



# Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique (2017)

*Un retour, à quel prix?*



**MyriaDocs #5**

Novembre 2017

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>1. CHIFFRES</b> .....	<b>5</b>
1.1. Les retours sur base volontaire et le trajet retour.....	6
1.1.1. Les retours volontaires en augmentation pour les Irakiens et Afghans.....	6
1.1.2. Le trajet retour et le trajet Dublin .....	9
1.2. La délivrance d'OQT et les arrestations administratives, y compris les arrestations à domicile – évolution et débat.....	11
1.2.1. Le nombre d'OQT, d'arrêtés ministériels de renvoi et d'arrêtés royaux d'expulsion .....	11
1.2.2. Les arrestations administratives.....	12
1.2.3. Les suites données à l'arrestation administrative de l'étranger .....	13
1.2.4. Une diminution des interdictions d'entrées.....	18
1.3. Les alternatives à la détention et la détention en centres fermés .....	19
1.3.1. Les alternatives à la détention, toujours peu utilisées.....	19
1.3.2. L'augmentation des places en centres fermés.....	21
1.3.3. La mise à disposition du gouvernement.....	24
1.4. Les rapatriements .....	25
1.4.1. 18% des rapatriements concernent des citoyens UE .....	29
1.4.2. Les éloignements depuis les prisons.....	29
1.4.3. Les special flights .....	31
1.5. Les refoulements.....	32
1.6. Le coût des éloignements .....	34
1.6.1. Un budget en augmentation pour les éloignements mais en diminution pour la défense du droit des étrangers .....	34
1.6.2. La récupération des frais de rapatriements .....	35
<b>2. EVOLUTIONS RÉCENTES</b> .....	<b>36</b>
2.1. Europe.....	36
2.2. Belgique.....	41
ENCADRÉ 1. LA NOUVELLE LOI ASILE .....	47
<b>3. FOCUS : LA PROCÉDURE D'ÉLOIGNEMENT</b> .....	<b>48</b>
3.1. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉLOIGNEMENT.....	48
3.1.1. La décision d'éloignement.....	48
ENCADRÉ 2 . NOUVELLES LÉGISLATIONS POUVANT PERMETTRE DE METTRE FIN AU SÉJOUR – LES LOIS « ORDRE PUBLIC » .....	51

3.1.2.	L'arrestation et le placement en centre fermé.....	54
3.1.3.	La préparation de l'éloignement pendant la détention et le droit à l'information.....	58
	ENCADRÉ 3. L'ÉTUDE DU RÉSEAU EUROPÉEN DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME (ENNHRI) SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION DANS LES CENTRES DE DÉTENTION ET D'ACCUEIL .....	60
3.1.4.	L'identification de l'étranger .....	62
	ENCADRÉ 4. LE CAS DES SOUDANAIS.....	65
3.1.5.	Le droit à l'information en vue de l'éloignement .....	69
3.1.6.	L'aptitude à voler (Fit to fly) et le programme 'special needs' .....	69
3.1.7.	Les mesures prises en vue de l'éloignement (mise en isolement) .....	70
3.2.	L'ÉLOIGNEMENT.....	71
3.2.1.	Un départ avec ou sans escorte : le transfert vers l'aéroport et la prise en charge par la police fédérale .....	71
3.2.2.	L'utilisation de la contrainte .....	73
	ENCADRÉ 5. LES NORMES EN MATIÈRE D'USAGE DE LA CONTRAINTE .....	73
3.3.	LE MÉCANISME DE MONITORING ET LE DROIT DE PORTER PLAINTÉ APRÈS L'ÉLOIGNEMENT ..	75
3.3.1.	Le mécanisme de monitoring .....	75
3.3.2.	L'arrivée et la remise aux autorités et le post-return monitoring.....	79
3.3.3.	Vers la mise en place d'une commission d'évaluation permanente du processus de retour .....	82
<b>4.</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>85</b>

### ***Les coûts financiers et humains de l'éloignement : un impératif d'évaluation***



La détention, le retour et l'éloignement des étrangers hors du territoire : voilà bien le dossier migratoire le plus ardu à gérer, à évaluer, et même à discuter en tant qu'objet de débat. Car derrière toute politique de détention et d'éloignement se trouve le leitmotiv fondamental de l'Etat souverain : il existe encore des frontières, et elles doivent être respectées. Depuis le 19<sup>ème</sup> siècle, un Etat se définit par l'adjonction d'un territoire, d'un peuple et d'un gouvernement. Aucun Etat, de fait, ne serait tout-à-fait lui-même s'il ne

pouvait pas décider qui entre et qui n'entre pas sur son territoire. Au 20<sup>ème</sup> siècle, la prérogative des Etats souverains à gérer leurs frontières a été réduite par plusieurs facteurs : un important développement supranational des normes et des structures institutionnelles en Europe et dans le monde, la mondialisation des biens, des services et des personnes, ainsi que le développement de droits fondamentaux considérés comme supérieurs aux souverainetés nationales, tels que le droit à bénéficier d'une protection internationale ou le droit de vivre en famille. Il n'en reste pas moins, à une époque mondialisée caractérisée par les flux permanents de biens, de capitaux et de personnes, que les Etats font de ce pouvoir l'une des dernières marques visibles de leur existence. Les centres fermés, quelle que soit leur efficacité, ont une fonction d'abord performative : montrer, *urbi et orbi*, qu'une frontière existe toujours.

Jusque l'an dernier, Myria traitait de ces questions au sein de son rapport annuel Migration. Nous avons pris la décision d'en faire désormais une publication à part. Pour des raisons techniques, liées au calendrier de réception des données statistiques, mais également pour des raisons de fond : éloigner ou détenir des étrangers, quelle qu'en soit la raison, n'est pas et ne sera jamais un sujet migratoire comme un autre. Parce qu'il suppose l'usage de la contrainte vis-à-vis d'hommes, de femmes mais aussi parfois d'enfants. Parce qu'il constitue un terrain à haut risque en matière de respect des droits humains. Et parce qu'il condense de la manière la plus concrète et la plus brutale le postulat de toute politique migratoire : chaque être humain serait tenu de résider dans le pays qui l'a vu naître ou dont il a la nationalité, et ne peut imposer de lui-même sa présence dans des pays où la vie est plus pacifique et moins misérable.

Nous avons donc choisi de consacrer chaque année un Myriadoc spécifique à ce sujet difficile. L'Office des étrangers et Fedasil ont mis de nombreuses données à disposition de Myria pour les analyser. Leur collaboration efficace offre dans ce Myriadoc un état des lieux des statistiques disponibles le plus fiable possible : nombre de retours volontaires et forcés, nombre de décisions d'éloignements, nationalités concernées, arrestations administratives, etc. Dans les principales tendances, on relèvera l'augmentation significative du nombre d'arrestations administratives (+20% entre 2015 et 2016), de retours volontaires, ainsi que des reprises bilatérales et Dublin. En revanche, le nombre de personnes détenues pour la première fois en centre fermé, ainsi que le nombre de rapatriements vers le pays d'origine restent stables. Une diminution est par contre observable en ce qui concerne les interdictions d'entrée.

On y trouvera aussi un état des lieux de la politique menée. Comme l'ensemble de la politique migratoire depuis quelques années, on assiste à un durcissement effectif et assumé. En témoigne par exemple le retour programmé des familles avec enfants en structures fermées, mesure que Myria a déjà eu, à l'instar d'autres acteurs, l'occasion de critiquer, car la détention d'enfants – même dans des structures « adaptées » ne nous paraît justifiable dans aucun cas. En outre, il est à présent bien plus facile d'éloigner quelqu'un pour des raisons d'ordre public (O.P.). S'il est indéniable qu'un gouvernement peut légitimement éloigner de son territoire les personnes qu'il estime dangereuses, encore faut-il que la notion d'O.P. soit clairement établie, que la mesure d'éloignement puisse faire l'objet d'un recours effectif, que le principe de proportionnalité soit respecté et que l'efficacité de la mesure sur le plan sécuritaire soit une réalité (car si éloigner un individu dangereux signifie le faire disparaître de nos radars, le gain de sécurité pour la société est-il réel ?).

Nous avons choisi de consacrer notre focus à la **procédure d'éloignement**. Si on ne peut nier les nombreuses avancées engrangées depuis 1998 et le décès tragique de Semira Adamu (qui nous a enseigné qu'un étranger ne pourrait, dorénavant, plus être considéré comme un individu à éloigner à tout prix), il nous semble que des progrès substantiels pourraient encore être réalisés pour garantir un meilleur respect des droits des personnes concernées. Le droit à l'information à toutes les étapes de la procédure, le droit à une assistance juridique, ainsi qu'un mécanisme de plaintes plus efficace en cas de mauvais traitements lors d'une procédure d'éloignement font partie des recommandations que nous développons.

Mais surtout, **il nous paraît manquer une véritable procédure d'évaluation de la politique de retour et d'éloignement** : au-delà des effets d'annonce et de la symbolique, celle-ci est-elle réellement efficace au regard des objectifs qu'elle revendique ? Son coût financier gigantesque, en croissance exponentielle malgré les restrictions budgétaires décidées dans d'autres secteurs migratoires, ou l'absence d'investissements supplémentaires dans des solutions moins coûteuses telles que les alternatives à la détention impose une évaluation rigoureuse. Combien coûte réellement un éloignement ? Combien de personnes détenues sont-elles effectivement éloignées ? Combien reviennent ? Bref, quelle est l'efficacité réelle de la procédure actuelle, non seulement en coûts financiers, mais en coûts en droits humains ? Seule une évaluation structurelle, par exemple par le biais d'une commission d'évaluation permanente telle que proposée par la Commission Vermeersch, permettrait de donner une réponse tangible à ces interrogations.

Car s'il fait partie du droit de tout gouvernement de mener la politique migratoire qu'il souhaite, aussi restrictive et dissuasive soit-elle, il est de son devoir de respecter les normes européennes et internationales qui balisent son action, telles que la Convention européenne de sauvegarde des droits fondamentaux, les conventions internationales de Genève ou encore la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Il est de son devoir aussi que la sécurité et les droits des personnes qu'il éloigne soient respectés intégralement. L'efficacité réelle de toute politique est à ce prix.

François De Smet

Directeur

## 1. CHIFFRES

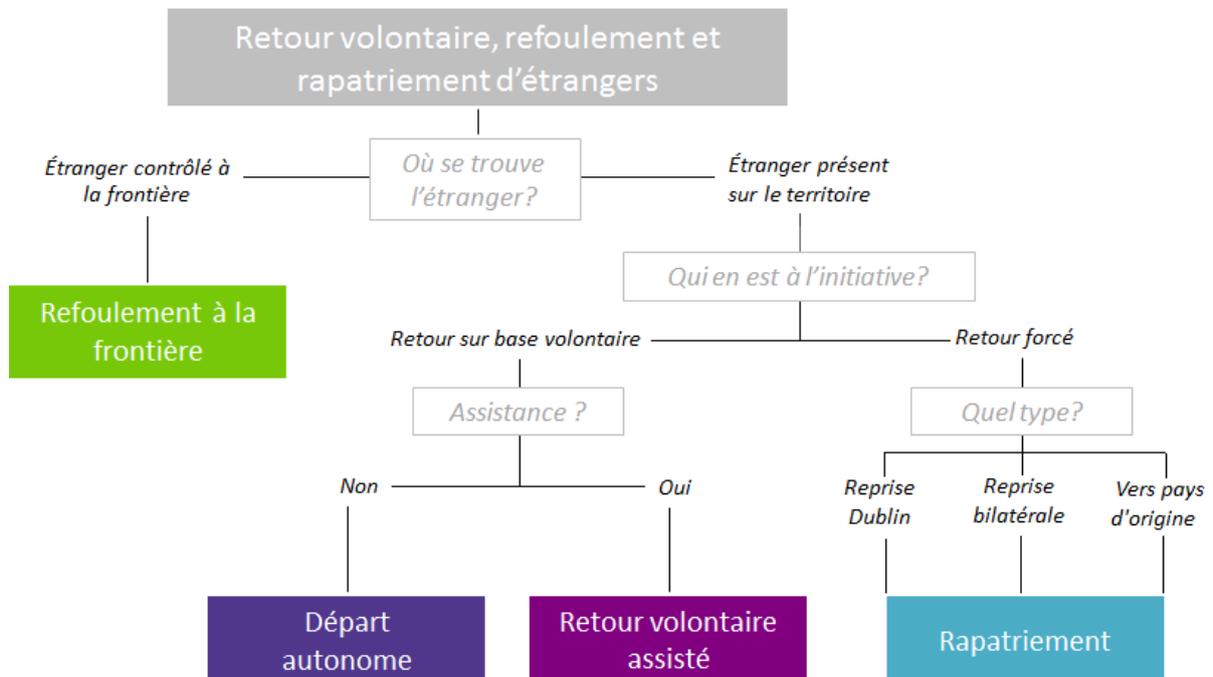
Le retour, la détention et l'éloignement des étrangers constituent les différentes étapes possibles de la politique de retour. Les chiffres présentés dans ce rapport portent tout d'abord sur les étrangers qui décident de leur plein gré de retourner dans leurs pays d'origine (**retours sur base volontaire**). On distingue parmi ceux-ci, ceux qui repartent de manière autonome (**départs autonomes enregistrés**), de ceux qui se font assister dans l'organisation de leur retour (**retours volontaires assistés**), pour certains dans le cadre du trajet retour ou Dublin.

Ensuite, il sera question des chiffres relatifs :

- aux **arrestations administratives**, par les services de police, d'étrangers présents sur le territoire et aux décisions administratives prises par l'Office des étrangers (OE) suite à celles-ci ;
- aux **alternatives à la détention**, à la **détention administrative en centre fermé** et la **mise à disposition du gouvernement** ;
- aux **rapatriements**, c'est-à-dire aux retours forcés d'étrangers. Parmi les rapatriements, on distingue ici les **transferts Dublin** (vers un autre État membre de l'Union européenne, ci-après UE), les rapatriements vers un autre État membre de l'UE en vertu d'**accords bilatéraux** et tous les autres rapatriements (vers le **pays d'origine**). Une attention spécifique sera portée aux vols spéciaux et à l'éloignement depuis les prisons ;
- aux **coûts des éloignements** ainsi qu'aux **frais de recouvrement**.

Par ailleurs, il sera également fait état des données concernant les étrangers qui tentent d'entrer en Belgique mais auxquels l'accès au territoire est refusé à la frontière (**refoulements**).

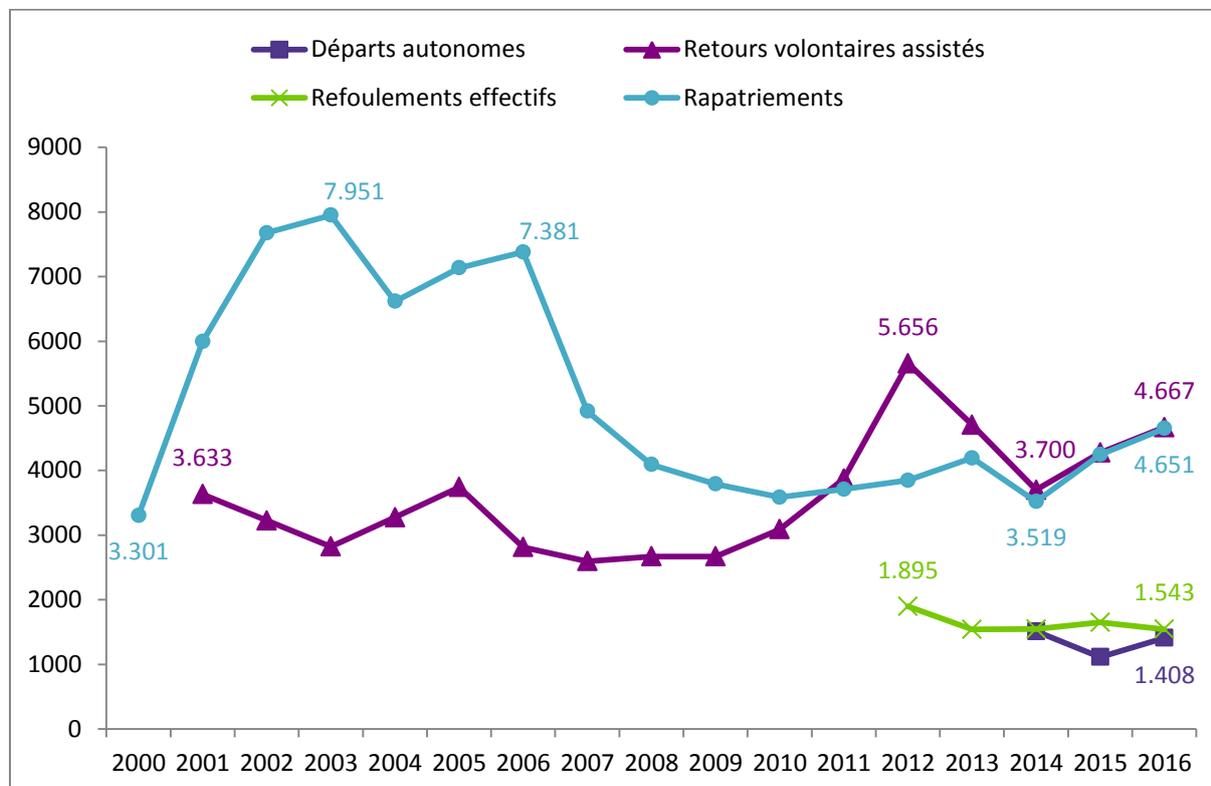
Il est possible de retracer schématiquement les différentes données disponibles en ce qui concerne les options de retour et d'éloignement :



Comme cela sera présenté plus en détail dans cette section, pour la troisième année consécutive le nombre de retours volontaires et le nombre de rapatriements présentent des valeurs proches, et une

tendance à la hausse (voir Figure 1 ci-dessous). Toutefois, en ce qui concerne l'augmentation des rapatriements, celle-ci ne s'explique pas par les rapatriements vers les pays d'origine mais par une hausse des reprises Dublin et des reprises bilatérales (voir Figure 10).

**Figure 1. Évolution du nombre total de départs autonomes enregistrés, de retours volontaires assistés, de refoulements effectifs et de rapatriements d'étrangers, 2000-2016 (Source : OE)**



## 1.1. LES RETOURS SUR BASE VOLONTAIRE ET LE TRAJET RETOUR

### 1.1.1. LES RETOURS VOLONTAIRES EN AUGMENTATION POUR LES IRAKIENS ET AFGHANS

La directive retour, qui porte sur la situation des personnes en séjour irrégulier, oblige les États membres à donner la priorité au retour volontaire plutôt qu'au retour forcé. Des mesures ont ainsi été mises en place depuis plusieurs années pour offrir, en principe, à chaque étranger qui ne reçoit pas d'autorisation de séjour la possibilité de partir volontairement.

Les **départs autonomes** (ou **retours volontaires non-assistés**) concernent les personnes qui décident de quitter le territoire belge de leur plein gré, sans assistance. Seule une partie de ces départs autonomes sont enregistrés.

