



PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU EURÓPSKY PARLAMENT
EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Directorate-General Internal Policies

Policy Department C

Citizens Rights and Constitutional Affairs

Conditions des ressortissants de pays tiers retenus dans des centres (camps de détention, centres ouverts, ainsi que des zones de transit), avec une attention particulière portée aux services et moyens en faveur des personnes aux besoins spécifiques au sein des 25 Etats membres de l'Union Européenne.

Rapport de visite au Pays Bas

Geneviève Jacques, STEPS Consulting Social
et
L'Eglise Protestante

REF: IP/C/LIBE/IC/2006-181

SOMMAIRE

<i>1) Cadrage général sur la situation des migrants et des demandeurs d'asile</i>	3
Introduction	3
1.1 Statistiques	4
1.2 Nombre et typologie des centres pour étrangers	6
1.3 Systèmes d'asile et d'immigration	7
1.4 La Détention administrative	10
<i>2) Les visites de terrain</i>	11
2.1 Les centres ouverts d'accueil des demandeurs d'asile	12
2.2 Les centres de détention fermés pour étrangers	16
2.3 Conclusion et recommandations	21

1) CADRAGE GENERAL SUR LA SITUATION DES MIGRANTS ET DES DEMANDEURS D'ASILE

Introduction

La politique du gouvernement Hollandais en matière de migrations vient d'être marquée par une mesure d'importance en ce milieu d'année 2007 : tous les demandeurs d'asile ayant déposé leur demande avant le 1^{er} Avril 2001, c'est-à-dire avant la date de mise en application de la nouvelle loi sur les étrangers « Aliens Act 2000 », vont pouvoir bénéficier d'un « permis de résidence conditionnel ». Cette mesure, appelée officiellement « Settlement of the old Aliens Act's estate » que l'on pourrait traduire par « Apurement du passif de l'ancienne loi sur les étrangers », mais qui est curieusement désignée dans le public par le mot « **Pardon** » (en Hollandais), concerne un groupe important de demandeurs d'asile qui ont sollicité l'asile avant le 1^{er} Avril 2001 et dont la demande a été rejetée ou qui n'ont pas encore reçu de réponse. Le secrétaire d'Etat à la Justice estime que cette mesure pourrait bénéficier à 25/30.000 personnes. Cette amnistie sera générale, accordée sans besoin de la demander, à toutes les personnes figurant dans les fichiers de l'Office d'Immigration et de Naturalisation (IND) du Ministère de la Justice ou des municipalités et répondant aux critères suivants :

- avoir déposé sa demande d'asile avant le 1^{er} Avril 2001, date d'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur les étrangers de l'an 2000 (Aliens Act 2000),
- pouvoir justifier d'une présence continue aux Pays Bas depuis cette date, déterminée par l' IND ou par une déclaration des municipalités où les demandeurs d'asile déboutés étaient hébergés,
- n'avoir aucun passé criminel en Hollande, c'est-à-dire pas de condamnation pénale supérieure à 1 mois de prison, ni d'avoir été exclu du bénéfice de l'asile pour suspicion de menaces à la sécurité nationale ou de crimes de guerre, au sens de l'article 1F de la Convention de Genève sur les Réfugiés.

Cette « mesure de Pardon » est considérée comme devant mettre fin à un long débat qui a agité l'opinion publique néerlandaise depuis 2004 au sujet du sort des demandeurs d'asile en attente de solution depuis des années. Elle résulte d'un accord administratif entre l'IND et l'Association des Maires des Pays-Bas (VGN). Dès la fin 2003, l'IND avait en effet annoncé que les quelques 26.000 demandeurs d'asile qui étaient entrés dans le pays du temps de l'ancienne Loi sur les étrangers et n'avaient pas reçu de titre de séjour seraient expulsés massivement. Cette annonce avait provoqué de fortes critiques nationales et internationales, comme celle de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹, enjoignant le gouvernement hollandais de « promouvoir des programmes de retour volontaires (..) plutôt que des mesures de détention ou de retour forcés » et de « n'utiliser la détention qu'en dernier recours en plaçant une limite à la période de détention. ». Elle avait également suscité un mouvement de « résistance civique » de la part d'organisations de la société civile et de nombreuses municipalités qui avait organisés des hébergements d'urgence dans tout le pays (emergency shelters).

Du fait de cette mobilisation dans le pays, la question du sort des demandeurs d'asile déboutés a donné lieu à de très vifs débats immédiatement après les élections parlementaires de Novembre 2006 qui ont consacré un changement de majorité au Parlement. Il est significatif de noter que la première mesure du nouveau gouvernement ait été d'annoncer la préparation d'une mesure d'amnistie pour eux! Celle ci commence à entrer en effet au mois de Juin 2007. Cette mesure s'accompagne, en contre partie, d'une décision de développer « le maximum d'efforts » pour expulser ceux qui n'entrent pas dans les critères d'application du « Pardon ».

¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the policy of return for failed asylum seekers, Resolution 1483/2006

Cependant, les questions relatives aux conditions de vie des demandeurs d'asile attendant une réponse depuis des années ou de ceux qui ont été déboutés depuis le mois d'Avril 2001, de même que les problèmes concernant les conditions de détention des étrangers, restent à l'ordre du jour et continuent de préoccuper les défenseurs du droit d'asile qui s'étaient mobilisés contre les mesures d'expulsion massives et contre la détention des enfants étrangers lors de la grande campagne nationale de 2005.

1.1 Statistiques

A. Demandes d'asile

Au cours des cinq dernières années le nombre de personnes venant solliciter l'asile aux Pays-Bas a décliné de façon spectaculaire: entre 2002 et 2005 le nombre des premières demandes a été réduit de 75% , passant de 18.700 à 4.550 en l'espace de 3 ans ! Une légère augmentation a été notée en 2006 et les premiers chiffres de 2007 ne semblent pas modifier la tendance².

	2006	2005
Influx of asylum seekers		
AC influx 1st application	5,850	4,550
AC influx 2nd or subsequent application	3,400	3,950
Other influx of asylum seekers	5,200	3,850
Total influx of asylum seekers	14,450	12,350
% of unaccompanied minor asylum seekers	3%	4%
% of applications granted at AC	13%	13%
% of applications refused at AC	29%	37%

Cette réduction des primo arrivants signifie, entre autres, qu'une proportion de plus en plus importante des résidents des centres d'asile est constituée par demandeurs qui sont en procédure d'appel .

Les deux principaux pays d'origine des demandeurs d'asile sont depuis 2002 l'Irak et la Somalie, avec une forte prédominance des Irakiens en 2006 comme l'illustre le tableau suivant.

Le nombre de dossiers en souffrance, se traduisant en période d'attente indéfinie pour les demandeurs, est en train de se réduire mais reste très conséquent avec plus de 16.000 décisions à prendre dénombrées à la fin 2006.

² Les données statistiques figurent dans les rapports annuels de IND sur le site : www.ind.nl/en

Asylum - top 10 countries of origin in 2006				
1. Iraq	2,766	19%	7. Azerbaijan	384 3%
2. Somalia	1,462	10%	8. Turkey	341 2%
3. Afghanistan	932	6%	9. Sudan	320 2%
4. Iran	921	6%	10. China	314 2%
5. Serbia and Montenegro	607	4%	Other	5,963 41%
6. Burundi	455	3%	Total	14,465

	2006	2005
Asylum decisions at the Processing Office		
Total number of decisions to be taken	33,800	37,400
Number of decisions	33,600	32,200
Number of decisions application for review	4,500	5,700
Total number of decisions	38,100	37,900
Decisions to grant an application (% of the total number of decisions)	50%	48%
Decisions yet to be taken		
Backlog of decisions to be taken	12,900	16,100
Backlog of decisions to be taken application for review (incl. asylum-related regular applications for review and 14-1 applications for review)	3,350	6,250
Total	16,250	22,350
Dublin procedure		
Dublin claim in	2,050	2,500
Percentage of transferred claims in	37%	55%
Dublin claim out	3,300	2,700
Percentage of transferred claims out	41%	64%

B. Immigration illégale

Selon un récent document du Ministère de la Justice³ se référant à une étude sur la population d'immigrants illégaux séjournant aux Pays Bas, on estime que dans la période Avril 2005 à Avril 2006, entre 75.000 et 185.000 immigrants illégaux se trouvaient dans le pays. La majorité (entre 62.500 et 115.000) serait d'origine non européenne et 10% environ serait des déboutés du droit d'asile.

C. Expulsions

Les statistiques sur les expulsions d'étrangers sont très difficiles à obtenir dans l'ensemble. Le tableau suivant, produit par l'IND, fournit des informations intéressantes dont l'une mérite d'être soulignée : le terme anglais « administrative departure » signifie que les étrangers sont « retirés » des listes de l'Office d'Immigration car ils ne se trouvent plus à la dernière adresse connue de leur fichier. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils soient réellement partis du pays ! Il est significatif de noter que cette « disparition » concerne près des 3/4 des demandeurs d'asile et 45% des autres étrangers au cours des deux dernières années !

