

ZONE DE TRANSIT DE L'AÉROPORT DE BRUXELLES-NATIONAL

RÉPONSE DU MÉDIATEUR FÉDÉRAL

(...)

II. - Le transfert en zone de transit

La troisième réclamation concerne la pratique administrative de l'Office des étrangers visant à transférer les ressortissants étrangers faisant l'objet d'un ordre de refoulement du centre fermé où ils sont détenus vers la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National en exécution d'une ordonnance de remise en liberté de la chambre du conseil ou d'un arrêt de la chambre des mises en accusation. La quatrième réclamation porte sur le même objet mais concerne la situation concrète de Monsieur Nsoko.

1° LA POSITION DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'OFFICE DES ÉTRANGERS

Selon le ministre de l'Intérieur et l'Office des étrangers, en transférant les intéressés du centre fermé vers la zone de transit, «les personnes en centre fermé qui bénéficient d'une libération par la chambre du conseil sont effectivement libérées. Si elles sont libérées et qu'après ces personnes se trouvent de nouveau dans la zone de transit, c'est dû au fait qu'elles ne sont pas en possession des documents requis pour l'accès au territoire»⁽⁵⁾. Le ministre de l'Intérieur a par ailleurs rappelé que «la décision de la chambre du conseil porte uniquement sur la mesure privative de liberté et qu'elle ne porte pas atteinte à la décision de refoulement (...). Le fait que la chambre du conseil ordonne la mise en liberté de la personne ne remet pas en cause la décision de refus d'accès au territoire (...) et le

recours existant contre une telle décision relève de la seule compétence du Conseil d'État»⁽⁶⁾.

2° LA POSITION DE L'ASSOCIATION POUR LE DROIT DES ÉTRANGERS ET CONSORTS

Selon l'Association pour le droit des étrangers («ADDE»), Amnesty international, le barreau de Bruxelles, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme («CECLR»), la Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers («CIRE»), le Jesuit refugee Service, la Ligue des droits de l'homme («LDH»), le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie («MRAX») et le Vlaams Minderhedencentrum⁽⁷⁾, les intéressés maintenus en zone de transit subissent une privation ou une restriction de liberté. Ils s'appuient principalement sur un arrêt «shamsa» de la Cour européenne des droits de l'homme du 27 novembre 2003⁽⁸⁾. Dans cette affaire, la Cour a considéré d'une part que la zone de transit n'est pas une zone extraterritoriale sur laquelle l'État ne dispose d'aucune juridiction et, d'autre part, qu'en raison de la situation dans laquelle ils se trouvaient (maintien dans la zone de transit sur une période de quatorze jours, surveillés en permanence par les gardes-frontières, ...), les requérants étaient privés de leur liberté. La Cour a condamné la République de Pologne pour violation de l'article 5, § 1^{er}, de la CEDH car la «détention» (le maintien en zone de transit) n'a pas été ordonnée par un tribunal, garantie contre l'arbitraire.

3° L'ANALYSE DU COLLÈGE DES MÉDIATEURS FÉDÉRAUX

Par courrier du 28 mai 2004, la Médiateur fédérale a indiqué à l'Office des étrangers que la jurisprudence belge s'est prononcée sur la définition de la zone de transit. Dans un arrêt du 22 juin 1999, la Cour de cassation a considéré qu'«en ce qui concerne l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, il ne résulte pas de la distinction légale entre la zone de transit aéroportuaire et le reste du territoire du Royaume que la zone de transit ne fait pas partie du Royaume»⁽⁹⁾. De son côté, le Conseil d'État a considéré que «la zone de transit fait partie du territoire belge et présente seulement cette particularité que les étrangers y sont admis alors qu'ils ne remplissent pas les conditions nécessaires pour pénétrer sur le territoire, et ce afin de faciliter le transport aérien»⁽¹⁰⁾.

Deux premières conclusions s'imposent : la zone de transit fait partie du territoire belge et sa finalité est de faciliter le transport aérien.