Les **retours volontaires assistés** concernent les personnes qui décident de quitter le territoire ET souhaitent bénéficier d'une assistance au retour volontaire pour retourner dans leur pays d'origine ou vers un pays tiers dans lequel elles disposent d'un permis de séjour valable. L'assistance au retour prévoit d'une part, une aide dans les démarches pour obtenir les documents nécessaires au voyage et le remboursement des frais et, d'autre part, le paiement du billet d'avion. Sous certaines conditions, ces retours peuvent être organisés depuis un centre fermé. Ils peuvent aussi concerner les demandeurs d'asile en procédure ou déboutés<sup>1</sup>.

Une **aide à la réintégration** peut être donnée dans le cas des retours volontaires assistés et peut inclure : une prime, du soutien pour le développement d'un micro-business, du soutien pour la rénovation d'une habitation, de l'aide dans la recherche d'emploi, de l'assistance médicale, etc. L'intervention dépend du statut de l'étranger<sup>2</sup>.

Au total<sup>3</sup>, entre 2015 et 2016, le nombre de retours volontaires assistés (ci-après retours volontaires) est passé de 4.187 à 4.667, soit une augmentation de 11%, ce qui suit la tendance déjà observée l'année précédente. En 2012, le nombre de retours volontaires avait atteint sa valeur maximale jamais observée avec 5.656 retours volontaires. Ce nombre avait diminué les deux années suivantes, puis est reparti à la hausse jusqu'à atteindre les 4.667 retours volontaires observés en 2016 (voir Figure 1).

Ces données sur le retour volontaire assisté ont été fournies par l'OE, mais plusieurs institutions interviennent dans l'organisation de ces retours : Fedasil, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et l'OE. En théorie, Fedasil, qui est l'instance responsable pour le retour volontaire assisté, se charge de la coordination des programmes de retour<sup>4</sup>. Dans ce cadre, cette agence dispose de guichets retour à Bruxelles, Gand, Anvers, Liège et Charleroi ayant pour but d'informer et d'accompagner les candidats au retour. L'ouverture des dossiers en Belgique est aussi possible via les partenaires de Fedasil (ONG et CAW). Le suivi du projet dans les pays d'origine est pris en charge soit par l'OIM soit par Caritas qui sont les partenaires de réintégration de Fedasil. Depuis 2014, Fedasil a mis en place un programme de retour en gestion propre dans le cas où l'organisation du voyage n'est pas possible par l'OIM. C'est le cas en ce qui concerne les retours vers des pays avec lesquels l'OIM évalue qu'il n'est pas possible d'effectuer un retour (par exemple vers la Libye<sup>5</sup>). L'OE organise normalement les rapatriements forcés mais il lui arrive dans certains cas, d'organiser des retours volontaires<sup>6</sup>. En 2016, 46 retours volontaires ont été réalisés par l'OE depuis les centres fermés et les maisons de retour<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Voir plus bas point 1.1.2 sur le trajet retour.

<sup>2</sup> Pour plus de détails, voir Fedasil, <http://fedasil.be/fr/content/aide-la-reintegration> et <http://www.retourvolontaire.be/stories>.

<sup>3</sup> Donc aussi bien les demandeurs d'asile que les personnes en séjour irrégulier.

<sup>4</sup> Art. 58 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

<sup>5</sup> FEDASIL, *Lettre d'info retour volontaire*, mars 2015.

<sup>6</sup> En général, l'OE organise les retours volontaires pour les personnes qui souhaitent quitter le territoire et ne disposent pas de ressources nécessaires pour obtenir un document de voyage et/ou acheter un billet d'avion. Cela peut aussi concerner les cas Dublin (ce qui n'est pas considéré par Fedasil comme du retour volontaire) ou les ressortissants de pays tiers qui passent par le helpdesk du Sefor ou la cellule rapatriement. Si par contre la personne a besoin d'assistance, il la renvoie vers Fedasil/l'OIM.

<sup>7</sup> Rapport statistique OE, 2016.

Les personnes qui recourent au programme de retour volontaire et reçoivent une prime doivent signer une déclaration stipulant qu'elles rembourseront le montant perçu si elles reviennent dans les cinq ans. Il n'existe pas de chiffres relatifs au nombre total de personnes qui sont revenues sur le territoire dans ce délai. Cependant, Fedasil enregistre le nombre de personnes qui ont fait appel une deuxième fois à ce programme de retour volontaire. En 2015, il s'agissait de 143 personnes dont 92 sont revenues moins de cinq ans après leur première demande<sup>8</sup>.

En 2016, les cinq principales nationalités qui ont eu recours au retour volontaire sont les Irakiens (1.064 retours volontaires), les Ukrainiens (644), les Brésiliens (228), les Russes (169) et les Afghans (162). Depuis 2016, différentes mesures ont été mises en place pour augmenter les retours volontaires des Afghans et des Irakiens<sup>9</sup>.

**Pour les Irakiens**, des vols par charters ont commencé à être organisés en 2016 et une augmentation des primes a été prévue jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2016<sup>10</sup>. Parmi les Irakiens repartis via les retours volontaires, on compte de nombreux demandeurs d'asile en cours de procédure dont beaucoup d'hommes seuls. L'OIM a réalisé une étude sur le phénomène de migration des Irakiens<sup>11</sup> qui indique que différents facteurs semblent entrer en jeu. Ceux-ci n'expliquent cependant pas clairement les raisons de ces retours et abandon de procédure. Aucun entretien n'est réalisé avant le départ sur les raisons de ce retour. Il pourrait s'agir de l'augmentation de la prime, comme de l'aide à la ré-intégration, comme de la situation familiale des personnes ou des conditions d'accueil difficiles en Belgique pour certains ou encore du courrier envoyé par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration à tous les demandeurs d'asile irakiens ainsi que sa campagne dissuasive, pratique critiquée par Myria<sup>12</sup>. Les chiffres parlent d'eux-mêmes puisque entre 2014 et 2016, on est passé de 60 à 1.064 retours volontaires d'Irakiens selon les données OE-Eurostat<sup>13</sup>. Cela indique que 1 retour volontaire sur 4 concerne des Irakiens en 2016.

En ce qui concerne **les Afghans**, s'ils sont moins nombreux que les Irakiens à avoir effectué un retour volontaire en 2016, on remarque toutefois une forte augmentation par rapport à l'année précédente. En effet, le nombre de départs volontaires d'Afghans a été multiplié par trois en un an, passant de 55 en 2015 à 162 en 2016 selon les données OE-Eurostat. Cette augmentation semble être le résultat de divers facteurs. Premièrement, il y a eu une augmentation d'incitants au retour. Depuis le 15 juin 2015, la prime avant départ a été doublée pour les Afghans et l'offre de service a été augmentée (aide à la ré-intégration, logement temporaire à Kaboul possible, check-up médical complet, soutien personnalisé d'un consultant)<sup>14</sup>. Deuxièmement, en septembre 2015, un document type a été distribué aux Afghans tentant de demander l'asile, indiquant que le règlement Dublin III serait appliqué à leur encontre et que la détention pouvait être utilisée dans ce cadre<sup>15</sup>.

Les **départs autonomes** correspondent quant à eux à la situation des étrangers qui décident de retourner volontairement, de leur plein gré, sans être assistés par un quelconque organisme et qui le

<sup>8</sup> Question n°572 de F. Dewinter du 2 mars 2016 (N), Q.R., Ch., 2016-2017, séance du 24 avril 2017, n°54-115, p.370. [www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf](http://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf).

<sup>9</sup> Voir déjà notre explication dans : *La migration en chiffres et en droits 2016*, p.229.

<sup>10</sup> Source de Fedasil.

<sup>11</sup> <http://iomiraq.net/reports/migration-flows-iraq-europe-reasons-behind-migration>.

<sup>12</sup> Pour plus de détails voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, p.100.

<sup>13</sup> Chiffres Eurostat.

<sup>14</sup> Fedasil, *Lettre d'information sur les retours volontaires*, juillet 2016, n°32.

<sup>15</sup> Pour plus de détails voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, p.109.

font savoir aux autorités. Il n'existe pas de base de données exhaustive. Les autorités tentent depuis quelques années de mettre en place un dispositif pour permettre d'enregistrer une partie de ces départs. Depuis mai 2013, une campagne a en effet été lancée par les autorités pour encourager les personnes à se signaler depuis les aéroports belges lorsqu'elles partent volontairement. En 2016, 1.408 personnes ont fait savoir aux autorités qu'elles quittaient le territoire (voir « départ autonomes » Figure 1), soit environ 27% de plus qu'en 2015.

Ces données ne rendent pas compte des personnes qui ont reçu un ordre de quitter le territoire (OQT) et l'ont effectivement quitté, par avion ou autrement que par voies aériennes sans se signaler. La brochure d'information qui est transmise par la commune lors de la notification d'un OQT<sup>16</sup> précise pourtant qu'il incombe à l'étranger qui a quitté le territoire d'en apporter la preuve. Pour ce faire, différentes options s'offrent à lui comme, par exemple, transmettre au bureau Sefor de l'OE une photocopie de son passeport avec le cachet de sortie ou de se signaler auprès des autorités diplomatiques belges dans son pays d'origine. Ce signalement devrait par exemple permettre aux étrangers de prouver qu'ils ont correctement mis en œuvre l'OQT qui leur a été délivré et ainsi d'éviter de se voir notifier une interdiction d'entrée (IE)<sup>17</sup>.

### 1.1.2. LE TRAJET RETOUR ET LE TRAJET DUBLIN

Le retour volontaire assisté n'est pas réservé qu'aux seuls étrangers en situation irrégulière. Depuis 2012, le trajet retour est devenu partie intégrante du trajet d'accompagnement offert aux demandeurs d'asile. Ceci en vue de les informer durant leur procédure sur les possibilités de retour et de les accompagner dans l'organisation de leur retour en cas de rejet de leur demande ou en cas d'abandon en cours de procédure.

Vu la diminution de l'importance des dossiers syriens (recevant une décision positive) parmi l'ensemble des dossiers d'asile traités, la proportion de décisions d'asile négatives est en augmentation. Selon le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, les instances accorderont « dès le départ, de l'importance au risque élevé de recevoir une décision négative et à la possibilité d'un retour volontaire »<sup>18</sup>.

Cet accompagnement est réalisé d'abord dans la structure d'accueil. Il s'agit d'offrir des informations, donner une aide administrative ainsi qu'un encadrement psychosocial. Le but de cet accompagnement est d'accompagner la décision et la réalisation du retour volontaire. Puis, en cas de rejet de la demande d'asile, la personne doit en principe quitter sa place d'accueil pour se rendre dans une place de retour pendant la durée du délai de l'OQT. Si la personne ne collabore pas à son retour volontaire, un retour forcé est envisagé par l'OE.

Une **place ouverte de retour**<sup>19</sup> accueille pendant une durée déterminée un demandeur d'asile débouté de sa procédure ou un candidat au retour en séjour précaire qui attend son départ.

<sup>16</sup> OE, *Vous avez reçu l'ordre de quitter le territoire*, disponible sur [www.sefor.be](http://www.sefor.be).

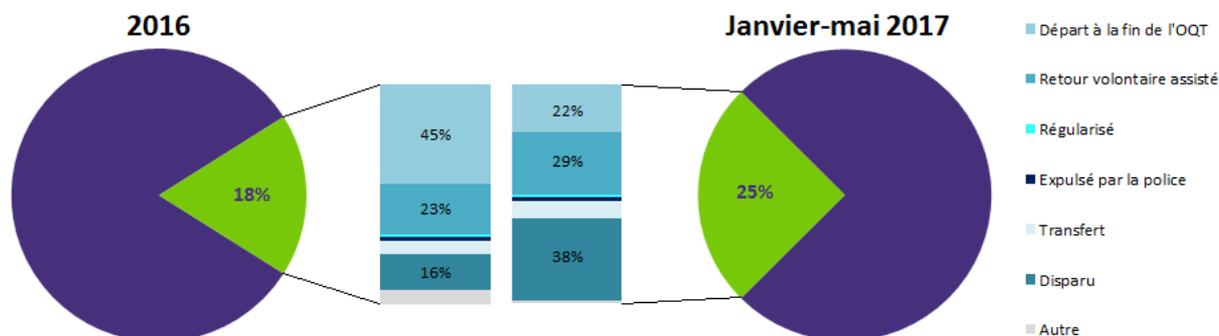
<sup>17</sup> Voir plus bas dans ce chapitre pour de plus amples informations sur les interdictions d'entrée.

<sup>18</sup> *Note de politique générale, Asile et Migration 2016, op.cit.*, pp.20-21.

<sup>19</sup> Cinq centres d'accueil Fedasil gèrent des places de retour ouvertes : il s'agit des centres d'Arendonk (90 places), de Jodoigne (90 places), de Poelkapelle (40 places), de Saint-Trond (50 places) et du Petit-Château (40 places).

Les « places Dublin »<sup>20</sup> sont quant à elles destinées aux demandeurs d'asile qui font l'objet d'un OQT dans le cadre d'une procédure Dublin (Annexe 26 quater), à l'exception des mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Ces retours sont réalisés et comptabilisés par l'OE<sup>21</sup>.

**Figure 2. Pourcentage de personnes qui se sont effectivement présentées à la place ouverte de retour qui leur avait été désignée et suites (Source : Fedasil)**



En 2016, 2.684 personnes se sont vues désigner une place ouverte de retour. Parmi celles-ci, 18% s'y sont effectivement rendues. Sur les personnes qui s'y sont effectivement rendues, 45% sont parties au moment de l'expiration de leur OQT, 23% ont eu recours au retour volontaire assisté et 16% ont disparu. Pour la période allant de janvier à mai 2017, un total de 1.353 personnes se sont vues désigner une place ouverte de retour. Parmi celles-ci, 25% s'y sont effectivement rendues. Sur les personnes qui s'y sont effectivement rendues, 22% sont parties au moment de l'expiration de leur OQT, 29% ont eu recours au retour volontaire assisté et 38% ont disparu. Entre ces deux périodes, on peut donc observer une diminution de la proportion de départs à l'expiration de l'OQT et une augmentation de la proportion des disparitions.

En 2016, 954 places Dublin ont été désignées et les personnes s'y sont présentées dans 49% des cas. Sur la période allant de janvier à mai 2017, 176 places Dublin ont été désignées et les personnes s'y sont rendues dans 29% des cas.

<sup>20</sup> Fedasil, *Instruction relative à la modification du lieu d'inscription des demandeurs d'asile ayant une décision de refus de séjour dans le cadre d'une reprise Dublin*, 20 octobre 2015.

<sup>21</sup> Pour plus de détails voir *La migration en chiffres et en droits 2016*, p.228.

## 1.2. LA DÉLIVRANCE D'OQT ET LES ARRESTATIONS ADMINISTRATIVES, Y COMPRIS LES ARRESTATIONS À DOMICILE – ÉVOLUTION ET DÉBAT

### 1.2.1. LE NOMBRE D'OQT, D'ARRÊTÉS MINISTÉRIELS DE RENVOI ET D'ARRÊTÉS ROYAUX D'EXPULSION

**Tableau 1. Nombre total d'OQT délivrés en 2016 par nationalité**

(Source : OE)

Nationalité	OQT
Maroc	5.921
Irak	3.968
Algérie	2.900
Afghanistan	2.248
Syrie	2.092
Iran	1.899
Albanie	1.574
Roumanie	1.512
RD Congo	1.372
Pays-Bas	959
Autres	23.366
<b>Sous-total UE</b>	<b>5.558</b>
<b>Sous-total non UE</b>	<b>42.253</b>
<b>TOTAL</b>	<b>47.811</b>

Le nombre total de décisions d'éloignement qui ont été délivrées sur une année est obtenu en additionnant le nombre d'OQT délivrés, à celui des arrêtés ministériels de renvoi et d'arrêtés royaux d'expulsion, décisions spécifiques applicables à certaines catégories d'étrangers jusqu'à leur abrogation en 2017<sup>22</sup>. En 2016, un total de 47.811 OQT ont été délivrés, suite à une décision administrative négative ou à une arrestation administrative, ainsi que 116 arrêtés ministériels de renvoi et 11 arrêtés royaux d'expulsion. Ce total informe sur le nombre de **décisions** et non sur le nombre de personnes concernées. En effet, une même personne peut se voir délivrer plusieurs OQT par an, et un même OQT peut également concerner plusieurs personnes (par exemple un adulte et des enfants de la même famille). À titre de comparaison, les données fournies par l'OE à Eurostat précisent que 33.020 **personnes** ont fait l'objet d'un OQT en 2016, mais ce chiffre exclut les citoyens UE, ceux de l'Espace économique européen (EEE) et de Suisse ainsi que les cas Dublin.

Parmi ces 47.811 OQT, figurent tous les OQT délivrés en 2016 que ce soient les premiers délivrés à une personnes ou les suivants (rang de l'OQT), sans distinction entre ceux qui ont été mis en œuvre ou qui auraient fait l'objet d'un retrait ou d'une annulation.

On sait par contre que 40% de ces OQT ont été délivrés à la suite d'une arrestation administrative par la police. En comparaison, en 2012 (première année de mise en œuvre de la directive retour en Belgique), cette proportion était de 22% (17.163 OQT à la suite d'une arrestation administrative sur un total de 76.497 OQT). Le nombre total d'OQT a baissé de 37% entre 2012 et 2016. Cette diminution s'inscrit clairement dans la volonté gouvernementale de diminuer le nombre d'OQT délivrés à une personne pour arriver à un seul OQT effectif<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Par la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale. Voir plus bas Encadré : nouvelles législations pouvant permettre de mettre fin au séjour – les lois « Ordre public ».

<sup>23</sup> Le nouvel article 1er/3 de la loi des étrangers introduite également par la loi du 24 février 2017 aura pour effet de réduire le nombre d'OQT délivrés car il prévoit que l'obtention d'un séjour provisoire en l'attente d'une décision aura seulement pour effet de suspendre l'OQT. Un nouvel OQT ne devra donc pas être délivré en cas de décision négative. En outre, depuis 2013, les étrangers qui se sont déjà vus délivrer un OQT qui est considéré comme encore valable ne se voient plus notifier un nouvel OQT, mais reçoivent seulement une confirmation d'OQT (voir plus bas).

Par ailleurs, on constate que plus de 88% des OQT délivrés l'ont été à des ressortissants de pays tiers. Les citoyens UE ne se voyant en principe délivrer des OQT qu'en cas de trouble de l'O.P. ou, depuis juillet 2016, en cas de fraude<sup>24</sup>. Les trois premières nationalités UE à qui un OQT a été délivré en 2016 sont les Roumains (1.512), les Néerlandais (959) et les Français (707).

Myria souhaiterait réfléchir, en collaboration avec l'OE, à la mise en place d'indicateurs qui permettraient d'apprécier si la politique de retour respecte les principes qui voudraient que le retour volontaire soit privilégié et que la détention ne soit qu'une mesure de dernier ressort. Cette évolution pourrait notamment prendre en compte le rang de l'OQT (pour voir s'il existe un lien entre ce rang et les suites qui sont données à l'OQT (arrestation et placement en détention)). Il serait aussi intéressant d'examiner en ce qui concerne ces OQT délivrés dans le cadre d'une arrestation administrative si cette arrestation s'est faite de manière fortuite, suite à des éléments en matière pénale, ou dans le cadre de la procédure SEFOR.