³ Press Information, Ministry of Justice . « New Figures concerning illegal immigrant population »
www.ind.nl/en/inbedrijf/actueel

	2006	2005
Departure of asylum seekers		
Forced departure	900	1,400
Voluntary departure	1,550	2,000
Administrative departure	7,750	9,100
Total	10,200	12,500
Departure of regular foreign nationals		
Forced departure	12,400	14,400
Voluntary departure	4,000	4,600
Administrative departure	13,700	13,400
Total	30,100	32,400

1.2 Nombre et typologie des centres pour étrangers

A. Les centres pour demandeurs d'asile

L'Agence Centrale pour la Réception des demandeurs d'asile (COA) est une administration indépendante financée par le Ministère de la Justice qui a la responsabilité de l'organisation de la réception des demandeurs d'asile mais qui n'intervient pas dans la politique d'asile. Il existe actuellement 12 régions géographiques dans lesquelles se trouvent des centres administrés par la COA. Il s'agit toujours de centres ouverts qui peuvent être classés en trois catégories :

- des centres d'inscription (« Application Centres ») dans lesquels les primo arrivants doivent s'enregistrer avant d'être envoyés dans d'autres centres (le séjour est très bref de 2 jours à une semaine). Il en existe 3 actuellement
- des centres d'orientation et d'intégration destinés aux exilés qui attendent une première réponse à leur demande d'asile (temps de séjour entre 6 mois et un an). Ils sont au nombre de 7 en ce moment, avec une taille moyenne de 400 places (à l'exception du gros centre de Dronten que nous avons visité)
- des centres « en attente de retour » (Return Centres) où sont envoyés les demandeurs qui ont reçu une première décision négative de l'IND et qui ont entrepris des démarches de recours (temps de séjour supérieur à 2 ans). Une quarantaine serait encore ouverts actuellement.

De plus, il existe 4 centres spécifiques pour mineurs non accompagnés (UMA).

Le nombre total de personnes hébergées dans ces centres est de l'ordre de 23.000 en ce moment (il était de 85.000 avant l'année 2000).

B. Les centres de détention

Les centres de détention administrative aux Pays Bas sont tous placés sous la tutelle directe du Ministère de la Justice (Service des Institutions Pénitentiaires- DJI) et sont soumis au régime d'encadrement, de sécurité et de règles internes des prisons.

Il en existe 7 en ce moment :

- la « prison flottante » de Rotterdam : centre de détention pour hommes installé sur un bateau amarré dans le port de Rotterdam,
- Le complexe pénitentiaire de l'Aéroport d'Amsterdam, Schiphol-Oost,
- Le centre de détention pour femmes de Heerhugowaard dans le Noorderzand
- Le centre de détention de Zeist à Soesterberg, pour hommes et femmes
- Le petit centre de détention de l'Aéroport de Rotterdam (Deportation Center) où sont placés pour un séjour très bref des étrangers qui vont être reconduits,
- Le centre de détention de Ter Appel
- Le local Groot Bankenbosh à Veenhuizen pour hommes et femmes.

Deux complexes pénitentiaires de grande taille, construits sur des plateformes flottantes, sont en cours de finition et devraient entrer en service à la fin de l'année 2007 : à Dortrecht (entre Amsterdam et Rotterdam) et à Zaandam (au Nord d'Amsterdam). Ils devraient remplacer certains des centres en fonction actuellement. Au cours de la mission ont été visités les trois premiers de ces lieux de détention.

1.3 Systèmes d'asile et d'immigration

Le cadre juridique est déterminé par la Loi sur les étrangers Alien Act 2000 qui est en entrée en vigueur au 1^{er} Avril 2001. Le Service d'Immigration et de Naturalisation du Ministère de la Justice (IND) est responsable de l'application de cette Loi, en particulier de l'étude des demandes et des décisions concernant les demandes d'asile.

Les procédures d'asile prennent en général plusieurs années avant d'arriver à leur terme.

- Elles débutent par l'*enregistrement* de la demande dans l'un des centres de COA prévus à cet effet : la police des étrangers enregistre l'identité et vérifie les documents de voyage du requérant. Un officier d'immigration de l'IND réalise une première interview avec le demandeur et doit en principe statuer dans les 48h sur la validité de la demande. L'étranger est alors soit dirigé vers un centre de réception de la COA pour continuer la procédure, soit peut être conduit dans le centre de détention fermé de Schiphol si la demande n'est pas autorisée.
- Vient ensuite la période *d'examen du dossier* par les services de l'IND, qui peut prendre une année au terme de laquelle l'étranger est informé de la première décision. Si elle est positive, il reçoit un permis de résidence au titre de l'asile et peut s'installer et travailler en Hollande.
- Soit elle est négative, auquel cas l'étranger peut faire *appel* et est autorisé à demeurer dans le pays (dans d'autres centres de COA) jusqu'à la décision du juge chargé d'examiner la décision de l'IND.
- Le Ministère de l'Immigration peut demander dans certains cas à l'IND de *suspendre sa décision* négative jusqu'à ce que la situation dans le pays d'origine du demandeur soit moins instable. Dans ce cas, le demandeur est autorisé à résider dans un des centres de COA.
- Lorsque toutes les procédures légales ont été utilisées et que la décision finale du juge est le rejet de la demande, l'étranger doit *quitter le territoire*. S'il le fait volontairement il peut bénéficier de l'assistance de l'Office International des Migrations (OIM). La loi prévoit que le demandeur d'asile débouté dispose de 28 jours pour préparer son départ en restant dans le centre de COA où il se trouvait. Si il n'y parvient pas, ou s'il refuse d'accepter cette décision, il peut être arrêté par la police et évacué du centre. Dans de très nombreux cas, le demandeur est remis dans la rue. Il peut être aussi conduit dans un centre de détention fermé près d'un aéroport en attente de son renvoi.

Le gouvernement hollandais accorde une priorité de plus en plus grande au retour des étrangers qui ne disposent pas de titres de séjour réguliers.⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2007 il a mis en place une nouvelle structure : le Service pour le Départ et le Retour des migrants (Migration Return and Departure Service- DT&V en hollandais) pour une meilleure efficacité dans la mise en œuvre de la politique des retours.

C'est autour de cette politique du retour forcé des demandeurs d'asile que se sont cristallisés d'importants mouvements de protestation aux Pays-Bas, qui ont conduit, comme nous l'avons vu à la mesure de « Pardon » prise au début de l'année 2007.

A. Les conditions dans les centres d'asile

➤ Hébergement :

Les demandeurs d'asile sont pour la plupart hébergés dans des centres d'accueil de la COA pendant toute la durée de la procédure légale de leur demande. Comme cela été décrit précédemment, ils sont transférés dans deux ou trois types de centres selon qu'ils obtiennent ou non un permis de séjour en première instance : les centres d'enregistrement, les centres d'orientation et d'intégration et enfin les centres de préparation au retour.

- La durée du séjour étant très courte dans les *centres d'enregistrement*, seuls l'hébergement et la nourriture sont fournis aux demandeurs d'asile.
- Les *centres d'orientation et d'intégration* sont de grande taille (une moyenne de 400 places pour 6 d'entre eux, et plus de 800 places pour le centre de Dronten). Différentes activités sont organisées dans ces lieux tels que : cours de hollandais, orientation sur la vie et la culture du pays d'accueil, activités sportives et récréatives. Les résidents sont en charge de préparer leur nourriture quotidienne.
- Les *centres de « préparation au retour »* sont de plus petite taille en général et ont été conçus pour accueillir des gens pendant une courte période. Mais avec les durées d'attente qui peuvent atteindre plusieurs années, les conditions de vie y deviennent très difficiles en raison du manque d'espace privé et d'une cohabitation forcée dans de petites pièces. Dans ce type de centres les activités de type formation ou culturelles ne sont plus assurées.

➤ Aide financière :

Une allocation financière de 52,6 Euros par adulte et de 25 à 30 Euros par enfant est fournie chaque semaine pour permettre aux demandeurs d'asile de subvenir à leur vie quotidienne (hors logement). A noter que le montant de cette allocation a été revalorisé substantiellement par le nouveau gouvernement en 2007, puisqu'elle était de 35 Euros par adulte et de 9 Euros par enfant au préalable.

➤ Travail :

A partir de cette année les demandeurs d'asile sont autorisés à travailler au maximum 23 semaines par an, à partir du 6^{ème} mois après le dépôt de leur demande (la limite était autrefois de 12 semaines). En pratique cela signifie qu'ils ne peuvent trouver que des emplois saisonniers mal rémunérés, quelque soit leur niveau de qualification antérieure.