Deux questions sous-jacentes à la question principale se posent en rapport avec chacune de ces deux premières conclusions : si la zone de

transit fait partie du territoire belge, ne faut-il pas considérer qu'il y a contradiction avec l'ordre de refoulement qui - par définition - suppose le refus d'accès au territoire ? Par ailleurs, si la finalité de la zone de transit et de faciliter le transport aérien, celle-ci est-elle atteinte et respectée par une telle mesure ?

a) La zone de transit, territoire belge

Pour rappel, les visas des ressortissants susmentionnés ont été annulés en vertu de l'article 3 de la loi du 15 décembre. Les personnes concernées ont été placées au centre INAD de l'aéroport. La chambre du conseil du tribunal de première instance de Bruxelles a ordonné leur remise en liberté. Le même jour, l'Office des étrangers a dès lors transféré les intéressés en zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National.

De manière générale, selon le ministre de l'Intérieur et l'Office des étrangers, l'ordonnance de remise en liberté est dûment exécutée en procédant audit transfert, la décision de la chambre du conseil portant uniquement sur la mesure privative de liberté et ne portant pas atteinte à la décision de refoulement.

(5) Q.R., Ch. Repr., sess. 2003, question n° 6 du 22 juillet 2002 (Genot), n° 2, p. 170. Voy. dans le même sens, Compte rendu intégral, Ch. Repr., sess. Ord. 2003-2004, interpellations jointes n° 280 (Genot) et n° 287 (Boukourna) du 21 avril 2004 respectivement sur «la libération dans la zone de transit» et sur «la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National», Com. 234, pp. 32 et s.

(6) Question orale au vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur sur le «séjour prolongé de voyageurs congolais dans la zone de transit de l'aéroport» (Durant), Ann. Parl., Sénat, sess. 2003, n° 3-41, séance du 5 février 2004.

(7) Voy. dossier de presse du 23 mars 2004.

(8) CEDH, arrêt du 27 novembre 2003, Shamsa c./ République de Pologne.

(9) Cass., 22 juin 1999, Pas., 1999, 957.

(10) C.E., arrêt du 21 janvier 2002, n° 102.722.

Si l'on retient - comme la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation et le Conseil d'État - que la zone de transit fait partie du territoire belge, la thèse du ministre de l'Intérieur et de l'Office des étrangers ne résiste pas à l'analyse. En effet, il est contradictoire de pouvoir prétendre que le maintien en zone de transit est «*dû au fait que [les ressortissants étrangers] ne sont pas en possession des documents requis pour l'accès au territoire*»⁽¹¹⁾ alors que le transfert en zone de transit doit être considéré comme s'exerçant sur le territoire belge. Par ce mode d'exécution de l'ordonnance de la chambre du conseil, il n'est pas tenu compte de l'ordre de refoulement.

En d'autres termes, comme la zone de transit fait partie du territoire belge, le transfert du centre INAD en zone de transit opéré par l'Office des étrangers en exécution d'une ordonnance de la chambre du conseil ou d'un arrêt de la chambre des mises en accusation est en totale contradiction avec l'ordre de refoulement pris par lui, lequel suppose précisément un refus d'accès au territoire.

b) La zone de transit, lieu de facilitation du transport aérien

Pour rappel, selon le ministre de l'Intérieur et l'Office des étrangers, «*les personnes en centre fermé qui bénéficient d'une libération par la chambre du conseil sont effectivement libérées*»⁽¹²⁾ lorsqu'elles sont transférées en zone de transit.

Le mot «*transit*» vient du latin «*transitus*» qui signifie «*passage*». Il qualifie la «*situation des voyageurs à une escale (aérienne, maritime...), lorsqu'ils ne franchissent pas les contrôles de police, de douane*»⁽¹³⁾.

Il ressort de cette définition usuelle et de sa finalité - faci-

liter le transport aérien - que la zone de l'aéroport de Bruxelles-National réservée à cette fin n'est pas conçue pour pouvoir accueillir et maintenir des personnes durant une période plus ou moins longues⁽¹⁴⁾. La définition de la zone de transit suppose par définition que les personnes y présentent le soient de manière très temporaire.

S'il faut également admettre que la zone de transit d'un aéroport est par définition un espace - fermé - de passage en vue de faciliter le transport aérien, il faut en déduire que les personnes y transférées en exécution d'une ordonnance de remise en liberté de la chambre du conseil ou de la chambre des mises en accusation voient leurs libertés limitées à l'espace de ladite zone.