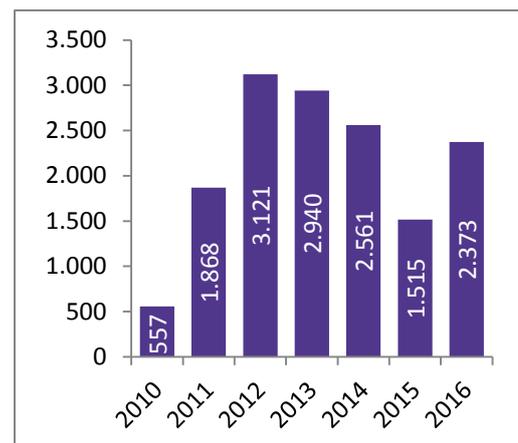
### 1.2.2. LES ARRESTATIONS ADMINISTRATIVES

Les **arrestations administratives**<sup>25</sup> d'étrangers par les services de police peuvent résulter soit d'une arrestation fortuite lors d'un contrôle d'identité, soit se faire dans le cadre du constat d'une infraction pénale, soit être la suite de la procédure dite « Sefor », du nom du service responsable auprès de l'OE du suivi des OQT.

Dans ce dernier cas, il s'agit donc d'une arrestation ordonnée par les autorités à la police et qui vise spécifiquement un étranger qui n'a pas respecté les délais prévus pour quitter le pays de manière volontaire.

Ce type d'arrestation se produit parfois au domicile de l'intéressé<sup>26</sup>. En 2016, 2.373 contrôles ont été effectués à l'adresse de personnes n'ayant plus le droit de séjourner en Belgique, soit 57% de plus qu'en 2015. La Figure 3 présente l'évolution de ces chiffres.

**Figure 3. Nombre de contrôles effectués par la police à l'adresse de personnes n'ayant plus de droit de séjour** (Source : OE)



<sup>24</sup> Suite à une modification de l'article 42 septies par la loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après, loi sur les étrangers) entrée en vigueur le 7 juillet 2016, qui a entretemps été abrogé et remplacé par d'autres dispositions par la loi la loi du 24 février 2017 modifiant la loi sur les étrangers. Voir plus bas dans le focus Encadré : nouvelles législations pouvant permettre de mettre fin au séjour – les lois « Ordre public ».

<sup>25</sup> Il s'agit ici d'une arrestation administrative telle que prévue par la loi sur la fonction de police (art.21): « *Les services de police veillent au respect des dispositions légales relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers. Ils se saisissent des étrangers qui ne sont pas porteurs des pièces d'identité ou des documents requis par la réglementation sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et prennent à leur égard les mesures prescrites par la loi ou par l'autorité compétente.* ». La loi sur les étrangers (Art. 74/7) précise que : « *Les services de police peuvent saisir un étranger qui n'est pas porteur des pièces d'identité ou des documents prévus par la loi et le soumettre à une mesure d'arrestation administrative, dans l'attente d'une décision du Ministre ou de son délégué. La durée de la privation de liberté ne peut dépasser vingt-quatre heures.* ».

<sup>26</sup> Voir plus bas sur les arrestations à domicile (focus, point 3.1.2., *L'arrestation et le placement en centre fermé*).

On y observe une forte augmentation en 2011, année où le Bureau Sefor a été mis en place en juin<sup>27</sup>, et un nombre d'arrestations encore plus important en 2012, première année complète d'activités du Sefor. Entre 2012 et 2015, on note une diminution de moitié de ce type de contrôles puis une hausse entre 2015 et 2016.

### 1.2.3. LES SUITES DONNÉES À L'ARRESTATION ADMINISTRATIVE DE L'ÉTRANGER

A la suite de l'arrestation, la police va donc envoyer un rapport administratif de contrôle d'un étranger à l'OE.

Sur base de ce rapport, l'OE peut décider de ne pas délivrer de décision administrative à l'étranger arrêté par les services de police sur le territoire et de le laisser disposer (relaxe). Il devra le faire par exemple si l'étranger réside légalement en Belgique, s'il fait l'objet d'un OQT dont le délai d'exécution n'est pas échu ou si un recours suspensif est pendant contre une décision de refus de séjour. L'OE peut aussi décider de prendre une décision (ou plusieurs) en fonction de la situation de séjour de l'étranger concerné.

Il peut s'agir :

- d'un **OQT**,
- d'un **OQT** accompagné d'une IE,
- d'un **OQT**<sup>28</sup> accompagné d'une **décision de maintien en détention** dans un centre fermé en vue d'un rapatriement.

Notons que les données sur la délivrance d'un OQT suite à une arrestation administrative permettent de distinguer s'il s'agit :

- soit d'un **nouvel OQT**, délivré car la personne arrêtée ne fait pas encore (ou plus) l'objet d'un OQT, ou lorsque la personne fait déjà l'objet d'un OQT mais que de nouveaux éléments justifient la délivrance d'un nouvel OQT. Lorsque l'étranger arrêté se voit délivrer une décision de maintien, cette dernière sera toujours accompagnée d'un nouvel OQT<sup>29</sup>;
- soit d'une **confirmation d'un OQT**, lorsque la personne en séjour irrégulier fait l'objet d'au moins un OQT non exécuté dont le délai pour quitter le territoire est dépassé, qui a été délivré moins d'un an auparavant, et depuis lequel aucun nouvel élément n'est constaté<sup>30</sup>. Cette confirmation se fait par la délivrance d'une lettre qui rappelle à l'étranger arrêté l'OQT dont il fait l'objet. Il ne s'agit pas là, pour l'OE, ni d'un OQT, ni même d'une décision administrative. L'objectif est d'ainsi limiter le nombre d'OQT délivrés. Il s'agit d'ailleurs là d'un objectif exprimé par le gouvernement dans le cadre de sa note de politique générale de 2016<sup>31</sup>. Cela permettrait également pour la Belgique, dans le cadre de l'analyse par l'UE de la mise en œuvre de la directive retour, de pouvoir avoir un nombre d'OQT délivrés qui se rapproche davantage du nombre d'OQT mis en œuvre (via le retour volontaire et forcé).

<sup>27</sup> Circulaire du 10 juin 2011 relative aux compétences du Bourgmestre dans le cadre de l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers, [https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/20110610\\_f.pdf](https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/20110610_f.pdf).

<sup>28</sup> Dans ce cas, généralement assorti d'une IE.

<sup>29</sup> Il n'est néanmoins pas possible dans ce cas de savoir si la personne qui est placée en détention avait déjà fait préalablement l'objet d'un OQT.

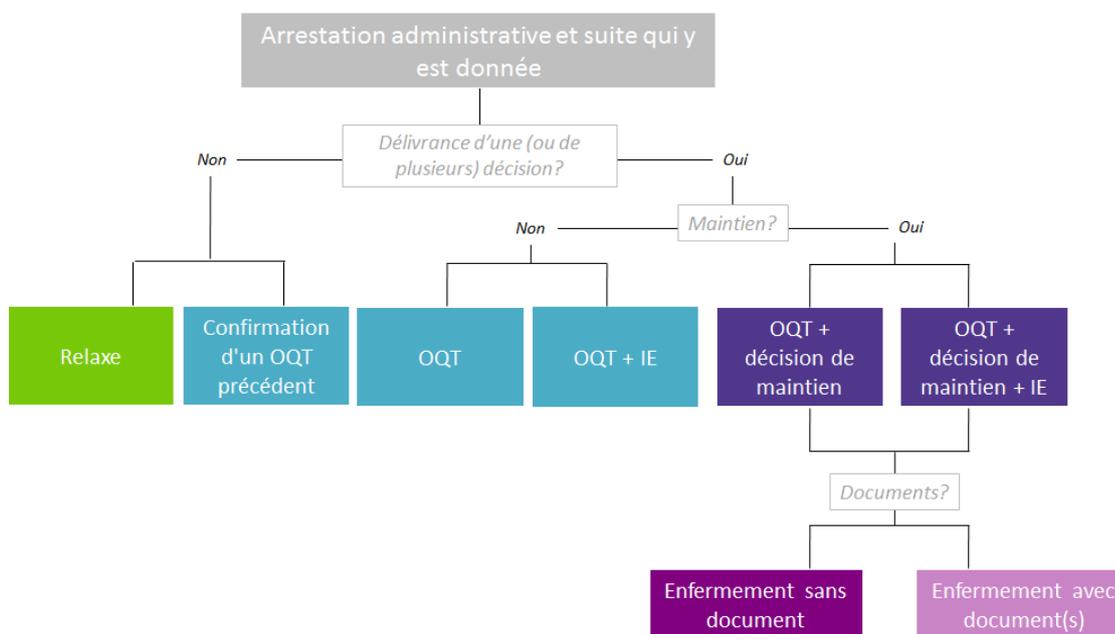
<sup>30</sup> Informations communiquées lors d'une rencontre à l'OE le 31 janvier 2017.

<sup>31</sup> *Note de politique générale Asile et Migration*, 27 octobre 2016, DOC 54 2111/017 (ci-après Note de politique Générale 2016), p.30.

**Enfermement sans document**<sup>32</sup> : enfermement d'une personne ne disposant pas des documents d'identité ou de voyage nécessaires pour retourner dans son pays d'origine ou dans un pays tiers. C'est la loi nationale du pays d'origine de l'intéressé ou l'existence d'un éventuel accord avec la Belgique qui détermine avec quel document un étranger pourra être éloigné<sup>33</sup>.

**Enfermement avec documents** : enfermement d'une personne disposant des documents nécessaires pour retourner dans son pays d'origine ou dans un pays tiers.

Le choix de placer un étranger en détention est lié à la combinaison de différents facteurs : l'application des critères légaux permettant de détenir un étranger,<sup>34</sup> la disponibilité d'une place en centre fermé (adaptée notamment au genre ou au profil de l'intéressé), la possession de documents d'identité ou de voyage, etc. Notons que la nationalité entre également en compte. Celle-ci aura en effet une influence sur les perspectives réelles d'éloignement sur base de la situation dans le pays d'origine ou d'accords établis avec le pays. En outre, la détention de certaines nationalités constitue parfois une priorité stratégique, par exemple en cas d'organisation d'un vol sécurisé vers un pays. De plus, un équilibre est recherché entre les différentes nationalités au sein des centres fermés.



OQT = ordre de quitter le territoire  
IE = interdiction d'entrée

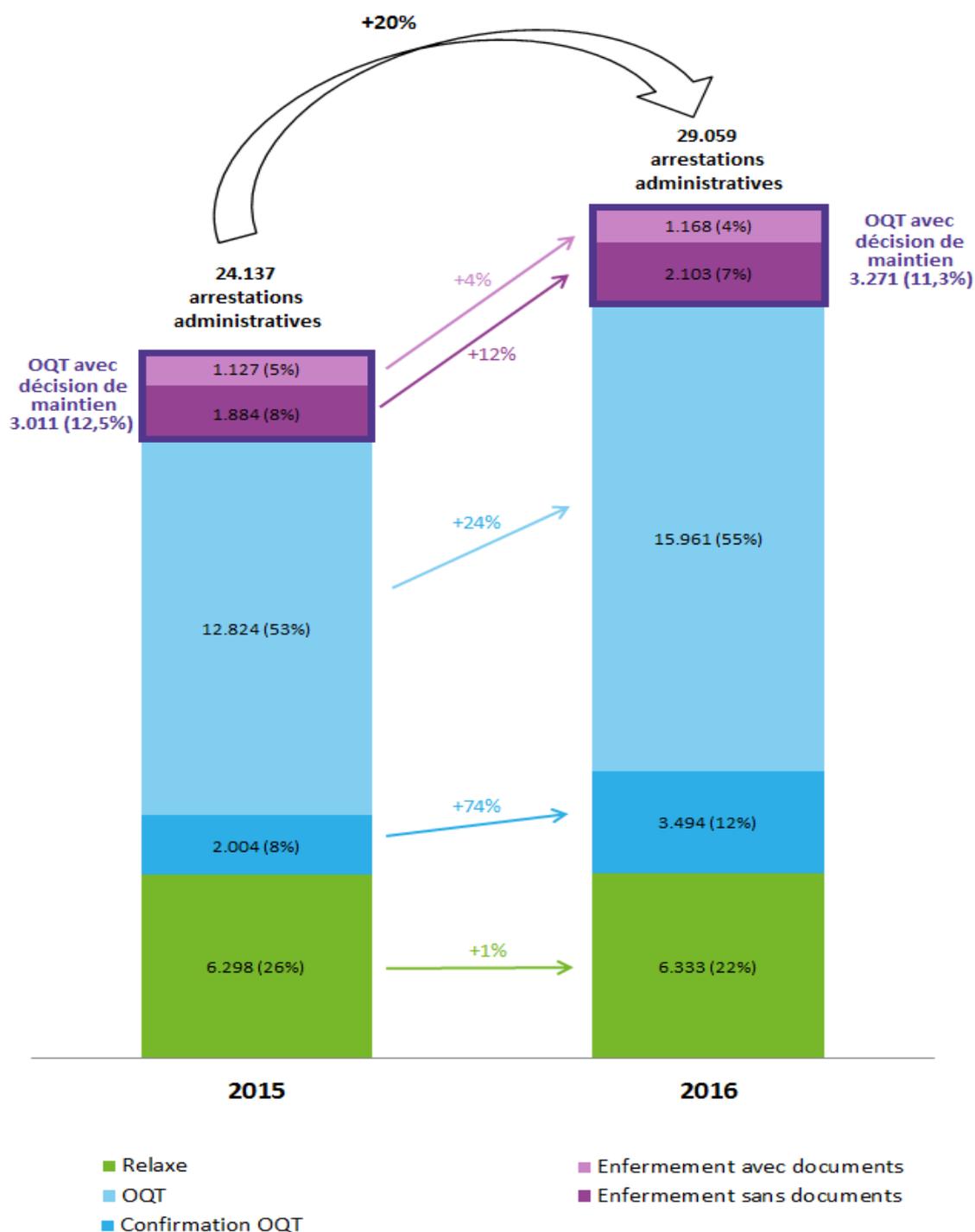
En 2016, on compte 29.059 arrestations administratives d'étrangers, soit 20% de plus qu'en 2015 (24.137). Les statistiques sur les suites données à ces arrestations sont intéressantes à observer (voir Figure 4). On y remarque que l'augmentation entre 2015 et 2016 est principalement la conséquence d'une augmentation de 74% des confirmations d'OQT et d'une augmentation de 24% des OQT. Le nombre d'OQT avec décision de maintien a également augmenté mais plus légèrement (9%), passant de 3.011 à 3.271. Le nombre de relaxes est quant à lui resté stable.

<sup>32</sup> On parle également alternativement de « mise sous écrou » ou de « maintien ».

<sup>33</sup> Pour plus de détails, voir ci-dessous, dans le focus, 3.1.4. L'identification de l'étranger.

<sup>34</sup> Depuis la transposition de la directive retour dans le droit belge, l'usage de la détention est devenu légalement une mesure de dernier ressort et des alternatives ont ainsi été mises en place pour les familles avec enfants mineurs, mais pas encore pour les adultes.

Figure 4. Nombre d'arrestations administratives d'étrangers et des décisions administratives délivrées par l'OE suite à celles-ci, 2015-2016 (Source : OE)



En termes de proportions, en 2016, les 29.059 arrestations administratives d'étrangers ont donné lieu à 6.333 relaxes (22%), à la délivrance de 15.961 OQT (55%) et de 3.494 confirmations d'OQT (12%), ainsi qu'à la mise sous écrou dans 3.271 cas (11%), soit 2.103 enfermements sans documents et 1.168 enfermements avec documents.

Certaines nationalités ont vu leur nombre d'arrestations administratives fortement augmenter entre 2015 et 2016. C'est principalement le cas des Soudanais pour lesquels ce nombre a quintuplé et celui des Érythréens pour lesquels il a quadruplé (voir Tableau 2). Ce nombre a également augmenté pour d'autres nationalités du top 20 comme pour les Iraniens pour lesquels il a presque triplé (x2,7), les Libyens (x1,7), les Irakiens (x1,6) et les Syriens (x1,4). Le nombre d'arrestations de Roumains, d'Albanais, de Serbes et de Polonais ont par contre légèrement diminué (x0,8).

**Tableau 2. Nombre d'arrestations administratives pour les 20 premières nationalités<sup>35</sup> 2015-2016 et suites données à ces arrestations pour 2016 (Source : OE)**

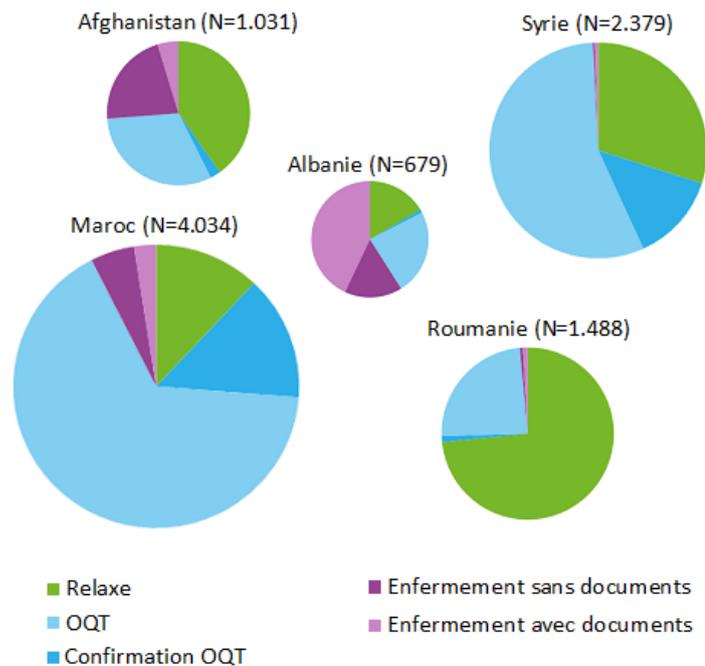
Nationalité	Nombre d'arrestations administratives			Suites données aux arrestations administratives en 2016		
	2015	2016	Evolution 2015-2016	Relaxes	OQT (et confirmations)	Enfermements (avec et sans doc.)
Maroc	3.573	4.034	x 1,1	12%	81%	7%
Algérie	2.611	2.917	x 1,1	11%	86%	3%
Iran	948	2.516	x 2,7	0%	90%	10%
Syrie	1.645	2.379	x 1,4	30%	69%	1%
Irak	1.253	2.009	x 1,6	14%	84%	2%
Roumanie	1.801	1.488	x 0,8	73%	25%	2%
Afghanistan	805	1.031	x 1,3	40%	34%	26%
Tunisie	862	870	x 1	11%	83%	6%
Érythrée	193	826	x 4,3	20%	80%	0%
Inde	384	773	x 2	0%	90%	10%
Albanie	847	679	x 0,8	16%	25%	59%
Soudan	108	560	x 5,2	19%	79%	2%
Pakistan	423	487	x 1,2	15%	47%	38%
Serbie	595	482	x 0,8	50%	30%	21%
Pologne	471	375	x 0,8	35%	61%	4%
Nigéria	273	362	x 1,3	14%	51%	35%
Indéterminé	228	321	x 1,4	21%	71%	8%
Libye	183	316	x 1,7	18%	81%	1%
RD Congo	337	297	x 0,9	33%	29%	37%
Brésil	308	286	x 0,9	0%	53%	38%
<i>Autres</i>	6.289	6.051	x 1	22%	59%	19%
<b>Total</b>	<b>24.137</b>	<b>29.059</b>	<b>x 1,2</b>	<b>22%</b>	<b>67%</b>	<b>11%</b>

Comme le montre le Tableau 2, les suites données aux arrestations administratives d'étrangers sont très variables selon la nationalité déclarée par la personne lors de son arrestation. On peut y observer dans les trois dernières colonnes la répartition des suites données à ces arrestations selon la nationalité de la personne arrêtée. La figure 5 reprend cinq nationalités aux tendances très différentes. On y voit que :

<sup>35</sup> Toutefois, ces chiffres sont à prendre avec une certaine précaution parce qu'ils sont établis sur base de la nationalité constatée au moment de l'arrestation de l'étranger, parfois sur base de ses seules déclarations, et peut parfois différer de sa véritable nationalité, établie après le processus d'identification.