⁴ cf. EMN- European Migration Network- Dutch National Contact Point- « Research Study III. Return » Dec 2006, disponible sur le site du Ministère de la Justice www.ind.nl

➤ **Soins médicaux :**

Tous les centres sont équipés d'un service médical dont la taille dépend de la capacité du centre. Les demandeurs d'asile passent un examen médical à leur arrivée et peuvent ensuite avoir accès gratuitement aux services du dispensaire local ou être envoyés dans des hôpitaux publics si leur état le nécessite.

➤ **Scolarisation :**

Les enfants de moins de 15 ans doivent obligatoirement bénéficier d'un enseignement scolaire. Dans les centres qui accueillent des primo arrivants (et qui sont de grande taille) des écoles sont organisées à l'intérieur du centre pour apprendre la langue. Ensuite les enfants doivent être accueillis dans les écoles communales voisines du centre.

➤ **Assistance légale :**

Des bureaux du Dutch Refugee Council sont présents dans la plupart des centres. Les juristes de cette association assurent des permanences pour aider et conseiller les demandeurs dans leur parcours et éventuellement les adresser à des avocats s'ils le souhaitent.

B. Conditions spéciales pour les catégories vulnérables

➤ **Mineurs non accompagnés (UMA) :**

Les Pays bas ont connu dans la fin des années 90 un afflux spectaculaire de mineurs non accompagnés venant solliciter l'asile : en l'an 2000, plus de 6.500 mineurs, soit 15% du total des demandeurs de cette année là, ont fait un dépôt de demande (parmi ceux-ci se trouvaient beaucoup de jeunes filles chinoises victimes de réseaux de prostitution). Des centres à la discipline très stricte ont été alors mis en place (« campus site ») pour l'accueil et l'encadrement de ces jeunes pendant la durée de la procédure d'examen de leur demande d'asile. Le nombre de demandes s'est depuis considérablement réduit et ces centres ont été fermés. A la place, des sections spéciales ont été créées dans des centres d'accueil pour adultes pour les mineurs non accompagnés, avec un encadrement et des conditions de séjour spécifiques. Il existe 4 « UMA centres » actuellement, pour une population de 600 à 700 jeunes par an. Nous en avons visité un.

Au moment du dépôt de la demande d'asile, l'IND peut décider de faire pratiquer un test d'âge s'il existe des doutes . Un gardien est assigné à chaque jeune à travers l'organisation Nidos. Il assiste le mineur pendant toute la période de la procédure et lui offre un accompagnement personnel. Les mineurs non accompagnés peuvent recevoir un permis de séjour (UMA Residence permit) de 1 an s'ils répondent aux critères suivants :

- *avoir moins de 18 ans et n'être pas marié*
- *être non accompagné*
- *ne pas pouvoir subvenir seul à ses moyens*
- *ne pas pouvoir bénéficier de conditions de vie correctes dans son pays*

Ce permis peut être ensuite renouvelé 2 fois un an. Dès que le jeune atteint ses 18 ans ce permis lui est retiré, et il doit également quitter le centre spécial. Si sa demande d'asile a été rejetée il doit retourner dans son pays.

➤ **Personnes victimes de tortures et de mauvais traitements :**

Les premiers examens médicaux réalisés par les services d'immigration ne sont pas chargés d'examiner des plaintes de tortures ou de mauvais traitement qu'auraient pu subir de demandeurs d'asile dans leur pays ou en cours de route. La pratique et la politique du gouvernement ont été jusqu'à présent de ne pas retenir les résultats médicaux comme des évidences dans les procédures d'asile. Les organisations de droits de l'homme, réunies à Amsterdam en Novembre 2006, pour réfléchir sur l'utilisation des « rapports médicaux et du Protocole d'Istanbul dans les procédures d'asile » ont remis au HCR un rapport recommandant que l'identification des victimes soit faite le plus tôt possible, non seulement pour leur apporter les soins appropriés et éviter des complications futures mais aussi pour permettre d'apporter des éléments sûrs et argumentés au bon moment dans le processus de détermination de l'asile.

➤ **autres catégories de personnes vulnérables**

Des dispositions spécifiques pour les femmes seules, les familles avec enfants ou les personnes handicapées sont prises dans les centres de COA, comme nous verrons dans la partie suivante.

1.4 La Détention administrative

Le placement en détention administrative des étrangers est réglementé par la loi sur les étrangers Alien Act 2000. L'autorité compétente pour le placement en détention est le Ministère de l'intérieur à travers la police des étrangers ou la police des frontières.

Les étrangers en situation illégale arrêtés dans la rue peuvent être détenus jusqu'à 10 jours dans des locaux de police avant d'être conduits dans des centres de détention. Il n'existe pas de limite légale à la durée de la détention. Les juges doivent statuer tous les 28 jours sur la prolongation de la privation de liberté. Le régime appliqué aux centres de détention administratives est fondamentalement le même que celui qui est en vigueur dans les centres de détention pénale (encadrement par le même personnel pénitentiaire, mesures de sécurité, limitation des droits fondamentaux, existence de cellules d'isolement, etc.). Dans certains cas, dans les unités plus petites en particulier comme celle réservée aux femmes, le régime est assoupli.

Nous verrons dans la partie suivante des illustrations des conditions de détention dans trois des centres les plus importants de Hollande.

Diverses organisations s'inquiètent du fait que la détention des étrangers pour motif administratif, qui ne devrait être qu'une mesure « de dernier recours » soit en passe de devenir la mesure la plus utilisée, au vu de l'augmentation spectaculaire du nombre d'étrangers détenus au cours des dernières années (et des projets de construction de centres de plus grande capacité dans un futur proche).

La détention des enfants et de leurs parents a suscité un mouvement de protestation très important à l'initiative du Conseil des Eglises en 2006. Sous le thème « pas d'enfants en prison », une vaste campagne nationale a récolté 140.000 signatures. L'objectif était non seulement de protester contre la présence d'enfants étrangers en prison avec leurs parents, mais aussi de réclamer des alternatives à la détention de façon que les départs, s'ils devaient avoir lieu, s'effectuent dans des conditions plus humaines et mieux préparées (cf. en Annexe la traduction en anglais du « Manifeste contre la détention d'étrangers mineurs »).

2) LES VISITES DE TERRAIN

Le partenaire local

Le partenaire qui a assuré la préparation des contacts et visites sur place est le *Département Asile, Réfugiés, Intégration de Kerk in Actie* (Eglise Protestante des Pays Bas). Ce département impulse et soutient le travail des églises locales auprès des populations étrangères, contribue au travail des aumôniers qui sont présent dans les centres de détention, et coopère avec des organisations de la société civile dans des actions de plaidoyer pour la défense des droits des réfugiés et immigrés.

Grâce à l'action de sensibilisation menée par ce département et à l'aide financière qu'il a apporté à des initiatives sur le terrain, un grand nombre de communautés paroissiales se sont engagées dans le soutien aux demandeurs d'asile déboutés et placés dans des centres d'hébergement d'urgence à travers tout le pays. Le département a joué un rôle moteur dans la campagne de 2006 contre les enfants en détention.

Déroulement de l'enquête

Lundi 2 Juillet

- Visite du *centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Dronten*. Il s'agit du plus grand centre d'orientation et de premier accueil du pays.
- Visite du *centre pour mineurs non accompagnés*, situé en marge d'un *centre pour demandeurs d'asile rejetés en première instance, à Drachten* et en attente d'une décision finale après la fin des procédures de recours.

Au cours de ces deux visites les enquêtrices ont été reçues et accompagnées en voiture par Mr. Marteen Visser, responsable des Affaires Internationales au siège de COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers), qui est l'organisation officielle chargée de tous les centres d'asile en Hollande. Ces deux centres, situés dans le nord de la Hollande, sont distants d'une vingtaine de Km.

Mardi 3 Juillet

- Entretien avec des personnes engagées auprès des demandeurs d'asile (volontaire dans un centre d'accueil, aumônier de centre de détention, juriste d'Amnesty International) à Utrecht.
- Entretien avec le Directeur de INLIA (ONG d'origine chrétienne chargée de la coordination des organisations signataires de la Charte de Groningen) et visite de deux *centres d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile déboutés à Groningen*

Mercredi 4 Juillet

- Visite du *Centre de détention pour hommes de Rotterdam*, placé dans un bateau dans le port de Rotterdam.

Jeudi 5 Juillet

- Visite du *Centre de détention de l'Aéroport d'Amsterdam* (Schiphol)
- Visite du *Centre de détention pour femmes de Heerhugowaard* (dans la région de Noorderzand, au nord d'Amsterdam)

Le Directeur de l'ensemble des établissements de détention pour étrangers de la zone, Mr. Alfons Mooren a accompagné l'équipe enquêtrice dans ces deux visites et les a conduit en voiture dans le centre pour femmes, situé à une quarantaine de Km de l'Aéroport.

