een administratief oogpunt worden beschouwd als mensen die nooit de grens zijn overgestoken.

Krachtens artikel 71 van de wet van 15 december 1980 kunnen vreemdelingen ten aanzien van wie een vrijheidsberovende maatregel is genomen, tegen die maatregel beroep instellen bij de raadkamer. Die laatste onderzoekt of de maatregelen van vrijheidsberoving in overeenstemming zijn met het Belgische en internationale recht, inzonderheid het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Tegen de beslissingen van de raadkamer kan hoger beroep worden ingesteld bij de kamer van inbeschuldigingstelling.

Wanneer de raadkamer beslist de vreemdelingen die zich in bovenvermelde situaties bevinden in vrijheid te stellen, weigert de Dienst Vreemdelingenzaken die beslissing op passende wijze ten uitvoer te leggen door de betrokkenen bewegingsvrijheid te verlenen. Overeenkomstig de gangbare praktijk worden ze «vrijgelaten» in de transitzone die ze niet mogen verlaten, tenzij om een retourvlucht te nemen.

De minister van Binnenlandse Zaken gaat ervan uit dat de overbrenging naar de transitzone erop neerkomt dat de betrokkene over de buitengrens wordt gezet en dat dit niet gelijkstaat met een opsluitingsmaatregel. Hij is de mening toegedaan dat de vreemdelingen die zich in de transitzone bevinden, vrij zijn die zone te verlaten om een vliegtuig te nemen naar hun land van herkomst, en hij vindt dus dat zij uit vrije wil in die zone verblijven.

Die redenering komt uiteindelijk neer op de ontkenning dat de beslissingen van de raadkamer ook maar enig dienstig gevolg hebben, aangezien de toestand van de vreemdelingen ten aanzien van wie een dergelijke beslissing is genomen, zo goed als dezelfde is als die van degenen die in het INAD-centrum werden vastgehouden; de enige uitweg voor hen is immers een terugkeer naar hun land van herkomst.

In die specifieke gevallen wordt de bevoegdheid van die rechterlijke instantie om zich over de invrijheidstelling uit te spreken dan ook volkomen genegeerd.

Het Europees netwerk van onafhankelijke deskundigen in grondrechten dat door de Europese Commissie werd opgericht, maakt een rapport op voor elke lidstaat.

In het rapport met betrekking tot de fundamentele rechten in België in de loop van het jaar 2003 wordt inzonderheid de aandacht gevestigd op de onrustwekkende werkwijze wat de overbrenging naar de transitzone betreft. Er wordt met name in gesteld dat de Dienst Vreemdelingenzaken meermaals vreemdelingen naar de zogenaamde transitzone van de lucht-

pourtant déclaré la détention illégale et avaient en conséquence ordonné la libération. Cette préoccupation rejoint celle du Comité contre la Torture créé dans le cadre de la Convention des Nations unies contre la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants de 1984».

En outre, la Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée sur la problématique du maintien en zone de transit et considère :

— dans l'arrêt *Guzzardi* (cf. Italie, 6 novembre 1980, § 92), qu'entre privation et restriction de liberté il n'y a qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence;

— dans l'arrêt *Shamsa* (cf. Pologne, 27 novembre 2003, §§ 45 et 47), que la zone de transit n'est pas une zone extraterritoriale sur laquelle l'État ne dispose d'aucune juridiction. Elle estime également qu'en raison de la situation dans laquelle les requérants se trouvaient (maintien dans la zone de transit sur une période de 14 jours, surveillés par des gardes frontières, ...) il s'agissait bien d'une privation de liberté. La Pologne a été condamnée pour violation de l'article 5, § 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, parce que cette détention n'a pas été ordonnée par un tribunal, garantie contre l'arbitraire.

Le tribunal de première instance de Bruxelles, saisi en référé, s'est également prononcé sur la question dans une décision rendue le 14 février 2003 en affirmant son refus de suivre le raisonnement du ministre de l'Intérieur lorsqu'il considère que le transfert en zone de transit est une «libération». La décision précise que «Si la libération limitée au centre de transit devait être admise, cela reviendrait à permettre à l'État belge de mettre unilatéralement en échec la décision de libération d'une instance judiciaire, sur base du statut administratif d'une personne alors même que ce statut administratif a été pris en considération par cette instance judiciaire et a dû motiver sa décision de libération».

Dans une ordonnance récente rendue le 30 janvier 2004 à l'égard d'une personne transférée dans la zone de transit après une décision de mise en liberté rendue le 14 janvier 2004, la chambre du conseil a insisté sur le principe qu'«une mise en liberté implique la faculté de circuler; (...); Qu'il appartient à l'administration d'exécuter avec loyauté et de manière effective les décisions judiciaires».

Différentes ONG (l'ADDE, Amnesty International, Le CIRE, la Ligue des droits de l'homme, le

haven van Zaventem heeft overgebracht wier detentie de bevoegde gerechten nochtans als onwettig hadden bestempeld en van wie ze dan ook de vrijlating hadden bevolen. Volgens het rapport wordt die bezorgdheid gedeeld door het Comité tegen Foltering dat opgericht werd in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing van 1984.