- **les Albanais sont bien davantage mis sous écrou que les ressortissants d'autres nationalités.** Plus de la moitié des arrestations d'Albanais mènent à un enfermement : 16% d'enfermements sans documents et 43% avec documents, soit un total de 59% d'enfermements alors que la moyenne toutes nationalités confondues est de 11% d'enfermements. D'autres nationalités présentent une proportion d'enfermements supérieure à la moyenne Pakistan (38%), Brésil (38%), RD Congo (37%), Nigéria (35%), mais l'Albanie présente un score exceptionellement haut.
- Après une arrestation administrative, **les Roumains sont relaxés dans 73% des cas.** Cette proportion est beaucoup plus élevée que la moyenne de 22%. C'est la seule nationalité du top 20 à présenter une proportion aussi élevée de relaxes. En dehors du top-20, on observe des proportions de relaxes du même ordre pour la Bulgarie (69%) et la Slovaquie (68%).
- Ces deux cas extrêmes (Albanie et Roumanie) sont fort éloignés de la moyenne qui présente une majorité de délivrance d'OQT après une arrestation (67%). La plupart des nationalités suivent cette tendance. C'est par exemple le cas des **Marocains** qui sont premiers du classement en nombre d'arrestations administratives. Après une arrestation, 81% des Marocains reçoivent un premier OQT ou une confirmation d'OQT. La majorité des autres nationalités suivent cette tendance comme les Algériens (86%), les Iraniens (90%), les Irakiens (84%), etc. La **Syrie** présente par contre une proportion un peu plus faible d'OQT (69%) et une proportion plus importante de relaxes (30%) que les nationalités précédentes. L'**Afghanistan** présente également une tendance différente de la moyenne avec 40% de relaxes, 34% d'OQT (OQT et confirmations d'OQT) et 26% d'enfermements.

**Figure 5. Pour quelques nationalités, proportions des suites données aux arrestations administratives, 2016 (Source : OE)**



Alors que les Soudanais étaient rarement détenus en 2016 (6 écrous sur un total de 560 arrestations administratives en 2016, soit 1%), la tendance a fortement changé en 2017. Voir encadré 4 pour plus de détails sur ce sujet.

#### 1.2.4. UNE DIMINUTION DES INTERDICTIONS D'ENTRÉES

Une **interdiction d'entrée** est une décision qui peut accompagner une décision d'éloignement et qui interdit, pendant une durée déterminée, l'entrée et le séjour, soit sur le territoire belge, soit sur le territoire de tous les Etats membres, en ce compris celui du Royaume<sup>36</sup>.

En principe, leur **durée** est de 3 ans maximum lorsque l'étranger n'a pas exécuté un OQT précédent ou lorsqu'aucun délai ne lui est accordé pour un retour volontaire. La durée de validité d'une IE s'élève à maximum 5 ans si l'étranger a eu recours à la fraude pour être admis au séjour ou pour maintenir son droit au séjour. Lorsqu'un étranger est considéré comme constituant une menace grave pour l'O.P. ou pour la sécurité nationale, celui-ci peut se voir délivrer une IE de plus de 5 ans<sup>37</sup>.

**Tableau 3. Nombre d'interdictions d'entrée délivrées en 2015 et 2016 par durée de l'interdiction (Source : OE)**

	2015	2016	Évolution 2015-2016
Interdiction d'entrée			
2 ans	834	549	-34%
3 ans	1.346	880	-35%
4 ans	455	260	-43%
5 ans	112	39	-65%
6 ans	57	45	-21%
8 ans	594	479	-19%
Total	3.398	2.252	-34%

En 2016, 2.252 interdictions d'entrées<sup>38</sup> ont été délivrées à des étrangers faisant l'objet d'un OQT, soit 34% de moins qu'en 2015, année pendant laquelle 3.398 interdictions d'entrée avaient été délivrées. Le tableau 3 présente l'évolution des interdictions d'entrée par durée de l'interdiction. On y voit que les interdictions d'entrée de toutes les durées ont diminué sur cette période, mais que celles de 5 ans sont celles qui ont diminué le plus fortement (-65%) alors que celles de 8 ans (-19%) et celles de 6 ans (-21%) ont diminué moins fortement.

Les chiffres disponibles ne permettent pas de savoir quel est le nombre d'interdictions d'entrée dont la levée ou suspension a été demandée ainsi que les motifs et résultats de ces demandes. L'analyse de ces données devrait permettre d'indiquer si et dans quelle mesure il est nécessaire de revoir le mécanisme de levée et de suspension des interdictions d'entrée pour en fixer des critères dans la loi. Myria rappelle donc sa recommandation faite précédemment d'enregistrer les données relatives aux demandes et décisions de levée et de suspension des interdictions d'entrée<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Art. 1<sup>er</sup>, 8° de la loi sur les étrangers, tel que modifié par la loi du 24 février 2017, et qui prévoit désormais, comme cela était déjà le cas en pratique, deux sortes possibles de champ d'application territorial de l'IE.

<sup>37</sup> Art. 74/11 de la loi sur les étrangers.

<sup>38</sup> Pour plus d'informations sur les interdictions d'entrées : *Rapport annuel Migration 2012*, p.163.

<sup>39</sup> Voir Myria, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique*, juin 2014.

## 1.3. LES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION ET LA DÉTENTION EN CENTRES FERMÉS

### 1.3.1. LES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION, TOUJOURS PEU UTILISÉES

Un système d'alternatives à la détention a été mis en place pour les familles avec enfants mineurs. Il en existe de deux types : la résidence à domicile et les maisons de retour.

#### LA RÉSIDENCE À DOMICILE

Les familles en séjour irrégulier, et qui sont en mesure de subvenir à leurs besoins, peuvent **résider à domicile** comme alternative à leur détention<sup>40</sup>.

**Résidence à domicile** : Cette alternative à la détention mise en place en 2014 permet aux familles en séjour irrégulier de résider, sous certaines conditions, dans leur habitation personnelle plutôt que d'être détenues en centre fermé. Elles doivent à cette fin signer une convention qui en prévoit les conditions et les sanctions en cas de non-respect. En théorie, ces familles sont suivies par un agent de soutien de l'OE qui peut avoir accès à leur domicile. En pratique, un agent du bureau Sefor se déplace à la commune de la famille où elles seront convoquées.

En 2016, il y a eu **111 familles convoquées** et **73 ont répondu** au premier appel, **soit 65%**<sup>41</sup>. **Seules 10 familles ont signé la convention** en vue de leur accompagnement et **2 ont signé pour un retour volontaire soit 1,8%**. Nous n'avons pas d'information sur ce qu'il est advenu des 109 familles n'ayant pas bénéficié d'un retour volontaire.

Ces chiffres illustrent la faible utilisation de la résidence à domicile comme alternative à la détention. Bien que théoriquement cette convention pourrait s'appliquer à toute famille qui reçoit un OQT et qui loge dans une habitation privée, en pratique le système mis en place est difficile à appliquer. Quand une famille reçoit un OQT, la commune doit normalement compléter une fiche avec diverses informations qui permettront de sélectionner certaines familles. En raison du manque de moyen et de personnel, le suivi de ces familles est difficile à mettre en œuvre. Dès lors le suivi se fait à la commune (et non à domicile) par le Sefor et la priorité est donnée aux familles avec des problèmes d'ordre public.

**Myria recommande de mettre les moyens pour la mise en œuvre adéquate de la résidence à domicile mais également de développer d'autres alternatives à la détention. Diverses alternatives sont proposées entre autres dans la directives accueil (telles que de se présenter régulièrement aux autorités, la remise de document d'identité ou encore le dépôt d'une garantie financière). Mais il en existe d'autres (telles que l'élection d'un garant, une résidence désignée, la vie dans une communauté, etc.). Myria recommande également de ne pas limiter ces alternatives qu'aux familles mais également aux adultes sans enfants.**

<sup>40</sup> Pour plus d'informations voir : *La migration en chiffres et en droits 2015*, pp. 162-163.

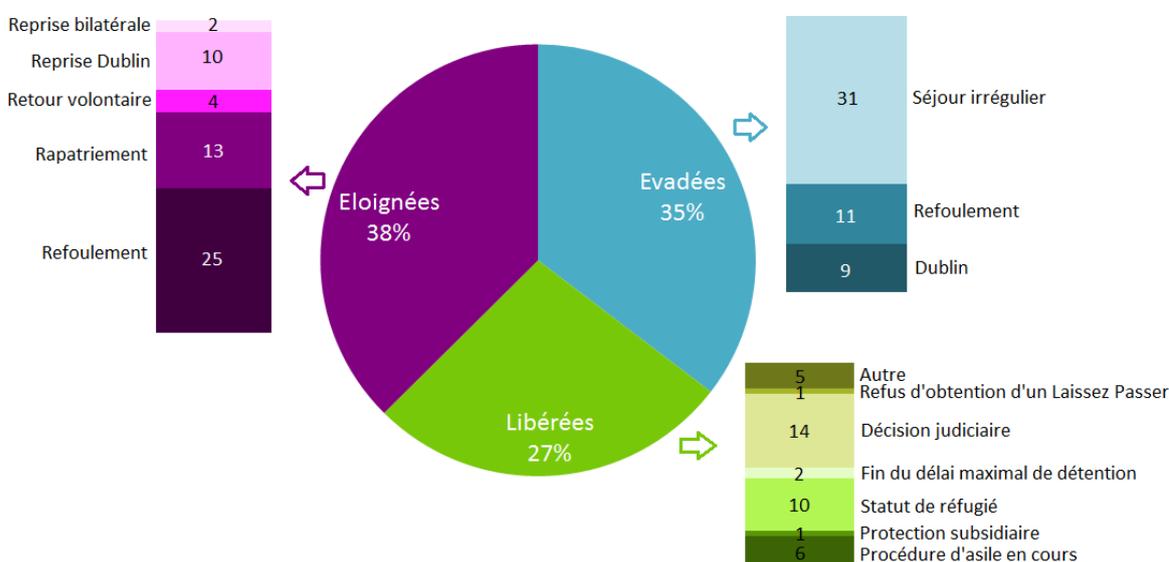
<sup>41</sup> Informations données par l'OE.

**Maison de retour** : alternative à la détention pour les familles en séjour irrégulier qui font l'objet d'une décision d'éloignement et les familles qui sont refoulées à la frontière, après s'être vues refuser l'accès au territoire<sup>42</sup>.

Les maisons de retour, destinées à des familles avec enfants mineurs, ont été mises en place en octobre 2008, suite notamment aux condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme parce que les centres fermés n'étaient pas adaptés aux besoins des enfants<sup>43</sup>. Au fur et à mesure de leur création<sup>44</sup>, le nombre de personnes qui y résident a augmenté, avec un pic observé pour l'année 2014 lors de laquelle 754 personnes (enfants et adultes) y ont séjourné (voir Figure 7). La diminution du nombre de personnes détenues en maison de retour en 2015 peut être expliquée notamment par le fait que, depuis l'été 2015 et la fermeture du centre de retour de Holsbeek, une partie des maisons de retour est affectée à l'accueil des familles en séjour irrégulier avec enfants mineurs à qui le droit à l'accueil a été reconnu. Entre 2015 et 2016, on observe une légère diminution de 9% de personnes placées en maisons de retour. En 2016, 144 familles, soit un total de 530 personnes (316 enfants et 214 adultes) y ont été détenues (voir Figure 7).

Sur ces 144 familles, 38% ont été éloignées, 35% se sont évadées et 27% ont été libérées (voir détail Figure 6). Les principales nationalités de ces personnes sont : la Russie (52 personnes), la Syrie (47), le Kosovo (45), l'Albanie (41) et la Macédoine (33).

**Figure 6. Familles arrêtées et accompagnées en maison de retour (N=144) et suites, 2016 (Source : OE)**



<sup>42</sup> En outre, un nouveau public séjourne désormais dans les maisons de retour : les familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier qui font une demande d'aide matérielle. Il s'agit dans ce cas légalement d'une mise en œuvre de la loi accueil et non d'une mesure de détention.

<sup>43</sup> Notamment : Cour eur. D.H., *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006, n° 13178/03.

<sup>44</sup> Les sites de Zulte et Tubize voient le jour en 2008, suivis par celui de Sint-Gillis-Waas en 2010 et celui de Tielt en 2011. Durant l'année 2012, des extensions ont été ajoutées sur les sites de Zulte et Tubize. Et en 2013, le site de Beauvechain a enfin été créé.

### 1.3.2. L'AUGMENTATION DES PLACES EN CENTRES FERMÉS

Un étranger est maintenu en détention administrative (en raison de sa situation de séjour) dans trois cas :

- soit après avoir été arrêté sur le territoire (généralement après avoir reçu un OQT avec une décision de maintien en détention<sup>45</sup>),
- soit s'il a fait l'objet d'une décision de refus d'accès au territoire à la frontière (décision de refoulement, voir ci-dessous),
- soit après avoir été libéré par la justice ou sur décision du tribunal d'application des peines.

Cette détention peut en principe avoir lieu dans un centre fermé, dans une maison de retour (lorsqu'il s'agit d'une famille avec enfants mineurs) ou en prison (si l'étranger séjournait déjà en prison lors de la délivrance de la décision de maintien)<sup>46</sup>.

	Centres fermés	Maisons de retour
Pour qui ?	Détention administrative d' <b>étrangers majeurs</b> en vue d'un rapatriement, d'un refoulement, ou durant la procédure d'asile	Détention administrative de <b>familles avec enfants mineurs</b> , en vue d'un rapatriement ou d'un refoulement
Où ? <sup>47</sup>	Centre de transit Caricole de Steenokkerzeel Centre de rapatriement 127bis de Steenokkerzeel Centre pour illégaux de Vottem (CIV) Centre pour illégaux de Merksplas (CIM) Centre pour illégaux de Bruges (CIB)	Implantées sur 5 sites : Beauvechain Sint-Gillis-Waas Tielt Tubize Zulte
Nombre de places disponibles 2016	583 <sup>48</sup>	27 maisons de retours disposant de 169 lits

En 2016, 6.311 étrangers ont été écroués en centre fermé. On observe une stabilité par rapport à 2015 (6.229 écrous). Cette stabilisation fait suite à une augmentation entre 2014 et 2015 (+11%) qui se distingue par rapport à une longue diminution observée depuis 2006, année pendant laquelle 8.742 étrangers avaient été écroués en centre fermé. On peut remarquer sur la Figure 7 que les fluctuations sont importantes d'une année à l'autre. Elle peuvent être expliquées par différents

<sup>45</sup> Il y a cependant des exceptions comme les demandeurs d'asile multiples par exemple, ou encore les demandeurs d'asile mis à disposition du gouvernement qui peuvent être placés en détention durant l'examen de leur demande d'asile, sans avoir fait l'objet d'un OQT.

<sup>46</sup> Selon les informations reçues par l'OE, la détention en prison est normalement d'une durée très limitée, le temps d'exécuter la décision d'éloignement ou le transfert vers un centre fermé avec un maximum de 7 jours.

<sup>47</sup> La législation belge prévoit également l'existence de centres fermés pour les étrangers refoulés à la frontière depuis les aéroports régionaux situés à Gosselies, Bierset, Deurne, Ostende et Wevelgem. Ces centres ne sont toutefois plus utilisés depuis 2012. Un étranger arrêté à la frontière est conduit, après notification, en centre fermé sauf si il y a un vol dans les heures qui viennent. Pour plus d'informations voir Myria, *Les Centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers*, 2013.

<sup>48</sup> Au 31 décembre 2016. Selon les informations données par l'OE, la capacité était au 1<sup>er</sup> septembre 2017 de 591 places.

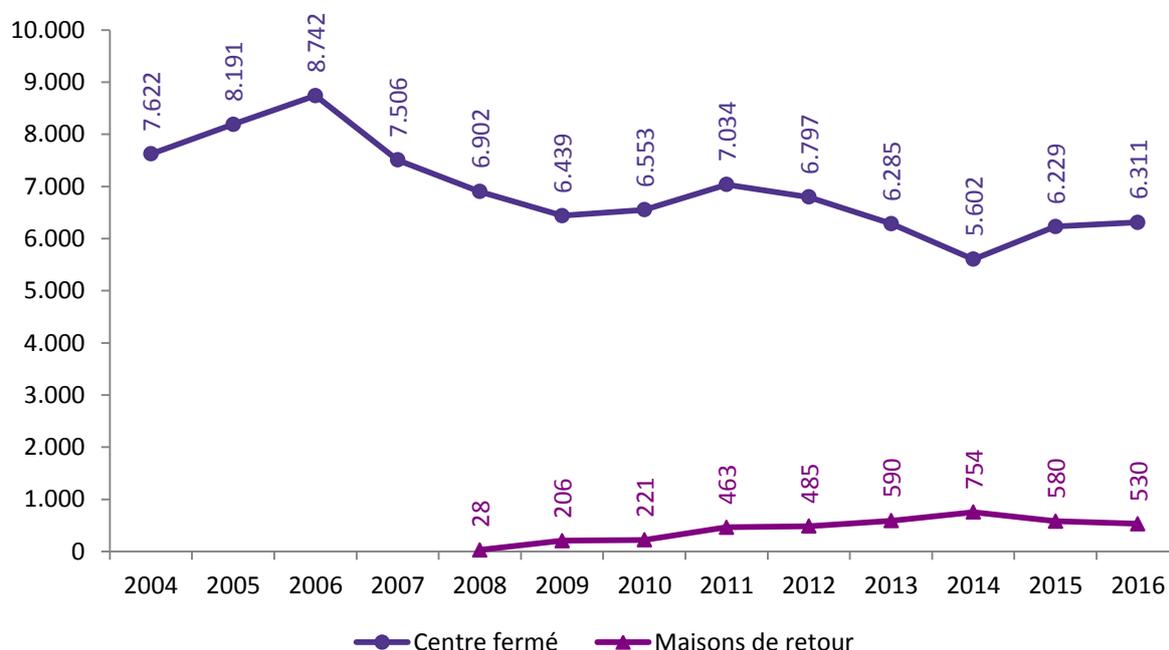
facteurs tels que des changements dans les infrastructures<sup>49</sup> ou des modifications de la législation et des pratiques administratives<sup>50</sup>.

En 2016, les départs depuis les centres fermés se sont répartis comme suit :

- 5.007 éloignements,
- 1.128 libérations,
- 21 évasions.

Les libérations peuvent résulter de situations différentes : octroi de la protection internationale, décision d'une juridiction, non-obtention des documents de voyage, problèmes médicaux rendant la détention ou l'éloignement impossible, obtention d'un séjour légal, nouveaux éléments dont l'administration n'avait pas connaissance au moment de la détention<sup>51</sup>.