Or, la zone de transit n'est matériellement pas aménagée pour accueillir durant une période plus ou moins longue des personnes qui ne sont pas en escale.

Il y a d'ailleurs tout lieu de croire que c'est la finalité de la zone de transit qui a conduit le tribunal de première instance de Bruxelles en référé à considérer que «*l'on ne pourrait en effet admettre que le législateur en créant des centres situés aux frontières, aménagés spécialement pour accueillir des personnes qui seraient maintenues d'autorité dans l'attente de recevoir l'autorisation d'entrer dans le Royaume ou dans l'attente de leur refoulement, et en assortissant une mesure de maintien dans ces lieux d'un recours devant la chambre du conseil, ait considéré qu'en cas de libération par la chambre du conseil et ensuite par la chambre des mises en accusation, ces personnes pourraient être renvoyées dans la zone de transit, nullement aménagée pour les accueillir, ce qui les mettrait dans une situation encore plus précaire et préjudiciable*»⁽¹⁵⁾.

En tout état de cause, «*Le maintien d'un étranger en zone de transit, en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée, a pour conséquence d'affecter la liberté individuelle de la personne qui en fait l'objet [...]; qu'en tout état de cause, sa durée ne saurait excéder un délai raisonnable*»⁽¹⁶⁾.

Le ministre de l'Intérieur et l'Office des étrangers ont toutefois eu l'occasion d'objecter que si la zone de transit est «*fermée*» vers la Belgique, elle reste «*ouverte*» vers l'extérieur, de sorte que les intéressés pouvaient repartir de leur propre chef et dès lors exercer leur liberté individuelle, notamment de circulation. Cette position est formulée par les autorités sans égard au fait qu'en pratique, elles confisquent les passeports des intéressés⁽¹⁷⁾ et que, au plan juridique, le Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme

garantit le droit de quitter le pays, y compris le sien.

Utiliser la zone de transit à d'autres fins que celles pour lesquelles elle a été conçue confine dès lors au détournement de pouvoir, à tout le moins lorsque le maintien dans une telle zone excède un délai raisonnable.

De plus, compte tenu de l'espace fermé que constitue la zone de transit et de la confiscation des passeports des intéressés, le transfert en zone de transit en exécution d'une ordonnance de remise en liberté de la chambre du conseil ou d'un arrêt de la chambre des mises en accusation ne peut tant en fait qu'en droit être considéré comme une libération. Il est d'ailleurs symptomatique de constater que le ministre de l'Intérieur a utilisé l'expression d'«*évasion*» pour qualifier la disparition de certaines personnes qui ont été transférées en zone de transit en 2003 et 2004⁽¹⁸⁾.

(11) Q.R., Ch. Repr., sess. 2003, question n° 6 du 22 juillet 2002 (Genot).

(12) Q.R., Ch. Repr., sess. 2003, question n° 6 du 22 juillet 2002 (Genot).

(13) *Le Nouveau Petit Robert*, Ed. 2002, p. 2.662.

(14) *Voy. en ce sens Trib. civ. Bruxelles (réf.)*, 14 février 2003 : «*Les centres fermés ne sont en réalité rien d'autre que des prolongements de la zone de transit, des antichambres du territoire du Royaume, à la seule différence qu'ils sont, contrairement à la zone de transit, conçus pour pouvoir accueillir des personnes durant une période plus ou moins longue dans des conditions supposées décentes*» (c'est nous qui soulignons).

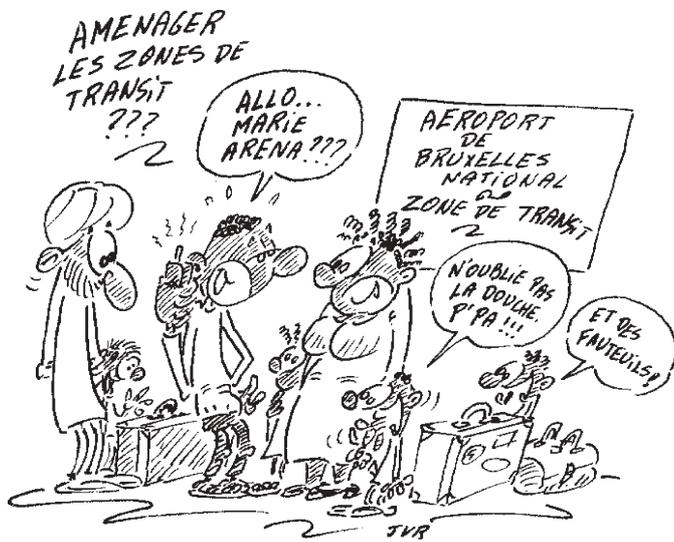
(15) *Trib. civ. Bruxelles (réf.)*, 14 février 2003, cité supra.