Les visites ont été dans tous les cas très bien organisées et préparées à l'avance. Le fait que deux responsables officiels de haut niveau, de COA d'une part, et du Ministère de la Justice d'autre part, nous aient consacré pratiquement une journée chacun est une preuve de l'intérêt porté à cette mission dont le rapport final sera très attendu.

Les demandeurs d'asile rencontrés dans les centres d'hébergement de COA avaient été choisis par les directeurs des centres et les interviews ont eu lieu en présence de personnels des centres. Par contre, dans les prisons de Rotterdam et de Schiphol, il a été possible de rencontrer des détenus en tête à tête. Compte tenu du caractère très organisé des visites, des distances à parcourir pour aller d'un lieu à l'autre et du temps passé à la visite même des lieux, la délégation regrette de ne pas avoir pu consacrer plus de temps aux entretiens avec des demandeurs d'asile.

Choix des lieux visités

En ce qui concerne les *centres d'hébergement des demandeurs d'asile*, le choix s'est porté sur des lieux représentatifs des différents types de centres existant aux Pays Bas :

- un centre d'orientation et d'accueil pour des personnes qui sont dans la première phase de leurs démarches d'asile (Dronten)
- un centre d'hébergement pour des personnes qui ont déjà reçu une première réponse négative et qui se trouvent en période de recours (Drachten)
- un centre spécialisé pour mineurs non accompagnés (Drachten)
- et enfin, deux structures informelles et non officielles pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile déboutés, accueillis par une municipalité (Groningen) et soutenus par un réseau d'ONG locales.
- Sur les cinq *centres de détention* en fonction aux Pays Bas en ce moment, la délégation en a visité trois des plus importants, dont deux ont été l'objet de critiques récentes en raison des conditions de vie des détenus :
 - le centre situé sur un bateau dans le port de Rotterdam
 - le centre de Schiphol où un incendie s'était déclenché en 2005, entraînant la mort de 11 détenus
 - et enfin, le centre de détention spécialement réservé aux femmes (Heerhugowaard)

2.1 Les centres ouverts d'accueil des demandeurs d'asile

A. Centre de réception et d'intégration des demandeurs d'asile de Dronten

Comme tous les centres officiels pour demandeurs d'asile, le centre de Dronten est géré par l'organisme COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers). Mais, nous a-t-on dit, il est unique en son genre, tant par sa taille (capacité de 1.100 places) que par sa configuration.

Situé à 8 Km de la ville de Kampen, le centre ressemble à un village de vacances : plus de 200 petites maisons en bois, peintes de couleurs vives, sont réparties sur un large terrain recouvert de gazon bien entretenu et planté d'arbres. Un arrêt de bus tout proche permet de rejoindre facilement la ville. Au total, l'ensemble regroupe 120 bungalows pour 6 personnes et 100 pour 4 personnes. Pour le moment le centre n'est pas rempli à sa capacité maximum, puisqu'il héberge 800 personnes. Mais quelques 200 arrivants supplémentaires sont attendus pour la phase de préparation à l'intégration qui suivra la mesure « de pardon » qui est en train de se mettre en place.

Ce centre est destiné aux demandeurs d'asile qui sont dans la deuxième phase de leurs démarches : après un passage dans des centres d'enregistrement (Application Centres), les requerrant d'asile dont la demande n'a pas été jugée manifestement infondée ou qui n'entrent pas dans le cadre des procédures de réadmission de Dublin, sont envoyés dans l'un des 7 centres de réception et d'intégration dont dispose COA en ce moment à travers le pays. Le centre de Dronten est actuellement l'un des plus important en terme de capacité. La taille moyenne des autres se situe aux alentours de 400 places.

Les demandeurs d'asile résident dans ce centre pendant toute la période de premier examen de leur demande, qui peut durer de 4 mois à 2 ans, la moyenne se situant en ce moment à 7 mois. Dès qu'ils reçoivent la première décision, ils doivent quitter ce centre : soit pour une installation définitive dans un logement indépendant s'ils ont reçu un permis de résidence, soit pour être transférés dans un centre de « préparation au retour » (Return Centre) si la réponse est négative et s'ils décident de faire appel. Suite à la loi de pardon, des demandeurs d'asile qui avaient résidé dans d'autres centres vont être placés dans le centre de Dronten où ils pourront bénéficier d'un accompagnement pendant quelques mois, le temps de trouver hébergement et travail.

Les conditions matérielles sont particulièrement remarquables. Chaque bungalow qui peut accueillir de 4 à 6 personnes possède les équipements nécessaires pour permettre l'autonomie des résidents (cuisine équipée moderne, machines à laver et à sécher le linge, douches, mobilier et literie). Les résidents sont libres de leurs mouvements et reçoivent l'aide financière prévue par l'état pour subvenir à leur nourriture, vêtements, transport, etc. Ils sont responsables du nettoyage de leur maison et de ses alentours. La plupart disposent de bicyclettes offertes par des communautés des environs ou achetées d'occasion.

Deux bungalows sont spécialement équipés pour pouvoir accueillir des personnes à mobilité réduite. Les femmes seules sont placées dans des bungalows uniquement féminins. Des grands lits sont prévus pour les femmes enceintes et elles reçoivent un paquet avec le nécessaire au moment de la naissance de l'enfant. Cette sorte de petit village dispose d'une école pour les enfants de 4 à 15 ans avec un enseignement adapté pour primo arrivants parlant toutes sortes de langues différentes. En principe les enfants pourraient avoir accès à l'école publique dans les communes voisines mais ils n'ont en général pas le niveau requis en hollandais. Le centre dispose d'un jardin d'enfants, où les parents peuvent placer leurs enfants de 0 à 4 ans pendant qu'ils assistent à des cours de formation, font des démarches ou des courses à l'extérieur. Pour les adultes, différents types de formation sont organisés :

- *des cours de langue deux jours par semaine*
- *des cours d'orientation sur la vie et la culture du pays d'accueil*
- *des formations à la responsabilisation des femmes (« empowerment training »)*
- *des formations « qualifiantes » (« competence training »).*

Une équipe d'une quarantaine de personnes assurent les tâches de gestion, d'accompagnement et d'animation. Un dispensaire médical avec un médecin et 8 infirmières est ouvert tous les jours. En cas de maladies graves, ou de problèmes psychologiques très sérieux, le personnel médical du centre peut décider d'envoyer les patients dans des structures extérieures au centre.

L'assistance légale est offerte par du personnel de l'ONG indépendante Dutch Refugee Council qui dispose de bureaux dans le centre, ouverts 4 jours par semaine. Dès leur arrivée dans le centre, les demandeurs d'asile ont un rendez-vous (avec interprète) au cours duquel le Dutch Refugee Council leur explique les procédures, les aide dans leurs démarches et contacte leurs avocats s'ils le souhaitent.

Nous avons rencontré trois femmes résidentes dans le centre depuis un an environ (2 Irakiennes et une jeune femme de 18 ans du Kenya très perturbée mentalement). Les trois ont exprimé des appréciations positives sur le soutien qu'elles avaient reçu dans ce centre et sur leurs conditions de séjour.

B. Centre d'attente et de « préparation au retour » (Return centre) de Drachten

Les conditions d'hébergement comme les services offerts dans ce centre, géré lui aussi par COA, sont très différents du Centre précédent de Dronten.

Le centre, isolé dans la campagne à 3 Km du bourg de Drachten, est composé d'un ensemble de 7 longues baraques en préfabriqué construites il y a 12 ans et spécialement conçues pour héberger des demandeurs d'asile. Cinq baraques sont réservées aux demandeurs d'asile qui ont essuyé un premier refus et sont en phase de recours, voire même qui sont déjà définitivement déboutés mais qui veulent ou ne peuvent pas repartir (Irakiens). Les deux autres, un peu à l'écart, abritent un centre d'accueil pour mineurs non accompagnés.

La capacité de l'ensemble est de 400 places, dont 100 pour les mineurs non accompagnés. Au moment de la visite, il était occupé par 265 demandeurs d'asile en recours ou attente de départ (dont une soixantaine d'enfants), et par 48 mineurs non accompagnés. Les nationalités les plus représentées étant : l'Irak, l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Syrie.

Les résidents sont placés dans des petits « appartements » comprenant 2 chambres de 2 lits, un coin cuisine, un coin sanitaire avec toilettes, avec machines à laver et à sécher le linge et une petite pièce de séjour.

L'équipe d'encadrement de ce centre est beaucoup plus réduite qu'à Dronten (10 permanents) car les activités d'animation ou d'insertion n'existent pas pour cette population qui a vocation à partir. Les leçons de Hollandais en particulier sont supprimées. Selon le directeur du centre, l'une des tâches essentielles, mais difficile, du personnel est « d'influencer les déboutés pour qu'ils acceptent de partir volontairement ». Ceux qui partent avec l'OIM reçoivent une petite aide financière.