**Figure 7. Nombre de personnes détenues en centre fermé et en maison de retour 2004-2016**  
(Source : OE)



<sup>49</sup> Pour l'année 2013 par exemple, le rapport annuel de l'OE fait état de modifications affectant la capacité d'accueil maximale en centres fermés (fermeture temporaire d'ailes pour causes de personnels insuffisants, travaux de rénovation, etc.). Pour plus d'informations : OE, *Rapport d'activités 2013*, p. 173, disponible sur : <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Pages/home.aspx>.

<sup>50</sup> Depuis la transposition de la directive retour dans le droit belge, l'usage de la détention est devenu une mesure de dernier recours et des alternatives ont ainsi été mises en place.

<sup>51</sup> Pour avoir des informations sur le nombre de personnes libérées des centres fermés, voir Question n°598 de Madame la députée Barbara Pas, du 17 mars 2016 Q.R., Ch., 2016-2017, séance du 24 avril 2017, n°54-115, p. 380 [www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf](http://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf).

En 2016, les principales nationalités des étrangers détenus pour la première fois en centre fermé étaient la nationalité albanaise (15%), marocaine (9%) et afghane (9%) (voir Tableau 4).

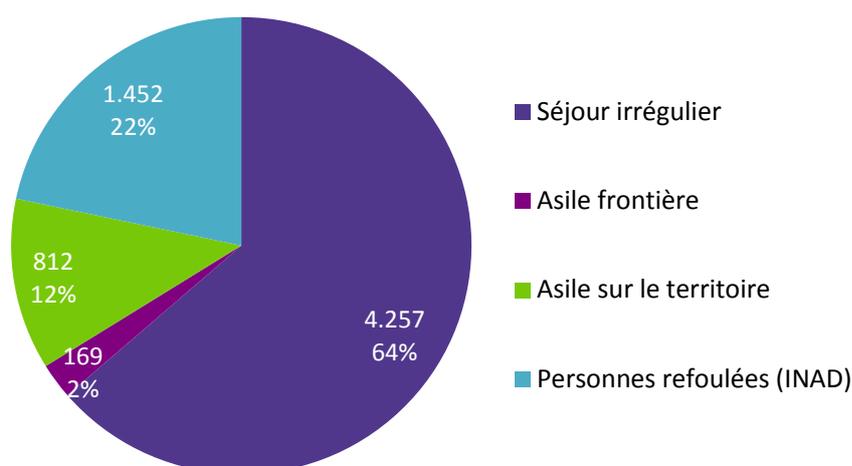
Afin d'avoir plus d'informations sur les personnes détenues en centre fermé, il est possible de consulter les rapports annuels des différents centres fermés et rassembler les chiffres qui y sont présentés. Des informations très riches comme le nombre de demandeurs d'asile détenus en centre fermé, de mineurs, de MENA, etc. sont présentées dans les rapports des centres fermés, mais, malheureusement, il n'existe pas encore un rapport national qui compile toutes ces informations de manière comparable et fiable.

Myria recommande que l'OE mette à disposition les informations relatives aux profils des personnes en centres fermés (de manière à notamment distinguer les profils vulnérables : les mineurs, les personnes âgées, les personnes malades, les femmes enceintes, etc.), les raisons de la détention (sur base du premier titre de détention : demandeur d'asile à la frontière, demandeur d'asile sur les territoire, cas Dublin, étranger en séjour irrégulier, personnes refoulées (inadmissible n'ayant pas accès au territoire), personnes mises à disposition du gouvernement) et la durée totale de leur détention.

**Tableau 4. Personnes détenues en centre fermé en 2016 par nationalité** (Source : OE)

	Nationalité	Total	%
1	Albanie	918	15%
2	Maroc	595	9%
3	Afghanistan	540	9%
4	Pakistan	218	3%
5	Algérie	212	3%
6	RD Congo	201	3%
7	Guinée	195	3%
8	Turquie	160	3%
9	Nigéria	148	2%
10	Serbie	142	2%
	<i>Autre</i>	2.982	47%
	<b>Total</b>	<b>6.311</b>	<b>100%</b>

**Figure 8. Nombre d'inscriptions dans les centres fermés en 2016 par type** (Source : compilation par Myria des rapports des centres fermés)



Après compilation des données présentées dans les rapports annuels des centres fermés, il semble que 64% des personnes inscrites en centres fermés en 2016 sont des personnes en séjour irrégulier arrêtées sur le territoire, 22% ont fait l'objet d'une décision de refoulement (INAD), 12% sont des personnes qui ont fait une demande d'asile sur le territoire et 2% des personnes ayant introduit une demande d'asile à la frontière. Ces données correspondent au premier titre d'inscription lors du début de la détention. Il est possible que des personnes changent de catégorie par la suite : une personne initialement détenue pour séjour irrégulier peut par exemple faire une demande d'asile au cours de sa détention.

### SYSTÈME DE PLAINTES EN CENTRES FERMÉS

En 2016, 19 plaintes ont été introduites. Parmi celles-ci, plus de la moitié (10) l'ont été au centre fermé de Merksplas, 5 dans le centre 127bis, 2 à Vottem, 1 à Brugge, 1 au centre Caricole. Parmi ces 19 plaintes, 11 ont été considérées comme recevables et 8 irrecevables. Les sujets de ces plaintes étaient fort variés. Ils traitaient par exemple de la répartition par chambre, du personnel, des soins médicaux, de convictions religieuses, de demandes pour pouvoir se marier, etc. Parmi les 11 plaintes recevables, 6 ont été jugées infondées par la Commission des plaintes, 3 ont été clôturées après arrangement à l'amiable et 2 ont été jugées partiellement fondées. Les deux plaintes jugées partiellement fondées ont mené à des recommandations envers l'OE et le directeur des centres concernés (Merksplas et Vottem). L'OE nous a indiqué que ces recommandations ont été mises en œuvre.

Entre 2004 et 2016, 420 plaintes ont été introduites dont 257 ont été déclarées recevables (61%). Sur ces 257 plaintes jugées recevables, 12 ont été jugées (partiellement) fondées (soit 5% des plaintes recevables). Sur cette même période, 90.214<sup>52</sup> personnes ont été détenues en centre fermé.

#### 1.3.3. LA MISE À DISPOSITION DU GOUVERNEMENT

**Mise à disposition du gouvernement** : permet de placer en détention un demandeur d'asile<sup>53</sup>, un demandeur d'asile débouté<sup>54</sup> ou un demandeur de protection temporaire<sup>55</sup> dans « **des circonstances exceptionnelles graves** ».

Cette mesure qui peut être mise en œuvre en cas de faits jugés contraires à l'ordre public a été invoquée par les autorités lors d'incidents qui ont impliqué des demandeurs d'asile (dans des piscines, des bagarres dans des centres ouverts ou autres). Les autorités ont alors décidé de placer en détention en centre fermé ces demandeurs d'asile perturbant, selon elles, l'ordre public. En 2016, ce sont au total 67 personnes qui ont fait l'objet d'une mise à disposition du gouvernement, contre 3 en 2015, 2 en 2014 et 5 en 2013<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Il s'agit de 90.214 inscriptions avec un risque de double comptage les premières années (informations données par l'OE).

<sup>53</sup> Art. 52/4 de la loi sur les étrangers.

<sup>54</sup> Entre la décision exécutoire du CGRA et l'expiration du délai pour quitter le territoire. Voir art. 54 de la loi sur les étrangers.

<sup>55</sup> Art.57/32 de la loi sur les étrangers.

<sup>56</sup> OE, *Rapport annuel 2013*, p. 171 ; *Rapport annuel 2014*, p.10.

Myria observe une forte augmentation pour 2016 dont il ne connaît pas les raisons précises, même si cela peut probablement être mis en lien avec le fait que les questions relatives à l'ordre public fassent partie des priorités du gouvernement actuel<sup>57</sup>. Myria remarque que ni la notion de « circonstances exceptionnellement graves », ni celle d'ordre public ne sont définies par la loi. Comme déjà évoqué dans une précédente recommandation<sup>58</sup>, **Myria recommande que des critères clairs soit intégrés dans un texte de loi pour ces notions**. Cela amènerait plus de transparence et permettrait aux autorités de procéder à une évaluation complète, plus détaillée, au cas par cas, de la proportionnalité entre le comportement de la personne, ses droits fondamentaux mais également entre les liens qu'elle a tissés avec la société. Cela permettrait également un meilleur contrôle de légalité des décisions et leur motivation.

#### 1.4. LES RAPATRIEMENTS

Les rapatriements sont des retours forcés d'étrangers sur le territoire mis en œuvre par les autorités administratives belges (avec ou sans escorte) à partir des centres fermés, des centres INAD, des maisons de retour ou des prisons. Parmi les rapatriements, les données de l'OE distinguent :

- Les rapatriements d'étrangers en séjour irrégulier vers leur **pays d'origine** ;
- Les **reprises Dublin** : transferts effectifs de demandeurs de protection internationale vers un autre État membre responsable de sa demande (en application du règlement Dublin III) ;
- Les **reprises bilatérales** : rapatriements d'étrangers en séjour irrégulier (par voie terrestre ou aérienne) vers un pays qui n'est pas le pays d'origine (ou de la nationalité) de la personne. Cela concerne seulement les rapatriements vers un autre pays de l'UE dans lequel la personne a un droit de séjour (le top 5 est l'Italie, la France, l'Espagne, les Pays-Bas et l'Allemagne).

Comme on peut l'observer sur la Figure 10, le nombre de rapatriements effectifs<sup>59</sup> vers les pays d'origine est resté stable entre 2015 et 2016 (3.107 en 2015 pour 3.080 en 2016). Le nombre de reprises bilatérales et de reprises Dublin augmentent par contre, passant de 828 à 1.138 dans le cas des reprises Dublin (+37%) et de 310 à 433 dans celui des reprises bilatérales (+40%). Au total, on observe donc une hausse de 10% du nombre total de rapatriements entre 2015 et 2016 (4.245 en 2015 pour 4.651 en 2016) qui est le résultat de l'augmentation du nombre de reprises bilatérales et Dublin.

<sup>57</sup> Voir encadré 2 : nouvelles législations pouvant permettre de mettre fin au séjour – les lois « Ordre public ».

<sup>58</sup> Voir *Rapport annuel migration* 2013, pp.198-199.

<sup>59</sup> Les chiffres sur les tentatives d'éloignement sont disponibles dans une question parlementaire récente. Voir Question n°1004 de F. Dewinter du 11 janvier 2017 (N), Q.R., Ch., 2016-2017, séance du 5 mai 2017, n°54-116, pp.540-541. [www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0116.pdf](http://www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0116.pdf).

Figure 9. Rapatriements en 2016 par type et proportion de rapatriements avec escorte (Source : OE)

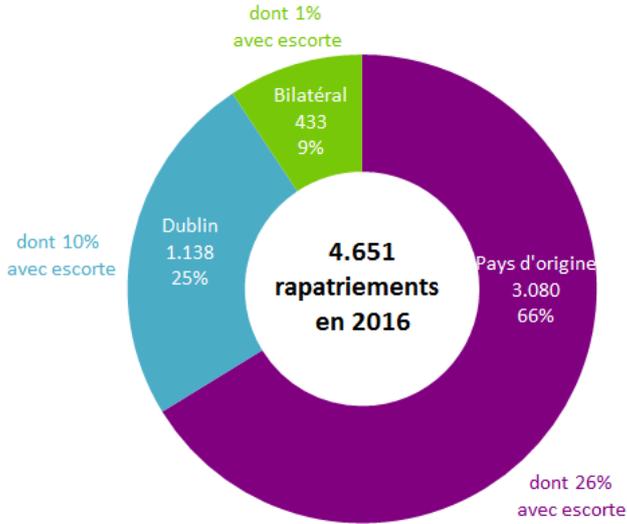
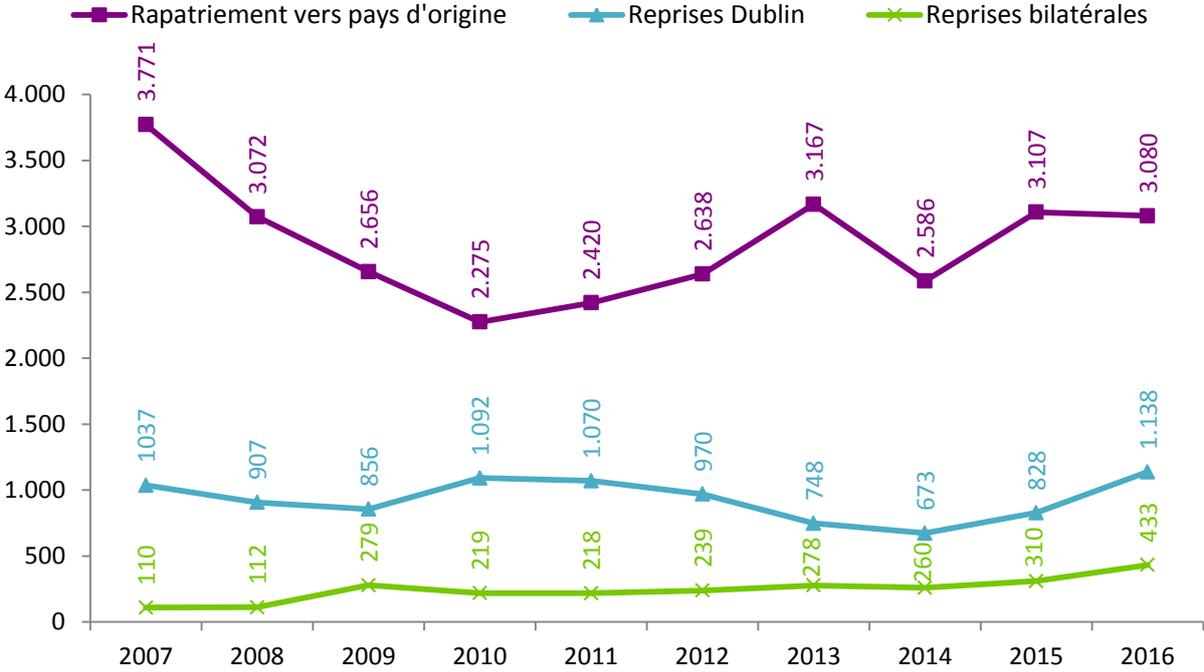


Figure 10. Évolution 2007-2016 du nombre de rapatriements par type (Source : OE)



Selon la nationalité, on observe des proportions très différentes des types de rapatriements (voir Figure 11) :

- Les **rapatriements vers le pays d'origine** concernent majoritairement :
  - **Les citoyens de l'UE** : Pays-Bas, France et Roumanie (100% de rapatriements vers le pays d'origine), Pologne (99%),
  - Des pays avec lesquels la Belgique a des **accords de réadmission** ou d'autres formes d'accords : Macédoine - accord de réadmission avec l'UE (94% des rapatriements de Macédoniens) ; Kosovo - accord de reprise avec le Benelux (93%) ; Albanie - accord de réadmission avec l'UE (92%) ; Ukraine- accord de réadmission avec l'UE (92%), Serbie - accord de réadmission avec l'UE (84%) ; Maroc – MoU<sup>60</sup> avec la Belgique depuis avril 2016 (79%), Arménie (77%) - accord de reprise avec le Benelux ; Turquie - accord de réadmission avec l'UE (75%), etc.
- Les **transferts Dublin** touchent davantage les **nationalités des demandeurs d'asile** : Somalie (91% des rapatriements de Somaliens sont des transferts Dublin), Syrie (82%), Irak (78%), Afghanistan (72%). En ce qui concerne le pays de destination, près de la moitié des transferts réalisés entre janvier et juin 2016 avaient l'Allemagne comme destination (48%), devant l'Italie (15%) et la France (10%)<sup>61</sup>. On peut également noter que l'OE a informé Myria du fait qu'il y a eu des transferts vers la Hongrie (7)<sup>62</sup> jusqu'en juin 2016, mais qu'il n'y en a plus eu ensuite.
- Les **reprises bilatérales** sont quant à elles **assez marginales**, elles représentent au total 9% des rapatriements. Certaines nationalités ont été davantage concernées que d'autres par ce type de rapatriements en 2016, il s'agit des Pakistanais (37% de reprises bilatérales), des Nigériens (25%), des Afghans (19%), des Syriens (18%). Myria n'a pas reçu d'informations quant au pays de destination de ses reprises bilatérales.

Pour les 61 Syriens qui ont été rapatriés en 2016, aucun ne l'a été vers son pays d'origine : 50 ont été transférés en application du Règlement Dublin et 11 en vertu d'une reprise bilatérale. Pour les 18 Erythréens qui ont été rapatriés en 2016, il s'agit exclusivement de transferts Dublin, aucun n'a été rapatrié vers son pays d'origine. Pour les 75 Somaliens, une personne a été rapatriée vers la Somalie (68 via Dublin et 6 reprises bilatérales). Par contre, 41 Afghans et 8 Irakiens ont été rapatriés vers leur pays d'origine.

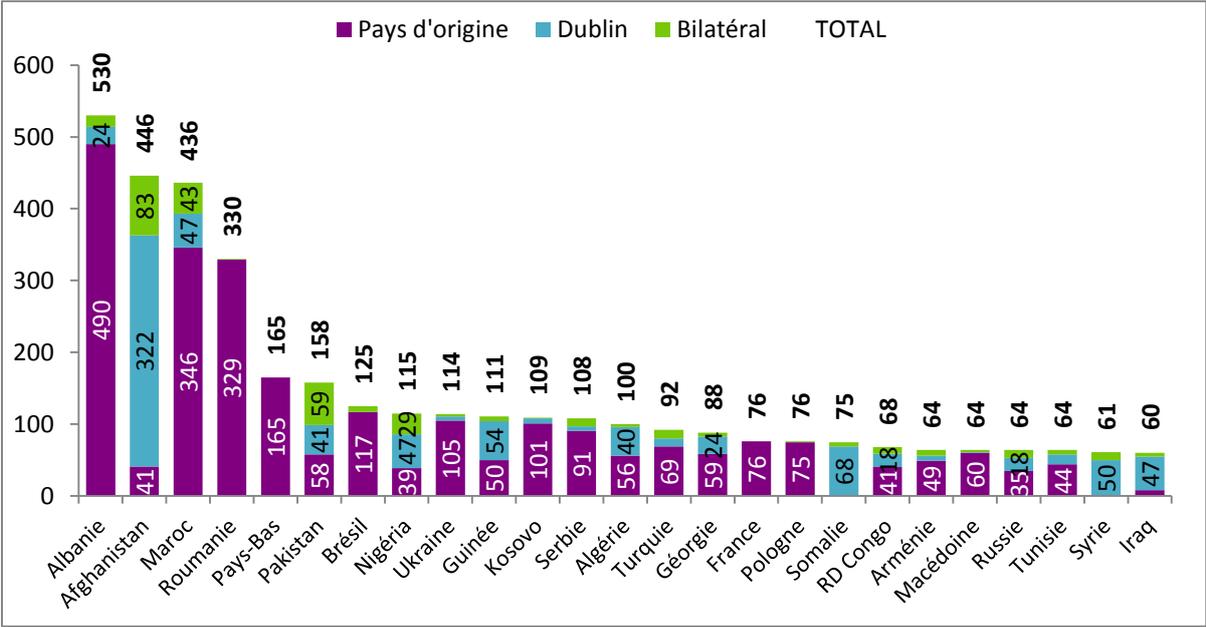
---

<sup>60</sup> Type d'accord : Memorandum of Understanding.