(16) *Conseil constitutionnel français*, 25 février 1992, cité dans CEDH, arrêt du 25 juin 1996, *Amuur c./ France*, p. 11.

(17) *Selon le ministre de l'Intérieur*: «*Il est exact que la police fédérale de l'aéroport est chargée de garder les passeports des inadmissibles. Il ne s'agit pas ici d'une confiscation au sens pénal. [...] Dans l'attente de leur départ effectif, la police fédérale est chargée de garder leurs documents de voyage*» (*Compte rendu intégral*, Ch. Repr., sess. Ord. 2003-2004; interpellations jointes n° 280 (Genot) et n° 287 (Boukourna) du 21 avril 2004 respectivement sur «*la libération dans la zone de transit*» et sur «*la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National*», Com. 234, p. 38).

Dans le dossier de M. Nsoko, l'Office des étrangers a expressément écrit à l'un des conseils de l'intéressé dans sa télécopie du 16 février 2004 : «*Votre client peut à tout moment prendre l'avion vers Kinshasa, c'est alors au moment de l'embarquement que son passeport lui sera restitué*» (c'est nous qui soulignons).

(18) *Pendant l'année 2003, 21 étrangers ont été transférés dans la zone de transit. Il s'agissait de 11 Congolais, 5 Angolais, 4 Palestiniens et 1 Algérien. Trois de ces personnes ont disparu pendant leur séjour dans la zone de transit. Depuis le 1^{er} janvier 2004 et jusqu'à ce jour, 14 étrangers ont été libérés dans la zone de transit. Il s'agit de 11 Congolais, 1 Angolais, 1 Ivoirien et 1 Ukrainien. Quatre d'entre eux ont réussi à s'évader. Vu que la zone de transit est étendue et que ces étrangers ont de multiples contacts avec des personnes qui ont libre accès à la zone de transit, une évasion n'est pas exclue*» (c'est nous qui soulignons) (*Compte rendu intégral*, Ch. Repr., sess. Ord. 2003-2004, interpellations jointes n° 280 (Genot) et n° 287 (Boukourna) du 21 avril 2004 respectivement sur «*la libération dans la zone de transit*» et sur «*la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National*», Com. 234, p. 38).



4° LA RÉACTION DE L'OFFICE DES ÉTRANGERS À L'ANALYSE DU COLLÈGE DES MÉDIATEURS FÉDÉRAUX

Par courrier du 23 juillet 2004, l'Office des étrangers a réagi à l'analyse faite par la Médiature fédérale.

L'Office des étrangers reprend un arrêt du Conseil d'État, du 11 janvier 2003, n° 1143368 qui a décidé que lorsque l'étranger est remis en liberté, il est replacé dans la situation antérieure à la décision du maintien en détention et que la décision de refus d'accès demeure toujours d'application.

L'administration cite également une ordonnance en référé inédite du 7 janvier 2004 du président du tribunal de première instance qui a déclaré non fondée la demande d'enjoindre à l'Office des étrangers de laisser pénétrer sur le territoire une ressortissante étrangère transférée dans la zone de transit après que la chambre du conseil ait ordonné sa libération d'un centre fermé : «La libération ordonnée par la chambre du conseil ne peut avoir pour effet de mettre à néant toute possibilité d'exécution de la décision de refoulement [...]».

Or, seul le refus de l'intéressée d'obtempérer à la décision de refoulement est à l'origine de la situation qu'elle vit actuellement [...]. L'objectif de la présente procédure ne peut avoir pour effet de lui accorder un droit d'accès officieux au territoire».