Daarnaast heeft ook het Europees Hof voor de rechten van de mens het vraagstuk van de vasthouding in transitzones al onder de loep genomen. Het Hof is de volgende mening toegedaan :

— in het arrest-*Guzzardi* (cf. Italië, 6 november 1980, § 92) oordeelt het dat tussen vrijheidsberoving en beperking van de vrijheid enkel een verschil in graad of intensiteit en geen verschil in aard of essentie bestaat;

— in het arrest-*Shamsa* (cf. Polen, 27 november 2003, §§ 45 en 47) oordeelt het dat de transitzone geen zone buiten het grondgebied is waarop de Staat over geen enkel rechtsgezag beschikt. Voorts vindt het Hof dat het gelet op de situatie waarin de verzoekers zich bevonden (vastgehouden in de transitzone gedurende een tijdsperiode van 14 dagen onder het toezicht van grenswachten, ...) wel degelijk een vrijheidsberoving betrof. Polen werd veroordeeld wegens schending van artikel 5, § 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, omdat die detentie niet werd bevolen door een rechtbank, die er borg voor staat dat geen sprake is van willekeur.

De rechtbank van eerste aanleg te Brussel heeft zich in kort geding over die kwestie eveneens uitgesproken in een op 14 februari 2003 gewezen vonnis. De rechtbank weigert de redenering te volgen van de minister van Binnenlandse Zaken die stelt dat de overbrenging naar een transitzone gelijkstaat met een «vrijlating». In het vonnis wordt het volgende gepreciseerd: «Si la libération limitée au centre de transit devait être admise, cela reviendrait à permettre à l'État belge de mettre unilatéralement en échec la décision de libération d'une instance judiciaire, sur base du statut administratif d'une personne alors même que ce statut administratif a été pris en considération par cette instance judiciaire et a dû motiver sa décision de libération.».

In een recente, op 30 januari 2004 gewezen beschikking ten aanzien van iemand die naar de transitzone was overgebracht na een op 14 januari 2004 uitgesproken beslissing tot invrijheidstelling, heeft de raadkamer het beginsel beklemtoond dat een invrijheidstelling impliceert dat de betrokkene zich vrij mag bewegen en dat de administratie de rechterlijke beslissingen loyaal en effectief ten uitvoer moet leggen.

Verscheidene niet-gouvernementele organisaties (de vzw ADDE, Amnesty International, het CIRE, de

MRAX, le Jesuit Refugee Service, le Vlaams Minderhedencentrum) ainsi que le Centre pour l'égalité des chances et le Barreau de Bruxelles ont dénoncé cette pratique, dans le cadre d'une conférence de presse qui s'est tenue le 23 mars 2004, comme contraire à la jurisprudence tant internationale que nationale. Outre le fait qu'ils considèrent que «le maintien en zone de transit doit être considéré comme une privation ou une restriction de liberté et que dès lors qu'il y a une ordonnance de mise en liberté, celle-ci ne peut pas être exécutée comme elle se pratique actuellement», ces praticiens et ONG affirment que «les conditions dans lesquelles ces étrangers sont placés peuvent être constitutives d'un traitement inhumain et dégradant» au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils déplorent que «le recours à une telle pratique ait notamment pour conséquence de décourager les étrangers maintenus dans un centre fermé de saisir la chambre du conseil parce que le sort des personnes qui obtiennent une ordonnance de mise en liberté et qui se retrouvent dans la zone de transit est considéré comme encore moins favorable que la vie en centre fermé». Ils affirment enfin que «que ce soit volontaire ou non, il est inadmissible de se servir de quelques personnes comme exemples, en leur faisant subir un tel traitement, pour faire passer un message d'une soi-disant fermeté en matière de migration» et qu'«il s'agit également d'une violation du droit à un recours effectif, tel que prévu à l'article 13 de la CEDH».

La présente résolution vise à ce qu'une décision de mise en liberté rendue par la chambre du conseil (ou par la chambre des mises en accusation en degré d'appel) n'aboutisse plus à l'envoi de la personne concernée dans la zone de transit de l'aéroport, mais à une réelle mise en liberté, qui implique pour elle la faculté de circuler librement sur le territoire belge.

Elle vise par conséquent à ce que le gouvernement et en particulier le ministre de l'Intérieur exécute adéquatement les décisions judiciaires de mise en liberté que l'Office des étrangers refuse de mettre en œuvre.

Isabelle DURANT.