<sup>61</sup> Question n°757 de F. Dewinter du 6 juillet 2016 (N), Q.R., Ch., 2016-2017, séance du 24 avril 2017, n°54-115, pp.405-408 [www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf](http://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf).

<sup>62</sup> Information reçue lors d'une rencontre avec l'OE en octobre 2017.

Figure 11. Rapatriements par type pour les 25 principales nationalités, 2016 (Source: OE)



#### 1.4.1. 18% DES RAPATRIEMENTS CONCERNENT DES CITOYENS UE

Les rapatriements de citoyens UE (18% des rapatriements en 2016) sont presque exclusivement des rapatriements vers le pays d'origine, sans escorte. Les Roumains représentent presque 40% des rapatriements de citoyens UE, devant les Néerlandais (19%), les Français et les Polonais (9% chacun).

L'éloignement des citoyens UE n'était auparavant possible qu'en cas de menace grave de l'ordre public ou de la sécurité publique. Suite à un amendement récent de la loi, la délivrance d'un OQT aux citoyens UE et donc leur éloignement est à présent également possible en cas de fraude<sup>63</sup>. Depuis 2015, un nouveau projet *Eurescristim* a vu le jour. Celui-ci permet à la Belgique de retirer le titre de séjour d'un étranger délivré par un autre État membre, qui séjourne légalement en Belgique sur cette base. En novembre 2016, il avait déjà été décidé de mettre fin à 70 séjours donnés par l'Espagne. La mise en place d'un réseau opérationnel au niveau de l'UE s'est poursuivie en 2017.

**Tableau 5. Nombre de rapatriements de citoyens UE en 2016** (Source : OE)

Nationalité	Total
Roumanie	330
Pays-Bas	165
France	76
Pologne	76
Bulgarie	55
Lituanie	32
Slovaquie	23
Italie	20
Royaume-Uni	15
Croatie	10
Autres UE	55
<b>Total UE</b>	<b>857</b>

#### 1.4.2. LES ÉLOIGNEMENTS DEPUIS LES PRISONS

Le rapatriement des personnes qui ont commis des actes contraires à l'ordre public constitue l'une des priorités du gouvernement dans le cadre de la politique d'éloignement. Cela est en particulier le cas pour les étrangers qui sont détenus en prison pour des faits en matière pénale.

Au sein de prisons belges, on peut distinguer différentes catégories d'étrangers :

- ceux qui sont en séjour légal et qui pourront donc être libérés en Belgique à l'issue de leur détention pénale ;
- ceux qui sont en cours de procédure et qui à l'issue de celle-ci obtiendront un séjour ou seront en séjour irrégulier ;
- ceux qui sont en séjour irrégulier, car ils n'ont jamais bénéficié d'un titre de séjour ou qu'ils ont perdu leur titre de séjour, qui peut éventuellement leur avoir été retiré en raisons de faits liés à l'ordre public<sup>64</sup> ;
- ceux dont le statut est encore incertain.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, on comptait 4.883 étrangers en prison, dont 1.925 en ordre de séjour ou ayant une procédure en cours (39,4%), 2.939 en séjour irrégulier (60,2%) et 19 dont le statut était incertain (0,4%)<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Voir encadré 2 : nouvelles législations pouvant permettre de mettre fin au séjour – les lois « Ordre public ».

<sup>64</sup> Voir encadré 2 : nouvelles législations pouvant permettre de mettre fin au séjour – les lois « Ordre public ».

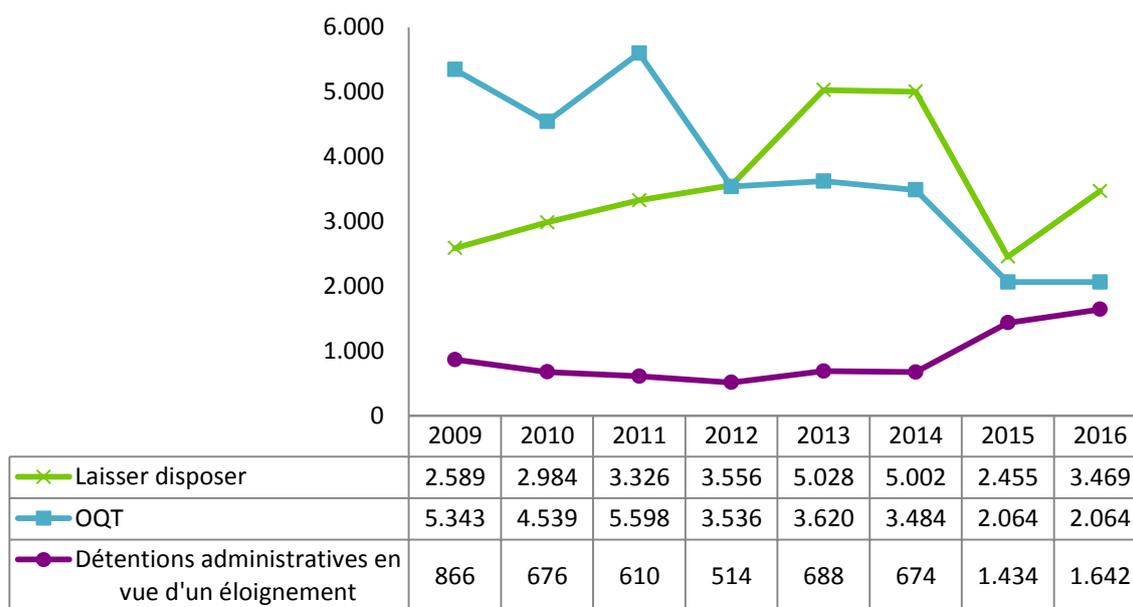
<sup>65</sup> Question n°1005 de F. Dewinter du 11 janvier 2017 (N), Q.R., Ch., 2016-2017, séance du 24 avril 2017, n°54-115, pp.457-458, [www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf](http://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf).

Parmi ceux-ci, certains sont sous mandat d'arrêt et n'ont pas encore été condamnés. D'autres, exécutent une peine à laquelle ils ont été condamnés. Au moment où l'étranger qui ne serait pas en ordre de séjour devient libérable, plusieurs options sont possibles : soit l'étranger est simplement libéré (laisser disposer), soit l'étranger est libéré mais se voit notifier une décision d'éloignement (OQT), soit il est placé en détention administrative en vue d'être éloigné.

Il pourra être éloigné soit directement depuis la prison, après y avoir séjourné quelques jours dans le cadre de la détention administrative, soit en passant une nuit la veille de son éloignement en centre fermé (en général au Centre 127bis qui se trouve à proximité de l'aéroport), soit après un passage plus long en centres fermés (soit l'un des 3 centres pour étrangers en séjour irréguliers, les CIB, CIM, CIV- qui peuvent en principe chacun accueillir un nouveau ex-détenu par jour ouvrable) lorsque les démarches nécessaires à son identification n'ont pas été réalisées en prison.

On constate que la majorité des ressortissants de pays tiers sont éloignés après avoir été préalablement détenus en centres fermés, alors que les citoyens de l'UE sont principalement éloignés directement depuis la prison.

**Figure 12. Décisions prises en cas de libération de prison, 2009-2016** (Source : OE)



**Tableau 6. Nombre de rapatriements depuis la prison, depuis un centre fermé et nombre de nuits en centre fermé, par nationalité, 2016 (Source : OE)**

Nationalité	Rapatriements directs au départ de la prison	Rapatriements au départ d'un centre fermé	Nuitée en centre fermé	Nombre de rapatriements effectifs
Roumanie	203	98	6	307
Maroc	57	129	19	205
Pays-Bas	162	1	1	164
Albanie	47	75	18	140
France	67	1	1	69
Algérie	18	40	6	64
Pologne	43	17	2	62
Bulgarie	22	23	7	52
Serbie	19	28	0	47
Géorgie	11	22	3	36
<i>Autres</i>	<i>198</i>	<i>213</i>	<i>38</i>	<i>449</i>
<i>Sous-total UE</i>	<i>598 (71%)</i>	<i>173 (27%)</i>	<i>27 (27%)</i>	<i>798 (50%)</i>
<i>Sous-total non UE</i>	<i>249 (29%)</i>	<i>474 (73%)</i>	<i>74 (73%)</i>	<i>797 (50%)</i>
<b>TOTAL</b>	<b>847</b>	<b>647</b>	<b>101</b>	<b>1.595</b>

#### 1.4.3. LES SPECIAL FLIGHTS

En 2016, 201 personnes ont été rapatriées via 39 vols sécurisés. Les trois principaux pays de destination de ces vols étaient l'Albanie avec 15 vols (dont un ayant également la Géorgie comme destination), le Nigéria (8 vols sécurisés) et le Kosovo (5 vols). A titre de comparaison, en 2015, 154 personnes avaient été rapatriées via 25 vols sécurisés. La Belgique a organisé 5 National Return Operations (NRO) et a participé à 23 Joint Return Operations (JRO) dont 2 organisés par la Belgique. Elle a également participé à 11 Collecting Joint Return Operations (CJRO)<sup>66</sup>.

Myria n'a pas reçu d'informations quant au nombre d'enfants qui ont été éloignés via un vol spécial en 2016. Cette question a fait récemment l'objet de débats parlementaires<sup>67</sup> à la suite d'un dossier sur les éloignements paru dans la presse et qui relataient l'éloignement de familles sur un vol sécurisé<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Informations fournies par l'OE. Les CJRO sont organisés par les pays d'origine eux-mêmes qui s'occupe donc de l'accompagnement. Le transfert au pays d'origine se fait dans l'avion.

<sup>67</sup> Questions jointes n°15878, n°15887, n°15889, n°15908, n°15933 et n°15947 de W. De Vriendt, N. Lanjri, B. Hellings, M. De Coninck et E. Kir, C.R.A, Ch., 2016-2017, séance du 15 février 2017, pp.20-27.

<sup>68</sup> De Standaard, *Exit Belgium: Hoe kan een militaire vlucht in het belang zijn van het kind?*, [www.standaard.be/cnt/dmf20170115\\_02675578](http://www.standaard.be/cnt/dmf20170115_02675578).

## 1.5. LES REFOULEMENTS



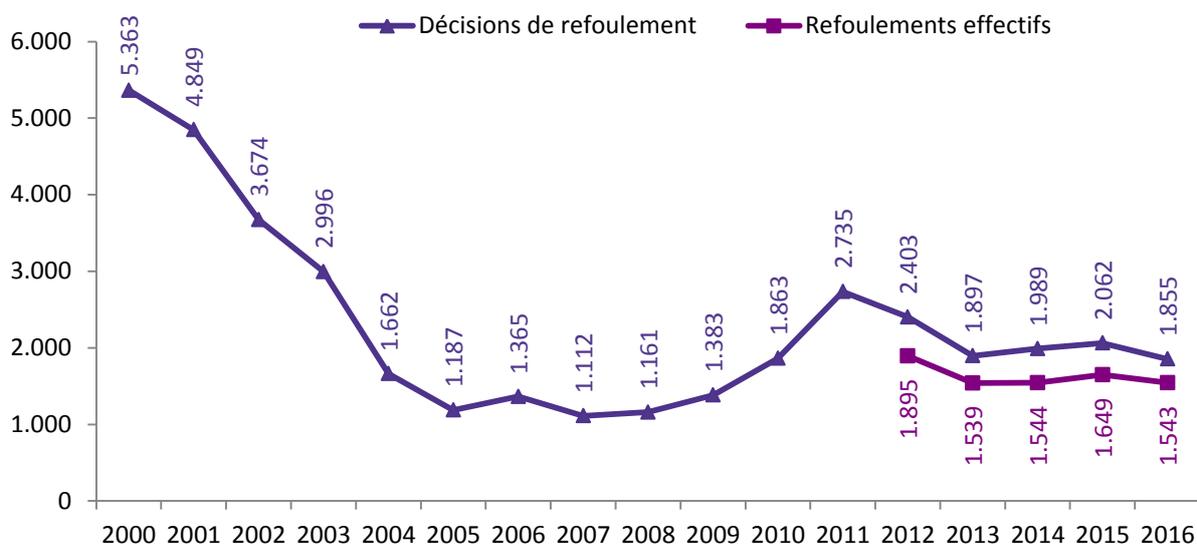
Les données sur les décisions de refoulement nous informent sur les décisions de refus d'accès au territoire belge délivrées à des étrangers à une frontière belge parce qu'ils ne remplissent pas les conditions d'accès au territoire<sup>69</sup>. Depuis 2012, l'OE publie le nombre effectif de refoulements d'étrangers à la frontière alors qu'avant cette date, seul le nombre de décisions de refoulements était disponible. Afin de pouvoir comparer les chiffres sur une plus longue période, la Figure 13 présente tant les décisions de refoulements que le nombre de refoulements effectifs.

Malgré une légère diminution depuis 2015 (-6% pour les refoulements effectifs et -10% pour les décisions de refoulements), une certaine stabilité du nombre de refoulements est observable depuis 2013. La Figure 13 indique en effet que des variations d'un ordre bien plus important ont été observées par le passé. Entre 2000 et 2005, le nombre de décisions de refoulements avait pratiquement été divisé par cinq (passant de 5.363 à 1.187) pour augmenter ensuite jusqu'à 2.735 en 2011 et diminuer par après pour atteindre 1.897 décisions de refoulement en 2013.

---

<sup>69</sup> Notons qu'un refoulement peut avoir lieu même lorsque l'étranger est en possession des documents de voyage nécessaires. C'est par exemple le cas si l'étranger ne peut pas justifier de manière satisfaisante le motif de son voyage ou s'il ne peut justifier des ressources suffisantes pour couvrir la durée de son séjour.

**Figure 13. Nombre de décisions de refoulements (2000-2016) et de refoulements effectifs (2012-2016)** (Source : OE)



Sur les 1.543 refoulements effectifs, 1.275 personnes ont été refoulées à l’aéroport de Zaventem (82,6%), 261 à une autre frontière aérienne (16,9%) et 7 à la frontière maritime (0,5%). Les personnes refoulées en 2016 étaient avant tout de nationalité albanaise (427 refoulements effectifs), marocaine (123), moldave (80), russe (68) et congolaise (RD Congo) (56). Pris ensemble, les chiffres de ces cinq nationalités représentent près de la moitié des refoulements effectifs.

Outre le fait que les refoulements effectifs réalisés en 2016 ne sont pas forcément la conséquence d’une décision de refoulement établie la même année, l’écart entre décisions de refoulements et refoulements effectifs peut être expliquée en partie par le fait que certains étrangers à qui une décision de refoulement a été délivrée peuvent ensuite se voir autoriser à entrer sur le territoire (la décision de refoulement est alors retirée). C’est par exemple le cas des demandeurs d’asile à la frontière à qui une protection internationale (et donc un droit de séjour) est accordée. Les personnes qui demandent l’asile à la frontière reçoivent en effet une décision de refoulement et sont conduites en centre fermé le temps de l’examen de leur demande d’asile. Si leur demande d’asile aboutit à une décision positive, elles pourront accéder au territoire et seront libérées, elles ne seront donc pas refoulées. Par ailleurs, en vertu du principe de *non-refoulement*, le refoulement effectif d’une personne vers un pays où elle risque d’y subir un traitement inhumain ou dégradant est interdit. Dans ce cas également, même si la personne a reçu une décision de refoulement, celle-ci ne pourra, en principe, pas être mise en œuvre.

En 2016, l’écart entre le nombre de refoulements effectifs et le nombre de décisions de refoulements est particulièrement élevé pour quelques nationalités comme, par exemple, les Palestiniens (88 décisions pour seulement 10 refoulements effectifs), les Congolais de RD Congo (90 décisions pour 56 refoulements effectifs) et les Syriens (30 décisions pour 5 refoulements effectifs).

Parmi les 1.543 refoulements effectifs en 2016, 93 concernent des demandeurs d’asile déboutés. Il s’agit donc ici de demandeurs d’asile qui ont demandé l’asile à la frontière et qui n’ont pas obtenu de protection internationale. Les principales nationalités de ces demandeurs d’asile refoulés à la frontière sont les Dominicains (9), les Camerounais (8), les Palestiniens (8), les Congolais (RD Congo) (7) et les Sénégalais (6). Les raisons des refoulements effectifs sont les suivantes :

**Tableau 7. Raisons des refoulements effectifs, 2016** (Source : OE)

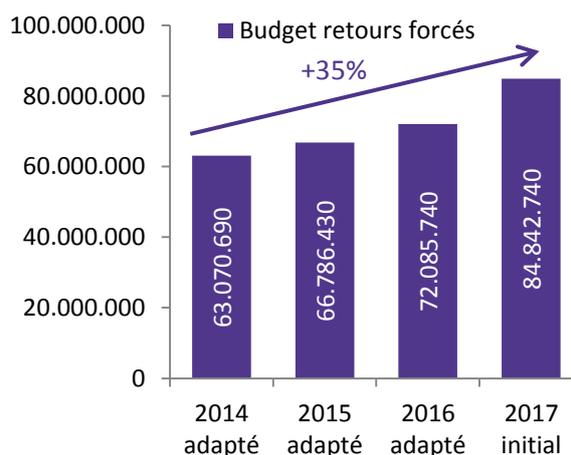
Refoulements effectifs	Raison
973	N'est pas en possession des documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé
134	N'est pas en possession d'un visa valable ou d'une autorisation de séjour valable
130	Ne dispose pas des moyens de subsistance suffisants, pour la durée et la forme du séjour, ou pour le retour vers le pays de provenance ou de transit
96	N'est pas en possession de documents de voyage valables
96	Est signalé aux fins de non-admission dans le SIS ou dans la BNG (Banque de données Nationale Générale)
94	A déjà séjourné 90 jours sur le territoire des États membres de l'UE au cours de la période précédente de 180 jours
13	Est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public et la sécurité nationale, la santé publique ou les relations internationales d'un des États membres de l'UE
7	Est en possession d'un document de voyage faux / contrefait / falsifié

## 1.6. LE COÛT DES ÉLOIGNEMENTS

### 1.6.1. UN BUDGET EN AUGMENTATION POUR LES ÉLOIGNEMENTS MAIS EN DIMINUTION POUR LA DÉFENSE DU DROIT DES ÉTRANGERS

Sur la période 2014-2017, le budget alloué aux éloignements a augmenté de 35% (voir Figure 14). Le Secrétaire d'État à l'asile et la migration déclarait en effet au parlement, lors de la discussion sur le budget 2017 : «*Les services de retour ont été systématiquement sous-financés par les précédents gouvernements. Pour la deuxième année consécutive, ils recevront une forte augmentation du budget.*»<sup>70</sup> Cette augmentation a lieu dans un contexte marqué par une conjoncture de hausse des demandes d'asile et une priorisation de la question du retour à l'agenda politique européen et belge.