Une équipe du Dutch Refugee Council est présente dans le centre pour fournir une assistance juridique aux demandeurs pendant la phase de recours. Les deux responsables de ce bureau nous ont dit que beaucoup de demandeurs d'asile ayant épuisé leurs droits de recours sont emmenés par la police, après les 28 jours prévus par la loi pour préparer le départ, et déposés dans des gares de villes importantes, ce qui signifie qu'ils sont renvoyés non pas chez eux mais dans la rue (quelque soit le climat ou la présence d'enfants). C'est le scandale provoqué par le spectacle de familles littéralement rejetées à la rue, avec femmes et enfants, qui a suscité le mouvement de solidarité aboutissant à la création de centres d'hébergement d'urgence dans tout le pays, et finalement qui a conduit les autorités politiques à promulguer la récente mesure de régularisation pour les cas les plus anciens.

Selon cette équipe, environ 150 résidents du centre de Drachten devraient bénéficier de la « loi de pardon ». Les nouveaux défis vont être de fournir un accompagnement social pour leur intégration dans la société hollandaise, car beaucoup de ces exilés ont passé des années dans des centres d'hébergement et ne connaissent bien ni la langue ni les règles de la vie aux Pays Bas.

Une femme et sa fille de 20 ans, originaires du Soudan, ont été interviewées. Elles font partie de ceux qui vont recevoir un titre de séjour avec la nouvelle mesure. Elles ont expliqué les difficultés qu'il y a à vivre pendant plus de 4 ans dans un tel centre, les deux parents et quatre enfants dans deux petites pièces, avec un père inactif devenant de plus en plus agressif. Malgré cela, la fille de 20 ans vient de réussir ses études secondaires et s'apprête à rentrer dans une école d'infirmières !

C. Centre d'accueil pour mineurs non accompagnés de Drachten

Les deux baraques réservées aux mineurs non accompagnés, une pour les filles et l'autre pour les garçons, sont du même type que celles décrites précédemment. Ce qui est différent par contre, ce sont les mesures de surveillance très sophistiquées qui entourent cette partie du centre. Afin de protéger les mineurs de « visiteurs extérieurs » indésirables, 9 caméras viennent d'être installées dans différents coins et des membres du personnel contrôlent en permanence les écrans de surveillance. De plus

chaque résident dispose d'une clé électronique pour sa chambre. Le centre est ouvert mais les visites extérieures doivent être annoncées et sont enregistrées nominaleme nt. Les jeunes suivent des cours de formation à l'extérieur du centre et bénéficient de l'assistance d'un tuteur adulte pour leurs procédures d'asile. Ils peuvent, de plus, s'adresser au bureau du Dutch Refugee Council présent dans l'autre centre.

Les deux jeunes rencontrés, une fille d'Ouganda et un garçon d'Erythrée, n'étaient dans ce centre que depuis 2 mois. Leur expérience jusqu'à présent était positive et ils ont dit se sentir en sécurité dans cet endroit. Ils ont regretté de ne pas avoir accès à une bibliothèque ni à un espace de travail pour étudier au calme.

Nous n'avons pas eu le temps de rencontrer plus longuement les animateurs du centre pour recueillir plus d'information sur le type d'accompagnement offert à ces mineurs. Les questions de sécurité ont occupé la plus grande partie de leur intervention.

D. Centres informels d'hébergement d'urgence pris en charge par la municipalité de Groningen

L'initiative d'ouvrir des lieux d'hébergement d'urgence pour des demandeurs d'asile déboutés et « jetés à la rue » est née du réseau associatif qui s'était constitué dans les années 80 pour offrir des « sanctuaires » à des exilés politiques menacés d'être renvoyés dans leurs pays. L'originalité du mouvement en Hollande est que des municipalités, de tous bords politiques, se sont associées à l'initiative en ouvrant des centres sur leur commune et en se portant garant de ne pas envoyer leur police municipale pour arrêter les demandeurs d'asile qui se plaçaient sous leur protection. Une centaine de villes et villages ont ainsi accueilli des centres informels d'hébergement d'urgence pour déboutés du droit d'asile, et ce contre l'avis du Ministère des Migrations de l'époque !

Cette mobilisation citoyenne inédite a donné naissance à un réseau de maires très sensibilisés à la question des demandeurs d'asile. Le nouveau gouvernement entend les associer dans la mise en œuvre de la « loi du Pardon » pour qu'ils puissent faciliter l'intégration des personnes régularisées. Une condition serait toutefois que les municipalités s'engagent à fermer les centres d'urgence avant 2009.

Nous avons visité deux de ces centres dans la ville de Groningen, au Nord des Pays Bas, où siège l'association INLIA qui est l'une des initiatrices de cette initiative et qui se trouve très impliquée dans des actions d'accompagnement juridiques et social des demandeurs d'asile. L'association ne reçoit aucun financement de l'état et est subventionnée essentiellement par des églises (et par notre partenaire en particulier).

➤ Le premier centre d'urgence visité

C'est un ancien hôtel « Formule 1 », d'un aspect extérieur assez délabré, qui est loué, éclairé et chauffé par les municipalités de la commune de Groningen et d'une autre petite commune voisine (cela fait partie depuis quelques années des charges du budget municipal). Le centre est géré par une Fondation locale créée à cet effet. Les demandeurs d'asile sont envoyés par INLIA, après étude de leur dossier. Une centaine de personnes, dont beaucoup d'enfants, y occupent actuellement toutes les chambres disponibles.

La plupart des adultes ont trouvé des petits boulots (non déclarés). Une aide financière minimum en cash est fournie par la Fondation (de l'ordre de 2,5 Euros par personne et par semaine). Le centre reçoit beaucoup de dons en espèces de la part des communautés environnantes (vélos, TV, vêtements, jeux d'enfants, aliments atteignant la date limite de vente, etc). Des infirmières bénévoles viennent une fois par semaine et un médecin privé intervient aussi si nécessaire, les consultations étant remboursées par un Fonds d'aide aux étrangers sans ressources créé à Groningen.

Pour ce centre comme pour tous les autres de ce type il existe un règlement interne de base qui a été rédigé par le réseau associatif initial. Les personnes perturbées mentalement sont orientées vers des centres plus petits et mieux adaptés.

Dans tous les cas, la protection de la municipalité est essentielle.

Nous avons rencontré un exemple de « success story » dans ce lieu improbable : une femme iranienne déboutée du droit d'asile depuis 7 ans qui a pu trouver un lieu d'accueil humain et de soutien pour elle et ses deux filles dans ce centre et y établir un espace qui ressemble à une « maison » (photos, bibelots, tapis persan etc) . L'une des filles vient d'entrer à l'université et l'autre termine son école secondaire.

➤ **Le second centre**

Il est plus petit, et occupe les locaux d'un ancien couvent en plein cœur de la ville. Il est géré par INLIA est accueille uniquement des exilés qui ont demandé la réouverture de leur dossier de leur demande d'asile et dont la requête a été retenue par l'association après étude du cas. L'équipe juridique d'INLIA reprend tous les éléments du dossier, vérifie et rassemble des éléments nouveaux et remet ensuite ses conclusions au réfugié et à la municipalité, mais pas au service des migrations (c'est l'affaire du demandeur lui-même). Ce travail n'est pas vain car bon nombre de dossiers préparés dans ce centre sont acceptés par la commission de recours (le tiers des recours réussis de l'ensemble du pays proviendrait d'ici). Les réfugiés sont hébergés dans ce centre pendant toute la durée du traitement de leur dossier, c'est-à-dire entre 3 et 6 mois. Au moment de la visite 45 personnes y étaient hébergées. Les enfants vont dans les écoles du quartier, toutes proches. Un membre du personnel d'INLIA est présent dans le centre 24h sur 24 (des jeunes qui font des tours de 8h). L'équipement est correct : grande cuisine collective, machines à laver, espaces de jeux et l'espace semble convivial. Là encore, les communautés du voisinage apportent des dons en espèce pour soutenir les familles des réfugiés.

Ces deux exemples sont l'illustration d'initiatives issues de la société civile qui offrent des alternatives constructives même si elles ne sont que provisoires à des situations de grande précarité et d'abandon vécues par des demandeurs d'asile déboutés aux Pays Bas.