*
* *

Liga voor Mensenrechten, de MRAX, de Jesuit Refugee Service, het Vlaams Minderhedencentrum), alsmede het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de Brusselse balie hebben die praktijk aan de kaak gesteld op een op 23 maart 2004 gehouden persconferentie, omdat ze strijdig is met zowel de internationale als de nationale rechtspraak. Er is niet alleen het gegeven dat het vasthouden in de transitzone volgens die instanties wordt beschouwd als een beroving dan wel een inperking van de vrijheid, en dat een eventuele beschikking tot invrijheidstelling dus niet ten uitvoer kan worden gelegd zoals dat thans in de praktijk plaats vindt. Die beroepsbeoefenaars en ngo's stellen bovendien dat de omstandigheden waarin die vreemdelingen terecht komen, aanleiding kunnen geven tot «onmenselijke of vernederende behandelingen» in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Ze betreuren dat dergelijke praktijken inzonderheid tot gevolg hebben dat de in een gesloten centrum vastgehouden vreemdelingen worden ontmoedigd om hun zaak bij de raadkamer aanhangig te maken; wie krachtens een beschikking in vrijheid wordt gesteld, belandt immers in de transitzone, iets wat als een nog nadeligere situatie wordt beschouwd dan het verblijf in een gesloten centrum. Voorts wijzen zij erop dat het onaanvaardbaar is enkele mensen al dan niet opzettelijk als voorbeeld te stellen door hen dienovereenkomstig te behandelen, en aldus te kennen te geven dat zogenaamd krachtdadig wordt opgetreden inzake migratie. Ten slotte geven zij aan dat zulks een schending inhoudt van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel zoals is bepaald in artikel 13 van het EVRM.

Deze resolutie wil ervoor zorgen dat een door de raadkamer (of in hoger beroep door de kamer van inbeschuldigingstelling) gewezen beschikking tot invrijheidstelling er niet langer toe leidt dat iemand naar de transitzone van de luchthaven wordt gestuurd, maar dat hij daadwerkelijk in vrijheid wordt gesteld, wat voor de betrokkene impliceert dat hij op het Belgische grondgebied vrij is te gaan en te staan waar hij wil.

Bijgevolg beoogt de resolutie te bereiken dat de regering en inzonderheid de minister van Binnenlandse Zaken de rechterlijke beslissingen tot invrijheidstelling welke de Dienst Vreemdelingenzaken weigert te implementeren, op passende wijze ten uitvoer legt.

*
* *

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

A. Vu la pratique actuelle du SPF Intérieur de «libérer» en zone de transit les étrangers ayant fait l'objet d'une décision de mise en liberté de la chambre du conseil;

B. Vu la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la mise en zone de transit qui considère qu'il s'agit d'une restriction, voire une privation de liberté;

C. Vu la jurisprudence belge qui de manière insistante affirme qu'une décision de libération implique la faculté de circuler librement, et rappelle qu'il appartient à l'administration d'exécuter avec loyauté et de manière effective les décisions judiciaires;

D. Vu le rapport 2003 de l'expert de l'Union européenne pour la Belgique émettant des préoccupations à l'égard de cette pratique;

E. Vu la conférence de presse tenue le 28 mars 2004 par diverses ONG, le Centre pour l'égalité des chances et le Barreau de Bruxelles qui dénoncent avec véhémence l'illégalité du maintien en zone de transit malgré les décisions de mise en liberté de la chambre du conseil;

Demande au gouvernement et en particulier au ministre de l'Intérieur d'exécuter adéquatement les décisions judiciaires de mise en liberté, en accordant aux étrangers concernés l'accès au territoire belge, afin que ceux-ci puissent, de manière effective, circuler librement.

22 avril 2004.

Isabelle DURANT.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. Gelet op de huidige door de FOD Binnenlandse Zaken gehanteerde werkwijze, die erin bestaat vreemdelingen ten aanzien van wie de raadkamer een beslissing tot invrijheidstelling heeft uitgesproken, «vrij te laten» in de transitzone;

B. Gelet op de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens wat de overbrenging naar de transitzone betreft, die stelt dat het gaat om een inperking of zelfs een beroving van de vrijheid;

C. Gelet op de Belgische rechtspraak, die met klem stelt dat een beslissing tot vrijlating impliceert dat de betrokkene zich vrij mag bewegen, en die eraan herinnert dat de bestuurlijke instantie de rechterlijke beslissingen loyaal en effectief ten uitvoer moet leggen;

D. Gelet op het rapport 2003 van de deskundige van de Europese Unie met betrekking tot België, waarin bezorgdheid wordt geuit omtrent die praktijk;

E. Gelet op de op 23 maart 2004 gehouden persconferentie van diverse niet-gouvernementele organisaties, het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de Brusselse balie, waar met klem de onwettigheid werd aangeklaagd van de praktijk om mensen in de transitzone vast te houden ondanks de beslissingen tot invrijheidstelling van de raadkamer;

Vraagt de regering en in het bijzonder de minister van Binnenlandse Zaken de rechterlijke beslissingen tot invrijheidstelling op passende wijze ten uitvoer te leggen door de betrokken vreemdelingen toegang te verlenen tot het Belgische grondgebied opdat ze er zich daadwerkelijk vrij kunnen bewegen.

22 april 2004.