**Figure 14. Évolution du budget des retours forcés 2014-2017** (Source : Site web de Theo Francken : <https://theotuurt.wordpress.com/2016/11/27/terugkeer-terugkeer-terugkeer/>)



<sup>70</sup> Projet du budget général des dépenses du 16 décembre 2016, *Rapport*, n°54-2109/036, p.5. [www.dekamer.be/flwb/pdf/54/2109/54K2109036.pdf](http://www.dekamer.be/flwb/pdf/54/2109/54K2109036.pdf).

Les deux Commissions Vermeersch ont consacré leur attention sur les fondements éthiques auxquelles une politique d'asile et de migration doit satisfaire, préalablement à l'évaluation de la politique d'éloignement. Beaucoup de ces fondements ont été respectés, mais certains restent problématiques, parmi lesquels celui concernant « la régularisation des 'illégaux' résidant de longue durée ». La priorisation esquissée ici et l'augmentation budgétaire associée nous mènent à nous demander s'il n'est pas grand temps pour une réévaluation des fondements éthiques.

Dans le même temps, des coupes budgétaires générales et spécifiques ont récemment affecté les secteurs de la défense et de l'étude des droits des étrangers au sens large. L'assistance juridique pour les étrangers et l'accès aux procédures de séjour ont été rendus plus rigoureux. Alors que le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés (FIPI) et le Comité belge d'aide aux réfugiés (CBAR) ont disparu, les centres spécialisés pour l'accueil des victimes de la traite et du trafic des êtres humains, ainsi que Myria, doivent se battre pour leur budget.

### 1.6.2. LA RÉCUPÉRATION DES FRAIS DE RAPATRIEMENTS

La loi prévoit que l'OE peut demander un remboursement des frais de rapatriement aux personnes éloignées<sup>71</sup>. Dans la pratique, ces montants sont réclamés lorsque celles-ci introduisent par la suite une demande de visa. S'il s'agit d'une demande de visa court séjour, la délivrance de celui-ci sera conditionnée au remboursement des frais de rapatriement. Lorsque la personne fait une demande de visa long séjour (car il possède un droit de séjour), le montant sera réclamé mais la délivrance de visa n'en sera pas conditionnée. Ces frais peuvent également être réclamés à la personne qui a signé l'engagement de prise en charge de l'étranger, au transporteur et à l'employeur qui a engagé un travailleur illégalement. En 2016, **ces frais forfaitaires** étaient fixés à 188 € **par jour de détention** en centre fermé, auxquels s'ajoutent les **frais de rapatriement**, c'est-à-dire le montant du trajet et de l'escorte.

Selon des informations transmises par l'OE, le montant total des nouvelles réclamations en 2016 pour recouvrement des frais de rapatriements s'élevait à **1.755.596 €** pour 248 nouvelles réclamations, soit une moyenne de 7.000 € par réclamation. Ce montant comprend 1.335.163 € d'indemnité forfaitaire et 420.433 € de frais de rapatriement. Pour cette même année, le Trésor a pu effectivement récupérer **158.688 €** (dont 113.696 € d'indemnité forfaitaire et 44.993 € de frais de rapatriement) correspondant à 50 remboursements payés (soit une moyenne d'environ 3.200 € par débiteur).

Dans ses notes de politique générale 2016 et 2017, le Secrétaire d'État à l'asile et la migration a fait part de son intention de récupérer au maximum ces frais de rapatriement auprès des étrangers, « *tout particulièrement lorsqu'il s'agit de personnes qui reviennent sur le territoire après en avoir été expulsées* »<sup>72</sup>. Il est aussi prévu de rallonger les délais de responsabilité du garant.

<sup>71</sup> Rapport annuel Migration 2013, B.2. Encadré 22. Recouvrement des frais de rapatriement auprès de l'étranger éloigné.

<sup>72</sup> Note de politique générale 2016, *op. cit.*, p. 31, et Note de politique générale Asile et Migration, 19 octobre 2017, DOC 54 2708/017 (ci-après Note de politique générale 2017), p. 39.

## 2. EVOLUTIONS RÉCENTES

### 2.1. EUROPE

- En mars 2017, la Commission européenne a adopté une recommandation<sup>73</sup> et un plan d'action<sup>74</sup> **pour renforcer l'efficacité du système européen de retour** et qui font suite aux mesures prises en 2015<sup>75</sup>. Elle y préconise notamment: des procédures de retour rapides (y compris des examens médicaux rapides), un échange d'informations accru entre États membres (et plus de collaboration avec les pays d'origine ou de transit), une adoption systématique de décisions de retour si possible à durée illimitée (tout en respectant l'obligation de tenir compte des changements intervenus dans la situation de l'intéressé et du principe de non-refoulement), une lutte contre l'utilisation jugée abusive du système d'asile, un alignement des délais de recours des différentes décisions sur le délai le plus court possible, un délai de détention étendu à dix-huit mois, un délai de départ volontaire minimal, etc. Suite à ces recommandations, des organisations de la société civile ont publié une déclaration commune dénonçant une application des standards minimums de la directive retour ne respectant pas les droits fondamentaux<sup>76</sup>.
- La Commission européenne encourage également d'exploiter au mieux les **systèmes informatiques** pertinents, Eurodac, le système d'information Schengen (SIS) et le système d'information sur les visas (VIS). Différentes propositions législatives ont été faites dans ce sens en 2016 relatives à leur utilisation<sup>77</sup>.
- La Commission lancera aussi une analyse d'impact sur la faisabilité et les implications, d'une part, de la conservation d'une copie du document de voyage des demandeurs de visa dans le **VIS**, afin de faciliter l'identification des migrants en situation irrégulière et, d'autre part, de la création d'un registre de titres de séjour de l'UE<sup>78</sup>.
- Un nouveau règlement mettant en place un modèle uniforme de document européen de voyage pour le retour des ressortissants de pays tiers qui ne disposent pas de document de voyage en cours de validité, a également été adopté en 2016<sup>79</sup>.

<sup>73</sup> Commission européenne, *Recommandations (UE) 2017/432 visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil*, 7 mars 2017, JOUE, L.66/15.

<sup>74</sup> COM(2017) 200 final, Commission européenne, *Communication relative à une politique plus efficace de l'Union Européenne en matière de retour – plan d'action renouvelé*, 2 mars 2017.

<sup>75</sup> La Commission avait alors adopté un agenda européen en matière de migration et un plan d'action en matière de retour ainsi qu'un Manuel sur le retour. Pour plus de détails, voir *La Migration en chiffres et en droits 2016*, p.224.

<sup>76</sup> Pour la déclaration complète, voir : [www.aedh.eu/Civil-society-organisations-new-EU.html](http://www.aedh.eu/Civil-society-organisations-new-EU.html).

<sup>77</sup> Pour le **SIS**, voir : COM(2016) 881 final, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 21 décembre 2016 et pour **Eurodac** voir : COM(2016) 272 final, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, et de l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives (refonte).

<sup>78</sup> COM(2017) 200 final, *op.cit.*

<sup>79</sup> L313/13, *Règlement 2016/1953 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers irrégulier, et abrogeant la recommandation du Conseil du 30 novembre 1994*, 26 octobre 2016. Voir ci-dessous, Focus, 3.1.4., *L'identification des étrangers*.

- Différents outils ont été développés dans le cadre du **Groupe d'experts en matière de retour** du réseau européen des migrations (REM), chargé de collecter des informations sur le retour volontaire et forcé pour renforcer la coopération entre les États, comme : des **Lignes directrices** proposant une méthodologie commune aux Etats membres pour assurer le suivi et l'évaluation des programmes d'aide au **retour volontaire** et à la **réintégration**<sup>80</sup> ; ou une application de **gestion intégrée des retours (IRMA)**. Irma est un système restreint d'échange d'informations destiné aux experts des États membres, portant notamment sur les bonnes pratiques, les programmes de retour ou les données sur les opérations de retour. Il servira aussi à l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.
- En remplacement de l'agence FRONTEX et moins d'un an après la proposition faite par la Commission européenne, le **corps européen de garde-frontières et de garde-côtes** a été mis en place en septembre 2016. L'accent est notamment mis sur une augmentation des retours de ressortissants de pays tiers<sup>81</sup>.
- Depuis le début de l'année 2016, la **Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)** s'est penchée à plusieurs reprises sur la **directive retour** :
  - Dans son arrêt *JN*<sup>82</sup>, la Cour a jugé que toute décision de retour précédemment adoptée devrait être reprise au stade où elle a été interrompue dès qu'une demande de protection internationale a été rejetée en première instance. S'il en allait autrement, cela irait contre l'objectif de la directive retour d'assurer le retour des ressortissants de pays tiers dans les meilleurs délais<sup>83</sup>. Sur base de cette jurisprudence européenne, le Conseil d'Etat (CE) a ainsi jugé, en mai 2017, que la délivrance d'une attestation d'immatriculation, qui constitue un document de séjour provisoire, délivrée suite à l'introduction d'une demande de regroupement familial **n'avait pas pour effet de faire disparaître un OQT délivré antérieurement**<sup>84</sup>. Il s'agit là d'un revirement de jurisprudence sur le retrait implicite des OQT.
  - Dans l'arrêt *Affum*<sup>85</sup>, il s'agissait d'une question sur la **migration de transit** (passage d'une frontière intérieure d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier). La Cour a estimé que :
    - ⇒ la directive s'applique même pour des situations de migration de transit (en l'espèce le passager d'un autobus).
    - ⇒ la directive retour s'oppose à ce que le seul fait de l'entrée irrégulière permette l'emprisonnement d'un ressortissant d'un pays tiers pour lequel la procédure de retour établie par cette directive n'a pas encore été menée à son terme.
  - Dans l'arrêt *Ouhrami*<sup>86</sup>, la Cour s'est penchée sur l'**IE**. Elle distingue la décision de retour, applicable dès sa notification au ressortissant de pays tiers dont le séjour est irrégulier, et l'IE, qui ne produit ses effets qu'à dater de la mise en œuvre volontaire ou forcée de l'obligation de retour. La Cour a dès lors jugé que la durée de l'IE doit en être calculée à partir de la date à laquelle l'étranger concerné a « effectivement quitté le territoire des Etats membres ».

<sup>80</sup> Lignes directrices pour le suivi et l'évaluation des programmes d'aide au retour volontaire et à la réintégration, 9 juin 2016 : <https://emnbelgium.be/fr/publication/lignes-directrices-pour-le-suivi-et-l-evaluation-des-programmes-daide-au-retour>.

<sup>81</sup> Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes . Pour plus d'informations, voir *La Migration en chiffres et en droits 2017*, p. 55.

<sup>82</sup> CJUE, *J.N. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 15 février 2016, C-601/15.

<sup>83</sup> Pour plus de détails, voir *La Migration en chiffres et en droits 2016*, p.225.

<sup>84</sup> CE, 23 mai 2017, n° 238305.

<sup>85</sup> CJUE, *Sélina Affum c. Préfet du Pas-de-Calais*, 7 juin 2016, C-47/15.

<sup>86</sup> CJUE, *Mossa Ouhrami*, 26 juillet 2017, C-225/16.

- Dans l'arrêt *Ovidiu- Mihăiță Petrea*<sup>87</sup>, la CJUE s'est aussi prononcée sur le **retour d'un citoyen UE**, condamné pour des faits d'ordre public, en application de la **directive sur la libre circulation**<sup>88</sup>. L'intéressé de nationalité roumaine était revenu en Grèce après y avoir fait l'objet d'un éloignement et d'une mesure d'IE, sans demander la levée de cette dernière qui était encore d'application. La Cour a jugé qu'une nouvelle décision de retour pouvait être prise tant que l'IE n'était pas levée, sur base de ce seul constat, sans devoir vérifier à nouveau si les conditions requises pour délivrer une décision de retour étaient remplies. Cette décision ne doit par ailleurs pas être notifiée dans une langue que l'intéressé comprend ou qu'il est supposé comprendre si ce dernier ne l'a pas demandé. Elle estime également qu'il n'est pas nécessaire, au moment de la délivrance de la nouvelle décision de retour que l'intéressé bénéficie à nouveau d'un recours contre l'IE à l'encontre de laquelle un appel aurait été possible précédemment. Enfin la Cour considère qu'une décision de retour délivrée à un citoyen UE peut l'être par les mêmes autorités, et selon les mêmes procédures qu'une décision délivrée à un ressortissant de pays tiers en application de la directive retour. Cela, à la condition toutefois, que les mesures plus favorables dont bénéficient les citoyens UE soient mises en œuvre.
- En 2017, la CJUE s'est aussi penchée sur la détention des demandeurs d'asile dans le cadre du Règlement Dublin III :
  - Dans son arrêt *Al Chodor*<sup>89</sup>, la Cour rappelle d'abord que selon le Règlement Dublin III<sup>90</sup>, la détention n'est possible que s'il existe un risque non négligeable de fuite, que la mesure est proportionnelle et que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être appliquées. La Cour a jugé que les dispositions relatives à Dublin III imposent en outre aux États membres de fixer, dans une norme de droit national, les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur d'une protection internationale qui fait l'objet d'une demande de transfert. En l'absence d'une telle norme, la détention est illégale. Jusqu'à présent, la **loi belge ne fixe pas de critères objectifs** en ce sens, ce qui rend, selon Myria, toute détention d'un demandeur d'asile en procédure Dublin – qui doit être fondée sur l'existence d'un risque non négligeable de fuite- **illégal**<sup>91</sup>. Ceci devrait changer prochainement avec l'adoption de la nouvelle loi asile<sup>92</sup>.
  - Dans son arrêt *Amayry*<sup>93</sup>, la Cour s'est penchée sur le calcul du délai de détention en cas de décision de transfert vers l'Etat membre responsable. Le Règlement Dublin III prévoit que les personnes détenues doivent être transférées dans les six semaines à compter de l'acceptation (implicite ou explicite) de l'Etat responsable, ou de la fin du caractère suspensif du recours ou de la révision. A défaut de quoi, l'intéressé doit être libéré.
    - ⇒ Ce délai de détention de six semaines après l'acceptation s'applique-t-il seulement aux étrangers déjà détenus au moment de l'acceptation par l'Etat membre responsable, ou également aux étrangers détenus seulement après cette acceptation ? Cette dernière solution impliquerait parfois que la détention n'est plus possible – car plus de six semaines se sont écoulées depuis l'acceptation- alors même que le délai pour effectuer

<sup>87</sup> CJUE, *Ovidiu- Mihăiță Petrea*, 14 septembre 2017, C-184/16.

<sup>88</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

<sup>89</sup> CJUE, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie c. S.Al Chodor*, 15 mars 2017, C-528/15.

<sup>90</sup> L'article 2, sous n), et l'article 28, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

<sup>91</sup> Pour aller plus loin, voir l'Edito de la newsletter ADDE d'avril 2017.

<sup>92</sup> Voir ci-dessous encadré 1 : Loi asile.

<sup>93</sup> CJUE, *Mohammad Khir Amayry c. Migrationsverket*, 13 septembre 2017, C60/16.

le transfert court toujours. Sur base de l'objectif poursuivi par ce Règlement, à savoir permettre le transfert de la personne concernée, la Cour a estimé que ce délai ne s'appliquait qu'aux étrangers déjà détenus au moment de l'acceptation.

- ⇒ Par ailleurs, la Cour a précisé que si l'étranger n'était pas détenu au moment de l'acceptation mais bien lorsque le recours ou la révision perd son effet suspensif, la détention ne peut se prolonger plus de six semaines à dater de ce moment. La période de détention déjà effectuée avant la fin du caractère suspensif du recours ou de la révision ne sera pas pris en compte dans le calcul de ces six semaines, car le transfert était impossible durant cette période. Cela vaut aussi si le recours est suspensif de plein droit et que la suspension n'a donc pas été demandée par l'étranger détenu.
  - ⇒ Dans les autres situations, le délai de détention ne sera pas régi par le Règlement Dublin. Mais en toutes hypothèses, conformément au Règlement Dublin, la détention devra être d'une durée aussi brève que possible (ce qui était le cas selon la Cour pour un délai de deux mois, mais pas trois) et ne pas se prolonger au-delà du temps nécessaire pour accomplir les procédures administratives.
- La CJUE a aussi, dans l'arrêt *K.*<sup>94</sup>, examiné la conformité avec la Charte des droits fondamentaux et la Convention européenne des droits de l'homme de la disposition de la directive accueil relative à la détention. Plus spécifiquement, cet arrêt a porté sur deux des hypothèses dans lesquelles la détention est autorisée, à savoir pour établir ou vérifier l'identité ou la nationalité du demandeur, ainsi que « pour déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient pas être obtenus sans un placement en rétention, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite du demandeur »<sup>95</sup>. La Cour a estimé que ces circonstances où la détention est autorisée visent à assurer un bon fonctionnement du système d'asile commun, qui requiert de pouvoir identifier le demandeur et les éléments relatifs à sa demande. Elle a donc jugé que cette mesure était proportionnelle et que la nécessité de cette ingérence au droit à la liberté est suffisamment encadrée par la directive accueil (mesure de dernier ressort, existence d'alternatives à la détention, détention pas pour la simple raison d'avoir demandé l'asile et d'une durée la plus brève possible).
  - La CJUE s'est aussi intéressée en septembre 2016, dans l'arrêt *CS*<sup>96</sup>, à l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers condamné pénalement et parent d'un enfant, dont il assure seul la garde, ressortissant de l'État membre dans lequel il séjourne depuis sa naissance. La Cour a jugé qu'une législation qui imposerait dans ces circonstances d'éloigner le parent et par conséquent l'enfant, le privant ainsi ce dernier de la jouissance effective de l'essentiel de ses droits en tant que citoyen de l'Union, serait contraire au droit de l'Union. Par contre, dans des circonstances exceptionnelles et en prenant en compte les différents intérêts en présence, l'État pourra adopter une mesure d'éloignement, à l'encontre de ce parent. Cette mesure devra être fondée sur le comportement personnel de ce dernier, lequel constituerait « une menace réelle, actuelle et suffisamment grave portant atteinte à un intérêt fondamental de la société de cet État membre ».

---

<sup>94</sup> CJUE, *K. c. Staatssecretaris van veiligheid en justitie*, 14 septembre 2017, C18/16.

<sup>95</sup> Article 8, paragraphe 3, premier alinéa, a) et b) de la Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

<sup>96</sup> CJUE, *Secretary of State for the Home Department contre CS*, 13 septembre 2016, C-304/14.