2.2 Les centres de détention fermés pour étrangers

A. Centre de détention dans un bateau du port de Rotterdam

Le terme de bateau évoque des images qui n'ont pas grand-chose à voir avec la réalité de ce lieu, si ce n'est qu'il s'agit d'un bâtiment flottant amarré dans le port de Rotterdam. Il s'agit d'une plateforme de 3 étages utilisée autrefois pour le logement des travailleurs employés dans l'extraction du pétrole de la mer du Nord dont les cabines ont été transformées en cellules de prison. L'aspect extérieur est sinistre : on accède au bateau par une cage grillagée qui ressemble à l'entrée des fauves dans un cirque, tout le pourtour est entouré de grilles et de barbelés, et les mesures de sécurité pour pénétrer dans le centre sont celles des prisons (portiques de détection des métaux, vérifications des bagages et des vêtements, etc.)

Ce centre de détention, placé sous l'autorité du Ministère de la Justice est réservé exclusivement à des hommes adultes. Il a une capacité de 472 places, dont 320 étaient occupées le jour de la visite. Il existe actuellement 2 centres de détention dans des bateaux en Hollande (le second qui existait à Rotterdam a été fermé) et ils devraient être fermés d'ici à 2009 et remplacés par un autre bâtiment flottant spécialement conçu pour servir de centre de rétention. La raison avancée pour utiliser des locaux flottants est « que la Hollande ne dispose pas de beaucoup de terrain mais de beaucoup d'eau » et qu'il est en conséquence moins coûteux d'utiliser des plates-formes posées sur l'eau.

La quasi-totalité des détenus sont des immigrés ne disposant pas de titres de séjour, ni d'aucun papier pour certains, arrêtés par la police lors de divers contrôles. Seules 4 ou 5 personnes actuellement sont des demandeurs d'asile déboutés. La durée de la détention, qui n'est légalement pas limitée, dépend de

la décision du Tribunal et doit être confirmée ou infirmée tous les mois. Une décision de justice prise le 26 Avril 2007 stipule que la détention dans ce bateau ne devrait jamais excéder 6 mois. De fait, la durée moyenne se situe à 59 jours en ce moment, beaucoup moins longue que les années précédentes. Pour l'année 2006, la durée de détention a été de 109 jours, un détenu ayant battu le record de 13 mois d'emprisonnement.

Le régime interne est celui d'un établissement pénitentiaire. Le personnel est composé de gardes de l'administration pénitentiaire et de policiers. Les conditions de vie à l'intérieur semblent particulièrement éprouvantes dans une atmosphère confinée où les détenus disposent d'un espace vital réduit au minimum. Les cellules sont prévues pour 2 lits, et le plus souvent 4 personnes vivent dans deux pièces équipées d'une douche, de toilettes, d'un petit réfrigérateur et d'un four à micro-ondes, et d'un poste de TV. Les fenêtres sont bloquées et l'on peut imaginer que ces pièces doivent être étouffantes en été.

Les détenus sont libres de circuler dans le centre de 8h à 12h et de 13h à 17h, le reste du temps les cellules sont fermées. Une pièce commune, pas très grande, est équipée de quelques tables et chaises, d'un baby-foot et de deux postes de téléphone vaguement isolés. Les détenus peuvent acheter des cartes de téléphone dans le centre.

Une allocation de 7,5 Euros par semaine est fournie aux détenus comme argent de poche. Des distributeurs de nourriture, de boissons et de cigarettes sont accessibles 3 fois par semaine. Des « plateaux repas » sont distribués 3 fois par jour et les détenus mangent dans leurs cellules.

Des petites pièces sont prévues pour les entretiens avec les avocats. Des aumôniers chrétiens et des imams assurent des visites aux détenus. Un espace à ciel ouvert est aménagé au centre du bateau avec quelques équipements pour le sport. Chaque détenu a droit à 2 fois une heure de « sortie » par jour, par petits groupes et sous surveillance.

Il existe 8 cellules dites « d'observation », qui sont des pièces ne disposant que d'un matelas par terre et d'une toilette, surveillées par une caméra. Ces cellules sont utilisées soit comme lieux de punition pour des détenus violents ou qui refusent de se plier aux règles internes, soit comme des lieux d'observation pour des personnes présentant des troubles de comportement et pour lesquels le médecin recommande une période d'isolement. En cas de pathologies graves les détenus sont envoyés dans un hôpital dépendant de l'administration pénitentiaire.

Le centre dispose d'un service médical comprenant trois médecins présents le matin, 12 infirmiers travaillant par roulement et 2 Psychologues. Selon la direction du centre, les personnes les plus vulnérables qui se trouvent dans le centre sont les malades. Un grand nombre d'étrangers détenus ont vécu dans la rue ou dans des conditions très précaires en marge de la société et ne sont pas en bonne santé. Le service médical fonctionne donc « à plein ». Il nous a été dit que le centre dépense 10.000 Euros par mois en service de santé (médicaments, radios etc.).

Nous avons pu nous entretenir librement avec deux détenus proposés par le personnel du centre (l'un originaire de Gambie, l'autre du Libéria). Arrivés dans ce centre de détention depuis 4 et 5 mois après des itinéraires chaotiques, ils ont surtout exprimé leur sentiment d'isolement total car ils ne connaissaient apparemment personne aux Pays Bas.

Le « bateau de détention » (Detention Boat) de Rotterdam a été l'objet de nombreuses critiques de la part des organisations de défense des droits de l'homme néerlandaises et de la Commission pour la Prévention de la Torture (CPT). L'Association des avocats et juristes pour l'Asile⁵ a entrepris en Décembre 2006 une action collective en justice contre la précarité des conditions de détention et la durée des séjours sur les bateaux. En Juin 2007, la CPT est de nouveau venu visiter les locaux. Cela explique sans doute que les responsables du centre, qui nous ont très bien reçu et permis de visiter tous les endroits de la prison, aient tenu tout particulièrement à nous montrer qu'ils avaient tenu compte des critiques et des recommandations. Parmi les améliorations réalisées ou prévues à court terme, ils ont cité :

- l'organisation de réunions régulières de l'ensemble du personnel du centre pour discuter des cas individuels et détecter des signaux de comportements problématiques afin de prévenir les problèmes,
- la mise en œuvre d'une recommandation du Conseil des avocats d'organiser des consultations juridiques ouvertes à certaines heures,
- des améliorations matérielles comme le remplacement des matelas et des assiettes,
- l'installation d'une bibliothèque et de plus d'équipements de sport dans la cour de promenade,
- des rencontres régulières, toutes les 6 semaines, entre la direction et une délégation de détenus pour écouter leurs requêtes.

La question la plus fondamentale toutefois reste que les conditions d'enfermement imposées par l'exiguïté même d'un bateau et un régime de détention répondant à des normes pénitentiaires (même si elles sont quelque peu assouplies) semblent tout à fait excessives pour des personnes qui n'ont commis aucun acte criminel et qui ne sont en principe privées de liberté qu'en prévision de leur expulsion du territoire.

B. Centre de détention de l'Aéroport d'Amsterdam à Schiphol

Ce centre s'est rendu tristement célèbre en Octobre 2005 après qu'un incendie ait coûté la vie à 11 détenus. Suite à cet événement, que le personnel du centre qualifie de « tragédie », de nombreux changements ont eu lieu : le centre a été fermé pendant pratiquement toute l'année 2006 et une nouvelle direction s'est installée au début 2007.

Nous avons eu droit à des explications très détaillées sur la spécificité de ce lieu et à une longue visite des locaux. Il s'agit d'un complexe unique en son genre où se trouvent rassemblés en un même lieu le siège de la police pour étrangers de l'Aéroport, un Tribunal de Justice et une prison. Il est prévu pour durer jusqu'en 2012, date à laquelle il sera remplacé par un complexe plus grand situé de l'autre côté de l'Aéroport. Avant l'incendie, il passait environ 10.000 détenus par an dans ces locaux, à une époque où la capacité de la prison était de 412 places. Ce chiffre est en diminution depuis la réouverture et la capacité n'est plus que de 308 places. De nombreux travaux ont été entrepris pour renforcer la sécurité incendie à l'intérieur de tous les bâtiments, ce qui s'est traduit entre autres par la fermeture d'espaces autrefois réservés aux sports ou aux loisirs.

Le centre de détention lui-même est divisé en 6 grandes sections correspondant à des catégories différentes d'étrangers privés de liberté :

- Des passeurs de drogue : un bâtiment de 48 places est destiné à recevoir ceux qui sont arrêtés à l'arrivée à Schiphol. Il s'agit le plus souvent d'hommes et de femmes pauvres qui jouent le rôle de « mules » en avalant des capsules remplies de cocaïne (en provenance d'Amérique Latine, des Antilles néerlandaises et de plus en plus d'Afrique de l'Ouest). L'endroit est placé sous haute surveillance policière et médicale car les risques de mort sont certains si la capsule éclate. Des hommes et des femmes sont enfermés à cet endroit le temps qu'ils expulsent leur marchandise. Ils

⁵ Vereniging Asieladvocaten en Juristen Nederland, www.vaijn.org

sont ensuite conduits brièvement dans une autre aile de la prison le temps qu'ils passent devant un juge et soient envoyés dans des prisons régulières. Ils passent au total environ 2 semaines dans ce centre.