L'Office des étrangers fait enfin référence à un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 20 février 2004 selon lequel «Il est porté atteinte à la liberté de mouvement de l'appelante en ce que celle-ci ne peut entrer sur le territoire belge. Mais cette atteinte ne paraît pas illégale dans la mesure où elle est le résultat de la décision de refoulement, dont l'irrégularité n'est pas établie et qui est actuellement exécutoire».

L'Office des étrangers a par ailleurs indiqué que le raisonnement développé par la Médiature fédérale était très théorique.

Il a toutefois admis que son développement sur la définition du mot «transit» était difficilement contestable et que le fait que la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National n'était pas conçue pour accueillir des personnes pour une longue période n'était pas contesté.

CONCLUSION

Indépendamment de la question du bien fondé juridique de l'analyse défendue par le ministre de l'Intérieur et l'Office des étrangers (voy. infra), il faut souligner que dans les circonstances de l'espèce, Mme Maria Toko (O.E. : 5.553.165) était en zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National depuis plus de quatre mois, Madame Nzaza Mvmbi (O.E. : 5.546.649), depuis près de deux mois, Monsieur Masala Makondo (O.E. : 5.567.467), depuis plus de deux mois et Messieurs Maly Kabwith Kashal (O.E. : 5.56..862) et Désiré Nsoko, depuis trois mois. Or, il est expressément admis par l'Office des étrangers dans sa lettre du 23 juillet 2004 que la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National n'est pas conçue pour accueillir des personnes pour une longue période. Il faut par conséquent constater que le maintien en zone de transit pour les périodes précitées est en tout état de cause dans les circonstances de l'espèce contraire au principe du raisonnable.

En outre, se contenter de dire, comme le fait l'Office des étrangers, que le seul refus des intéressés d'obtempérer à la décision de refoulement est à l'origine de la situation qu'ils vivent dans la zone de transit est manifestement disproportionné avec les moyens dont dispose l'État belge afin, le cas échéant, de mettre en exécution lesdites décisions⁽¹⁹⁾.

Avec le Comité des droits de l'homme des Nations-Unies, nous ne pouvons qu'être pré-occupés «par le fait que des étrangers maintenus en cen-

tre fermé dans l'attente de leur éloignement, puis remis en liberté sur décision judiciaire, ont été maintenus en zone de transit de l'aéroport national dans des conditions sanitaires et sociales précaires [...]. Ces pratiques s'apparentent à des détentions arbitraires, et peuvent conduire à la commission de traitements inhumains et dégradants»⁽²⁰⁾.

Le Collège des médiateurs fédéraux estime dès lors qu'un terme doit être mis à cette pratique administrative, à tout le moins lorsqu'en l'état actuel du droit, l'éloignement n'est pas susceptible d'être réalisé à bref délai (48 heures tout au plus). Dans l'hypothèse où l'exécution de l'ordre de refoulement n'est matériellement pas possible à court terme, nous restons d'avis que la libération des intéressés sur le territoire belge à l'intérieur des frontières est la seule solution acceptable au plan du droit et des principes de bonne administration, à charge le cas échéant pour le ministre de l'Intérieur d'enjoindre aux intéressés «de résider en un lieu déterminé jusqu'à l'exécution de la mesure d'éloignement du territoire» dont ils font l'objet par application de l'article 73 de la loi du 15 décembre 1980.

Sur la base de ce qui précède, nous procéderont dès lors au classement des troisièmes et quatrièmes réclamations auprès de notre Office tout en constatant la mal-administration de l'Office des étrangers. (...)

(19) Par courrier du 30 avril 2004 adressé à la Médiature fédérale, l'Office des étrangers a expressément indiqué qu'il «ne compte pas procéder, avant lundi 3 mai 2004, à l'exécution forcée des décisions de refoulement notifiées aux intéressés». Par cette affirmation, l'Office des étrangers admet implicitement mais néanmoins certainement qu'il dispose des moyens nécessaires pour contraindre les intéressés à exécuter les ordres de refoulement.

(20) Observations finales du Comité des droits de l'homme des Nations-Unies du 30 juillet 2004 (CCPR/CO/81/Bel), n° 17.