- Des délinquants sortis de prison pour être expulsés : une section de 24 cellules individuelles, fermées, est gérée par la police. Des étrangers condamnés pour activités criminelles en Hollande y sont placés le temps d'organiser leur expulsion (maximum 10 jours)
- Des étrangers en situation irrégulière qui vont être expulsés et qui disposent de documents de voyage et d'un pays prêt à les recevoir : ils sont placés dans deux ailes de la prison de 48 et 44 places chacune. Leur temps de séjour n'excède pas deux semaines.
- Des étrangers (non demandeurs d'asile) à qui l'entrée sur le territoire est refusée et qui ne restent ici que très peu de temps dans un petit bâtiment de 20 places.
- Et enfin, des demandeurs d'asile qui ont présenté leur demande à la frontière mais n'ont pas été admis à entamer les procédures normales : deux sections de 42 et 24 places leur sont réservées. La durée du séjour des étrangers détenus dans cette partie de la prison varie entre 3 à 6 mois.

Au dire du directeur, ce centre est un lieu « politiquement très sensible » non seulement en raison de la mauvaise réputation qu'il a acquise avec l'incendie mortel, mais aussi à cause de la présence de populations liées à des causes « sensibles » : drogue, clandestins, demandeurs d'asile. Le personnel en charge du centre est composé pour moitié de gardiens de prison appartenant à l'administration pénitentiaire et pour moitié de personnels d'une entreprise de sécurité privée (Securicor), spécialement formés pour ce travail.

Il est très difficile de faire une seule description des conditions de vie des personnes détenues dans ce centre car chaque catégorie est placée sous un régime différent. Les constructions en préfabriqués étaient prévues, comme toujours, pour être provisoires et se composent de longues baraques serrées les unes contre les autres et entourées de grillages et de barbelés. L'entrée est sécurisée comme pour une prison. Ce lieu, situé à l'une des extrémités du domaine aéroportuaire, est très loin de tout endroit habité et inaccessible par des transports en commun (il faut venir en taxi).

Nous nous sommes attardés plus longuement dans les sections où sont détenus les étrangers qui séjournent le plus longtemps dans cet environnement. Les enfants ne sont en principe pas admis dans ces locaux. Les conditions semblent tout juste basiques. Les cellules pour deux personnes sont équipées de toilettes et douches. Les détenus demandeurs d'asile en attente sont libres de circuler à l'intérieur de leur bâtiment pendant la journée. Les équipements collectifs sont apparemment réduits au minimum : petite salle commune, deux téléphones à cartes, minuscule cour à l'air libre transformée en piscine le jour de notre visite après une grosse pluie, quelques livres épars sur des étagères en guise de bibliothèque. Il n'existe apparemment pas d'activités organisées. Les détenus, comme à Rotterdam, reçoivent une allocation de 7,5 Euros par semaine comme argent de poche pour acheter des cartes de téléphone ou des suppléments de nourriture en vente dans une machine distributrice. Il s'agit plus exactement d'un crédit hebdomadaire car il n'y a pas de distribution d'argent liquide.

Notre visite des lieux, accompagnée du directeur, a suscité un petit attroupement des résidents qui voulaient se plaindre de l'absence d'équipements et de lieux appropriés pour faire un peu de sport et du fait qu'ils ne disposaient que de chaînes de TV en hollandais que personne ne comprend. Le directeur nous a assuré que cette situation était provisoire et due à la remise aux normes des locaux avec des conditions drastiques de sécurité qui leur sont imposées depuis l'incendie.

Le service médical, par contre, qui est commun pour toutes les sections est particulièrement bien équipé en personnels (15 personnes) et en matériel, pour faire face en particulier aux dangers encourus par les « avaleurs de drogue ». Il dispose d'un service d'urgence permanent et de deux ambulances. Tous les détenus passent un examen médical à l'entrée et peuvent venir consulter sur rendez-vous. Le service médical alerte les autorités chargées des expulsions en cas de situations médicales critiques de personnes qui ne devraient pas être renvoyés dans des pays où les soins ne pourraient plus être assurés. Pour les personnes dépendantes à la drogue, le service poursuit le traitement à la méthadone au même niveau mais n'entreprend pas de traitement nouveau.

Nous avons rencontré individuellement deux membres d'ONG disposant de bureaux dans le centre de détention : le Dutch Refugee Council et l'organisation « Humanist ». Elles nous ont confirmé que les conditions de vie étaient particulièrement pénibles dans cette prison. Le nouveau directeur tente d'introduire plus de flexibilité dans l'application du régime pénitentiaire et certaines améliorations sont en cours. Mais la préoccupation fondamentale de l'ensemble du personnel reste avant tout sécuritaire pour « qu'il ne passe rien ».

Pour beaucoup de demandeurs d'asile en attente ces conditions sont vécues comme une punition, qui n'aurait pas lieu d'être. Et ce d'autant plus que cette attente peut se prolonger pendant des mois, dans la complète incertitude. L'absence de tout contact avec le monde extérieur aggrave encore l'angoisse et les cartes de téléphone distribuées chaque semaine ne compensent pas le sentiment d'isolement. Quand les détenus (quelle que soit leur section) présentent des troubles de comportement liés à leur mal être, ils sont placés dans des cellules d'isolement (appelées cellules d'observation), ce qui ne fait souvent qu'aggraver leur état. Au dire de nos interlocuteurs, ces cellules, au nombre de 10 pour l'ensemble des détenus, sont très fréquemment utilisées.

De même qu'à Rotterdam, le fait de soumettre à un régime de prison des hommes et des femmes qui n'ont commis aucun délit (comme c'est le cas des demandeurs d'asile) au seul motif de les « garder sous la main » pendant l'examen de leur dossier, semble exorbitant au regard du respect des droits de l'homme et genre, de toute évidence, des problèmes de déséquilibres psychologiques pour les plus fragiles d'entre eux. L'insuffisance des activités proposées et le peu d'attention apportée aux problèmes humains de chacun renforce le caractère injustement punitif du séjour dans ce centre de rétention et le sentiment d'isolement des détenus.

C. Le centre de détention pour femmes de Heerhugowaard

Changement de décor et d'ambiance : le petit centre de détention pour femmes en situation illégale, tout en étant lui aussi placé sous l'autorité du directeur du complexe pénitentiaire de Schiphol, ne présente pas du tout les mêmes caractéristiques de lieu d'enfermement punitif et sécuritaire.

Les bâtiments disposés autour d'une cour plantée de quelques arbres avec tables, bancs et jeux d'enfants, sont situés dans une zone industrielle de la commune de Heerhugowaard à une quarantaine de Km au nord d'Amsterdam. La capacité du centre est de 100 places (44 chambres à 2 lits et 4 pièces à 4 lits). Il était occupé, le jour de notre visite par 48 détenues et deux bébés.

Ce centre, construit en préfabriqués, va être fermé prochainement. Une section réservée aux femmes est prévue dans le nouveau grand complexe en construction à Zaandam qui devrait ouvrir en 2008. Le directeur nous a indiqué que l'administration s'était inspirée de l'exemple de Heerhugowaard dans la conception du nouveau centre de rétention pour étrangers.

Les femmes placées dans ce centre ont toutes été arrêtées pour séjour illégal et sont en attente d'expulsion. La durée du séjour peut aller jusqu'à un an mais la moyenne est d'environ trois mois en ce moment. Cela dépend du temps nécessaire pour rassembler les documents de voyage et obtenir l'accord du pays d'origine (la Chine, nous a-t-on dit, est très peu « coopérative »). La présence de bébés dans ce centre a suscité bien des controverses. Selon la direction du centre, il s'agit d'une demande expresse des mères de ne pas être séparées de leurs enfants. De fait, les enfants et leur mères semblent bénéficier d'une attention toute spéciale, mais à la question posée sur le bien fondé de mettre la mère en prison avant son expulsion, le personnel du centre a préféré ne pas faire de commentaires en rétorquant que cela n'était pas de leur ressort.

Le régime pénitentiaire est assoupli en matière de liberté de circulation interne et d'horaires : les cellules sont ouvertes de 7h du matin à 21h et les détenues peuvent se déplacer librement à l'intérieur et dans l'espace ouvert. Différentes pièces sont destinées aux travaux manuels, aux équipements sportifs, à la télévision. De plus, le centre offre aux détenues la possibilité de gagner un peu d'argent

en effectuant des petits travaux manuels, tels que fabrication de petits jouets, de pliages d'enveloppes etc. La prison communale voisine leur confie une part de « leur marché » d'objets fabriqués en prison.

Le personnel d'encadrement accorde une grande attention aux situations individuelles des détenues et les relations sont bonnes. Un grand nombre de volontaires des communautés avoisinantes viennent très régulièrement animer des ateliers de travaux manuels, de lecture, et de moments de prière pour les détenues qui le souhaitent.

Comparé aux deux autres prisons pour étrangers de Rotterdam et d'Amsterdam, ce centre fermé semble offrir des conditions de vie et des relations humaines bien meilleures et beaucoup plus adaptées à une population détenue pour raisons administratives. Il reste que la décision de garder des mères d'enfants tout petits dans un centre fermé continue de poser problème. La volonté de ne pas séparer une mère de son enfant pourrait s'appliquer tout autant avec des mesures de contrôle alternatives à la prison.

2.3 Conclusion et recommandations

Les questions liées au sort des demandeurs d'asile et des immigrés aux Pays Bas sont « politiquement sensibles » dans un pays où il existe un fort courant dans la société civile, qui va des Maires aux Eglises et aux ONGs, qui a montré sa capacité à se mobiliser contre des mesures qui apparaissent scandaleuses au regard des droits de l'homme : familles de déboutés du droit d'asile jetées à la rue, enfants étrangers en prison avec leurs parents, etc.

Les mesures prises par le nouveau gouvernement pour régulariser les cas laissés sans solution depuis des années sont une première réponse à ces inquiétudes. Elles ne suffisent pas cependant à lever toutes les préoccupations causées par le fonctionnement du système d'asile et d'immigration.

Les visites et les rencontres réalisées sur le terrain nous conduisent à formuler les recommandations suivantes qui concernent plus particulièrement le sort des catégories les plus vulnérables :

- Le séjour prolongé dans des centres d'hébergement de grande taille conduit fatalement à des tensions interpersonnelles, à un isolement prolongé de la société d'accueil et à des risques de dépression et d'abandon qui affectent plus particulièrement les enfants et adolescents . Des solutions d'hébergement plus petites, plus au contact avec des communautés locales (comme c'est le cas pour les hébergements d'urgence), éviteraient des problèmes de désocialisation et de dépression pour les demandeurs d'asile et ne seraient probablement pas plus chère à gérer que les énormes structures existantes.
- Cette recommandation sur la taille des centres d'accueil s'applique encore plus aux centres réservés aux mineurs non accompagnés : la possibilité de se construire ou de se reconstruire pour ces jeunes serait plus facile dans un environnement permettant des relations humaines plus cordiales, plus « familiales »- moins préoccupé par des problèmes de surveillance et de sécurité.
- Les problèmes les plus sérieux concernent la détention des étrangers :
- la privation de liberté pour des étrangers qui sont en défaut de séjour mais n'ont pas commis de délit criminel ne devrait être utilisée qu'en dernier recours,
- dans ces cas, le régime utilisé ne devrait pas être copié sur celui des prisons, mais adapté à cette population spécifique et pour des durées limitées au strict temps nécessaire à la reconduite à la frontière,
- des alternatives à la détention devraient être recherchées en priorité, tout particulièrement pour les familles avec enfants et les personnes présentant des troubles psychologiques,
- la solution d'utiliser des « bateaux » ou des plates-formes flottantes comme lieu de détention , si elle est moins chère pour l'administration semble par contre plus coûteuse pour les détenus en terme de conditions de vie. L'exiguïté des lieux, les cellules mal aérées, l'humidité, le manque d'espace de détente, contribuent à renforcer le caractère « punitif » des mesures de détention sans commune mesure avec leur contenu légal. Au moment où les constructions de

nouveaux centres de détention « flottants » sont en cours, il serait très important que les autorités s'inspirent des nombreuses recommandations formulées par des instances qui ont inspecté les lieux et par les organisations indépendantes qui y travaillent.

ANNEXE

“No Kids behind Bars”

Manifesto against the detention of minor aliens

Background

Children of aliens do not belong in prisons. Social organisations observe with concern that children are kept in custody for aliens more often and increasingly longer together with their parents or alone. At the moment scores of children are being detained; on a yearly basis the number of child detainees is many times larger.

The signatories of this manifesto find the practice of the detention of alien children unacceptable. It is contrary to international arrangements stating that children should be detained as little and as briefly as possible. Minors, and children of aliens in particular, are extra vulnerable, and they experience detention as a very drastic measure. Detention may mean a rupture in their development, and it is a threat to the mental health of the children and their families.

On January 15th 2006 the Council of Churches took the initiative to organise a petition to stop detaining minor children. The petition shows that anxiety about this practice is shared by many people and organisations: Amnesty International Netherlands, Defence for Children International Netherlands, Foundation INLIA, the Dutch Protestant Christian Development Organisation (Kerkinactie), Organisation for Unaccompanied Minor Asylum Seekers Humanitas (SAMAH), Unicef Netherlands, and the Dutch Council for Refugees (VluchtelingenWerk Nederland).

Human Rights and the Detention of Minor Asylum Seekers

Various treaties on human rights lay down conditions regarding the detention of aliens. Detention must only be used if, in all reasonableness, there are not any alternatives. Moreover, detention should be as brief as possible. Furthermore, detention of asylum seekers must not be used to “punish” the persons concerned, neither should it be used to coerce them to cooperate, nor be used as a deterrent to fresh aliens.

These international guidelines mainly apply to the vulnerable group of minors, as the International Convention on the Rights of the Child clearly states. Therefore the convention requires that all the measures relating to children, should put the child’s interests first and foremost. Additionally, there are also clear guidelines and recommendations from international organisations such as the UN Refugee Agency UNHCR and the Council of Europe, implying that detaining children should be avoided as much as possible.

In 2004 the monitoring Committee of the Convention on the Rights of the Child explicitly drew the attention of the Dutch Government to the obligation to detain minor failed aliens only if no other solution is available and to see to it that all the children going to be expelled are offered good education and good housing.

As a result of the report by a monitor of the Council of Europe about the policy of return the Parliamentary Assembly of this organisation emphatically called upon the Netherlands recently to avoid detaining children in all circumstances.

If, nevertheless, children are put into custody for aliens, the authorities should offer special safeguards for a secure and child-friendly environment, where they can develop and recreate adequately. These safeguards should, inter alia, include guidance by specially trained prison staff, maximum freedom of movement inside the detention centre as well as good educational provisions.

Dutch practice

The Netherlands does not know a maximum period for the detention of aliens, though, an appeal to the court of law against the length of detention can be made. In practice, however, often only after expiry of the detention period of six months, there is a more careful assessment of interests with regard to continuation of this period of time. Minors are often put into detention for aliens without any careful consideration of less drastic alternatives, such as a duty to report frequently in open centres. The child’s interests are not or insufficiently taken into careful consideration when deciding to deprive them of their liberty. Consequently children may sometimes be detained for months.

A recent inquiry of the Inspectorate for the Application of Sanctions shows that facilities for child detainees leave much to be desired. According to the inspectorate it would be advisable to allow parents and their children to stay in an environment which looks less like a prison. The inspectorate considers the present locations for the detention of aliens not fit to serve the interests of the child.

UNHCR says that the Border hospice and the Rotterdam expulsion centre are unsuitable to detain children. The organisation again emphasises that the detention of children must only be used as an “ultimate remedy” (a remedy as last resort) and that alternative measures and better locations should become available. Also the poor quality of education in the detention centres is a matter of great concern, according to UNHCR .

When detaining families, parents are sometimes offered the choice to keep their children with them, or to have them placed somewhere else. According to the minister of Aliens Affairs and Integration the parents themselves are responsible when they choose not to place their children elsewhere. The separation from their parents means, however, a breach with the right of children to live together with their family members. In this way parents are forced to choose between, either imprisonment or the rejection of parental support in a situation when the children need that support ever so urgently.

The Dutch Government is responsible for the compliance of their international obligations with regard to the rights of the child. In the opinion of the signatories parents should, therefore, not be confronted with the dilemma outlined above.

Appeal

The signatories of this manifesto urgently appeal to the ministers Donner (Justice) and Verdonk (Aliens Affairs and Integration) to implement international human rights treaties and guidelines with respect to the detention of minor aliens more generously, and in principle, not to detain (families with) minor aliens, but to use (and, if necessary, to develop) less drastic measures of supervision

yet, when they decide to take the decision as to detention a) they shall prove in a written ruling what alternatives have been looked into, that the interests of the child have been considered, and that an explanation is given why a less drastic alternative will not be enough. b) they shall see to it that the period of detention will be as short as possible, c) they shall provide safe, secure and child-friendly living conditions, in which as little harm as possible is done to the development of children and in which children are being informed about their rights as well as possible, and in which children are offered possibilities for guidance, recreation and development, especially medical provisions and education

they shall translate the recommendations from monitoring bodies for the improvement of living conditions and facilities for minor aliens into concrete measures as soon as possible

Vleuten, August 12th 2006 // Cees Pen (translation)