- Depuis 2016, la Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée à plusieurs reprises sur des dossiers contre la Belgique en matière de détention et d'éloignement d'étrangers :
  - Dans l'arrêt *Thimothawes*, elle a jugé que la détention d'un demandeur d'asile vulnérable à la frontière ne constituait pas une détention arbitraire<sup>97</sup>. Elle a pourtant rappelé que le placement en détention automatique d'un demandeur de protection internationale posait problème et que les autorités devaient donc rechercher une « mesure moins radicale ». Certains regrettent que la Cour n'ait pas suffisamment explicité sur quelle base elle estimait que les juridictions nationales avaient suffisamment apprécié la situation spécifique de l'intéressé<sup>98</sup>.
  - La Grande Chambre de la Cour a radié l'affaire *V.M.*, estimant que l'avocat des requérants, qui n'avait plus de contacts avec eux, ne disposait plus d'instructions de ses clients. La Cour n'a donc pas tranché le fond du dossier, à savoir notamment si le recours à l'encontre d'un OQT en Belgique peut être considéré comme effectif<sup>99</sup>.
  - La Cour a aussi prononcé des **mesures urgentes** en vue de suspendre le refoulement à la frontière belge vers l'Égypte d'un étranger dont le statut de réfugié était mis en cause pour des motifs d'ordre public et de sécurité nationale, en application l'article 39 de son règlement. **Les autorités belges n'ont pas respecté ces mesures** et ont tout de même organisé une tentative d'éloignement qui n'a finalement pas abouti. Néanmoins l'étranger ayant ensuite été libéré et le statut de réfugié n'étant pas encore retiré, l'affaire a été radiée<sup>100</sup>. Myria s'inquiète fortement du non-respect de l'article 39 de son règlement et donc du principe de non-refoulement par les autorités belges, déjà lourdement condamné par cette même Cour dans une autre affaire<sup>101</sup>.
  - La Cour a aussi estimé irrecevable une affaire<sup>102</sup> concernant la détention d'un étranger en séjour irrégulier dont la compagne était enceinte de ses œuvres et qui a finalement été libéré pour l'accouchement. Elle a considéré qu'en raison de la durée de la détention (2 mois et demi), de sa libération, du contrôle réalisé par les juridictions d'instruction et que cette vie familiale a débuté alors que l'intéressé était en séjour irrégulier, il n'y a pas eu de violation de l'article 8 de la CEDH. La Cour a aussi rappelé que selon sa jurisprudence, il n'était pas requis de démontrer le caractère nécessaire ou de mesure de dernier ressort de la détention. Néanmoins, cela étant prévu par la législation européenne et donc par le droit belge, il s'agissait là d'un des critères pour apprécier la légalité de la détention. En l'espèce, elle a jugé la détention nécessaire en l'absence de respects d'OQT antérieurs, et donc légale.
  - La Cour a aussi jugé irrecevable une affaire concernant un ressortissant irakien qui invoquait un risque de mauvais traitement en cas de refoulement vers la Thaïlande ou en cas de retour vers l'Irak. Sa demande d'asile introduite à la frontière avait été rejetée car les autorités émettaient des doutes sur son identité et sa région de provenance. La Cour a dans ce contexte rappelé sa jurisprudence en vertu de laquelle, il ne lui appartient pas de substituer sa propre vision des faits à celle des autorités nationales, notamment pour l'appréciation de la crédibilité d'un demandeur d'asile. La Cour rappelle encore que si l'existence d'un risque de mauvais traitements s'apprécie en principe par référence aux circonstances dont l'État avait ou devait avoir connaissance au moment de l'éloignement, la Cour évaluera ce risque, lorsque le

<sup>97</sup> Cour eur. D.H., *Thimothawes c. Belgique*, 4 avril 2017.

<sup>98</sup> L. Leboeuf, « Rétention des demandeurs d'asile. De la subsidiarité et des imprécisions du contrôle strasbourgeois », *Newsletter EDEM*, mai 2017, et voir les opinions dissidentes des juges Karakas et Turkovic.

<sup>99</sup> Cour eur. D.H. (GC), *V.M. c. Belgique*, 17 novembre 2016. Pour plus d'informations sur l'arrêt rendu par la Cour en 2015, voir *La migration en chiffres et en droits 2016*, p.117 et pp. 226-227.

<sup>100</sup> Cour eur. D.H., *A.T. c. Belgique*, 23 mars 2017.

<sup>101</sup> Cour eur. D.H., *Trabelsi c. Belgique*, 4 septembre 2014.

<sup>102</sup> Cour eur. D.H., *Muzamba Oyaw c. Belgique*, 4 avril 2017.

requérant n'a pas encore été éloigné, à la lumière de la situation à la date de l'examen de l'affaire<sup>103</sup>.

- Dans une **fiche thématique sur la détention des migrants**<sup>104</sup>, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) rappelle que la privation de liberté doit se faire en dernier recours, mentionne les garanties qui doivent être prévues durant la détention (notamment des structures adaptées, l'existence de liens avec l'extérieur, la possibilité d'activités, la qualification du personnel, les mécanismes de contrôle des plaintes, l'existence de soins de santé appropriés et la prise en charge des personnes vulnérables).

## 2.2. BELGIQUE

- Les arrestations administratives d'étrangers en séjour irrégulier ont fait l'objet de développements :
  - La circulaire sur **l'arrestation des familles et l'intervention de la police dans les écoles** a été modifiée<sup>105</sup>. Le nouveau texte, qui comprend certaines améliorations, définit désormais la période durant laquelle l'intervention ne peut pas avoir lieu (durée de l'enseignement) en y incluant également les activités extra-scolaires, les voyages scolaires, etc. Il ajoute aussi que la police doit recevoir les familles dans un lieu qui leur est adapté. Par contre, l'arrestation qui devait précédemment avoir lieu préférentiellement avant les heures de cours, peut désormais avoir lieu avant ou après la durée de l'enseignement. La circulaire limite aussi la possibilité pour l'OE de suspendre l'exécution de la mesure d'éloignement prise entre les vacances de Pâques et la fin de l'année scolaire, à l'hypothèse où il s'agit d'une première mesure d'éloignement (avant, cela était possible pour toute mesure)<sup>106</sup>.
  - Des débats ont eu lieu quant à la possibilité de procéder à des **arrestations à domicile** et qui aboutiront prochainement au dépôt d'un projet de loi<sup>107</sup>.
- La **capacité des centres fermés** a augmenté en 2016 et 2017. De nouvelles places ont été créées, dans les centres existants et d'autres vont encore l'être conformément au « Masterplan centres fermés »<sup>108</sup>, adopté par le gouvernement en mai 2017. Au 1<sup>er</sup> septembre 2017, il y avait 591 places<sup>109</sup>. Ce plan prévoit en outre la création de trois nouveaux centres, situés à Holsbeek (pour les femmes – 50 places prévues), à Anvers (pour les cas jugés problématiques ou présentant un risque pour l'ordre public – 144 places



<sup>103</sup> Cour eur. D.H., A.S. c. Belgique, 19 septembre 2017.

<sup>104</sup> CPT, Fiche thématique sur la rétention des migrants, [www.coe.int/fr/web/cpt/-/cpt-factsheet-on-immigration-detention](http://www.coe.int/fr/web/cpt/-/cpt-factsheet-on-immigration-detention).

<sup>105</sup> Circulaire du 2 janvier 2016 modifiant la circulaire du 29 avril 2003 relative à l'éloignement de familles avec enfant(s) scolarisé(s) de moins de 18 ans - Intervention des services de police dans les écoles.

<sup>106</sup> L'OE ne dispose pas de statistiques distinctes concernant le nombre d'enfants mineurs scolarisés qui sont éloignés ou à qui cette circulaire a été appliquée. Pour plus d'informations, Voir Question n°8697 de B. Hellings (Fr.), C.R.I., Ch., 2015-2016, séance du 2 mars 2016, n°54-353, p.17-18, [www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic353.pdf](http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic353.pdf).

<sup>107</sup> Voir ci-dessous dans le focus, *L'arrestation et le placement en centre fermé*, point 3.1.2.

<sup>108</sup> Questions jointes n°216 et n°220 de E. Kir et I. Poncelet, C.R.I., Ch., 2016-2017, séance du 28 juin 2017, pp.28-41. [www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic698.pdf](http://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic698.pdf).

<sup>109</sup> Voir ci-dessus, 1.4.2., *L'augmentation des places en centres fermés*, point 3.1.2.

prévues) et à Jumet (pour les étrangers en séjour irrégulier – 200 places prévues)<sup>110</sup>. L'objectif serait ainsi d'atteindre une capacité de plus de 1066 places d'ici 2021. Le Centre de Merksplas (CIM), connaît également à cette fin des transformations qui devraient aboutir en novembre 2017 à la création de quatorze cellules dans lesquelles les étrangers seront soumis au « régime de chambre ».<sup>111</sup> Ce régime, qui est déjà d'application dans l'aile sécurisée du centre fermé de Vottem est destiné aux personnes qui sont jugées ne pas pouvoir supporter le régime de groupe, en raison de leur comportement ou de leur profil particulier (personnes venues de prisons, radicalisées, cas psychiatriques, ...).<sup>112</sup> Myria estime que les personnes particulièrement vulnérables, tels que celles souffrant de problèmes psychiatriques devraient plutôt bénéficier d'alternatives à la détention qui soient adaptées à leur situation<sup>113</sup>.

- En ce qui concerne l'alternative à la détention qui consiste pour des **familles avec enfants mineurs** à résider à domicile moyennant le respect de conditions édictées dans une convention, le Conseil d'État (CE) a annulé deux des trois «sanctions» prévues en cas de non-respect de la convention<sup>114</sup>. Le CE a ainsi notamment sanctionné la possibilité qui était offerte de **séparer les familles**, en mettant un des membres adultes en centre fermé. Par contre, cette pratique de séparation demeure appliquée dans le cadre des maisons de retour, par exemple lorsque un des parents a commis des faits contraires à l'ordre public ou lorsque des violences intrafamiliales seraient constatées par le personnel des maisons de retour<sup>115</sup>. Dans ce dernier cas, ce n'est pas le juge de la jeunesse qui détermine la nécessité de séparer les membres de la famille, alors que son intervention pourrait être souhaitable. Néanmoins, les institutions compétentes et les services judiciaires seraient informés<sup>116</sup>.
- La question des **alternatives à la détention**, se retrouve également dans la **jurisprudence des juridictions d'instruction**. Il y est fait référence au principe de subsidiarité de la détention, dont le caractère obligatoire est mis en doute à travers certains arrêts, qui implique que la détention doit être une mesure de dernier ressort, les « mesures les plus coercitives ne pouvant être envisagées qu'en ordre subsidiaire »<sup>117</sup>. La détention ne serait possible que si aucune autre alternative n'est envisageable, par exemple lorsqu'il « existe un risque que le requérant n'obtempère pas à une décision d'éloignement ». Il a ainsi été jugé qu'une décision de maintien était illégale car l'administration n'avait pas considéré préalablement des alternatives à la détention<sup>118</sup>.

---

<sup>110</sup> Theo Francken, *Verdubbeling terugkeercapaciteit goedgekeurd*, 14 mai 2017, [www.theofrancken.be/nieuws/verdubbeling-terugkeercapaciteit-goedgekeurd](http://www.theofrancken.be/nieuws/verdubbeling-terugkeercapaciteit-goedgekeurd).

<sup>111</sup> VTM, *Aparte cellen voor criminelen in centrum illegalen*, <https://nieuws.vtm.be/vtm-nieuws/binnenland/aparte-cellen-voor-criminelen-centrum-illegalen>.

<sup>112</sup> Pour plus d'informations sur le régime de chambre, voir : *Rapport annuel Migration 2015, Un nouveau régime de détention en centre fermé : le régime de chambre*, p.165.

<sup>113</sup> A l'heure actuelle, il n'existe pas d'alternatives à la détention pour les adultes sans enfants. L'OE a néanmoins conclu un accord avec des institutions psychiatriques spécialisées qui se trouvent à proximité des cinq centres fermés pour les personnes dont la détention ne serait (provisoirement) plus possible en raison de leurs troubles psychiatriques. Les cas psychiatriques sont également suivis par les psychologues du centre fermé.

<sup>114</sup> Pour plus d'informations, voir : Myria, *Résider à domicile comme alternative à la détention des familles avec enfants mineurs : le Conseil d'État annule certaines sanctions*, [www.myria.be/fr/droits-fondamentaux/evolutions/conseil-detat-annule-certaines-sanctions](http://www.myria.be/fr/droits-fondamentaux/evolutions/conseil-detat-annule-certaines-sanctions) et *La migration en chiffres et en droits*, 2015, pp. 162-163 et 2016, pp.230-231.

<sup>115</sup> Informations issues d'une rencontre avec l'OE du 24 octobre 2016. Voir aussi, *Etats des lieux : centres fermés pour étrangers*, décembre 2016, pp. 64-65.

<sup>116</sup> Questions jointes n°15878, 15887, 15889, 15908, 15933 et 15947, C.R.A., Ch., 2016-2017, séance du 15 février 2017, pp.20-27, [www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/54/ac594.pdf](http://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/54/ac594.pdf).

<sup>117</sup> EDEM, *Newsletter juin 2016*, CMA, Bxl, 1er juillet 2016, Principe de subsidiarité détention, 1er juillet 2016.

<sup>118</sup> Bruxelles, Ch. Cons., 14 octobre 2016, ADDE, Newsletter n°125, novembre 2016.

- Dans un arrêt du 22 mars 2017<sup>119</sup>, la Cour de Cassation confirme sa jurisprudence antérieure et rappelle que « la circonstance que postérieurement au pourvoi **une nouvelle décision de privation** de liberté s'est substituée au premier titre de rétention n'a pas pour effet de rendre ce pourvoi irrecevable, mais de **priver d'objet** le pourvoi dirigé contre l'arrêt qui en contrôle la légalité ».

Elle précisera cependant dans son arrêt du 10 mai 2017<sup>120</sup>, que même si en principe le recours judiciaire devient sans objet lorsqu'une décision administrative se substitue à celle qui ordonne l'éloignement, « s'il est invoqué que la première décision de privation de liberté est affectée **d'une illégalité de nature à invalider une décision subséquente** », en l'espèce une arrestation lors d'une visite domiciliaire, « il appartient au juge saisi de cette contestation de l'examiner en application de l'article 5, §4 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

- La Cour s'est également penchée à deux reprises<sup>121</sup> sur **le droit d'être entendu**. Dans un premier cas, elle a estimé que le demandeur ne devait pas être entendu avant sa mise en détention considérant que le fait qu'il ait « été entendu à plusieurs reprises dans le cadre de l'exercice de ses recours » comme suffisant pour respecter « les droits de la défense du demandeur »<sup>122</sup>. Dans un deuxième cas, elle a jugé qu'il n'est pas nécessaire d'entendre à nouveau un étranger avant la prise d'une décision de privation de liberté en vue de la mise à disposition du gouvernement dès lors que l'individu a déjà été entendu dans le cadre de procédures ayant un objet différent<sup>123</sup>. Cette jurisprudence ne suit pas la jurisprudence du Conseil d'État sur cette notion<sup>124</sup> ni les recommandations de Myria d'entendre un étranger à chaque décision pouvant lui porter grief. Il est permis de se demander si le souci d'efficacité est vraiment inconciliable avec le fait d'entendre un étranger à chaque étape déterminante de sa procédure d'éloignement<sup>125</sup>. Cette jurisprudence n'est d'ailleurs pas toujours suivie par les juridictions d'instruction<sup>126</sup>.
- Finalement, la Cour de Cassation a, dans deux arrêts<sup>127</sup> consécutifs déclaré que, sous peine d'irrecevabilité, le pourvoi en Cassation doit être formé par un avocat titulaire de l'attestation visée à l'article 425, §1<sup>er</sup>, alinéa 2 du Code d'instruction criminelle et donc bénéficier d'une formation en pourvoi en cassation. Ce faisant, la Cour ne fait **qu'accentuer des règles de procédure distinctes entre la détention administrative et la détention préventive**<sup>128</sup>. Bien que poursuivant un objectif légitime, Myria et d'autres auteurs, se posent la question de l'excessivité de ce formalisme exigé qui pourrait porter atteinte à l'étranger de bénéficier **d'un accès à un recours effectif**.

<sup>119</sup> Cass., 22 mars 2017, n° P. 17.0248.F/3.

<sup>120</sup> Cass., 10 mai 2017, n° P.17.0447.F.

<sup>121</sup> Cass., 16 mars 2016, n° P.16.0281.F/1 et Cass., 21 septembre 2016, n°16.0939./F.

<sup>122</sup> Cass., 16 mars 2016, *Op.cit.*

<sup>123</sup> Cass., 21 septembre 2016, *Op.cit.* Cette jurisprudence suit une jurisprudence de la CJUE, voir CJUE, 10 septembre 2013, M.G. et N.R., C-383/13, §38 et 40 et CJUE, 11 décembre 2014, Boudjlida, C-249/13.

<sup>124</sup> Voir ci-dessous, Focus, *La décision d'éloignement, point 3.1.1.*

<sup>125</sup> Pour aller plus loin, voir Cass. (2e ch.), 21 septembre 2016, P.16.0939/F, G. Renaudière, « Le droit d'être entendu avant l'adoption d'une mesure privative de liberté : un obstacle à l'effectivité ? », *Newsletter EDEM*, novembre 2016, <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/cass-2e-ch-21-septembre-2016-p-16-0939-f.html>.

<sup>126</sup> Voir par exemple C.A. Liège, 1<sup>er</sup> décembre 2016, n°2016/ET/97, *RDE n°190*, p.629 qui juge qu'il « ne ressort nullement du dossier administratif que le requérant ait été invité à faire valoir des éléments personnels avant la prise de la décision de maintien. Il en résulte une violation des droits de la défense et la constatation du caractère illégal de cette décision ».

<sup>127</sup> Cass., 15 juin 2016, n°P.16.0604.G et Cass., 31 août 2016, n°P.16.0918.F/3.

<sup>128</sup> Pour aller plus loin, voir S. Saroléa, « *Le pourvoi en cassation en matière de privation de liberté d'un étranger soumis à des règles procédurales distinctes de celles relatives à la détention préventive* », *Newsletter EDEM*, août 2016 et Cass.31 août 2016, Darjaj Youssef, [https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/cass-31-aout-2016-darjaj-youssef.html#\\_ftn2](https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/cass-31-aout-2016-darjaj-youssef.html#_ftn2).

- En ce qui concerne l'évolution de la **jurisprudence auprès des juridictions administratives**:
  - Quant à l'introduction d'une demande de séjour : le CCE - ainsi que le tribunal de première instance<sup>129</sup> -ont confirmé qu'il était possible pour un étranger refoulé à la frontière et qui est détenu dans un centre fermé, d'introduire une demande de séjour pour raison médicale (9ter). Même si la formulation de la loi vise seulement « l'étranger qui séjourne en Belgique », il s'agit là d'une exigence de fait, qui ne tient pas compte du statut administratif de l'intéressé, et il n'importe donc pas que les centres fermés soient assimilés à des lieux situés à la frontière sur base d'une fiction juridique<sup>130</sup>.
  - De nombreux arrêts ont été rendus sur la possibilité d'introduire une demande de regroupement familial pour le ressortissant de pays tiers qui s'est vu délivrer une IE<sup>131</sup>. Une question préjudicielle à ce sujet est actuellement pendante devant la CJUE<sup>132</sup>.
  - La question se pose de savoir si la procédure en extrême urgence devant le CCE est réservée uniquement aux mesures d'éloignement ou de refoulement, dont l'exécution est imminente (à savoir lorsque l'étranger se trouve en détention) ou est ouverte à toute décision. En raison de l'existence d'une jurisprudence divergente en son sein, le CCE, dans un arrêt de juin 2017<sup>133</sup>, a décidé de soumettre cette question à la Cour constitutionnelle<sup>134</sup>. En l'espèce, il s'agissait de savoir si l'étranger qui était déjà en détention, et qui s'était donc fait notifier une décision négative suite à l'introduction de sa demande 9ter sans OQT, pouvait être éloigné avant le délai de cinq jours prévu pour introduire un recours en extrême urgence<sup>135</sup>.
  - Sur le **risque de fuite dans le cadre de Dublin III**<sup>136</sup>, le CCE a estimé qu'une télécopie envoyée par l'avocat de la partie requérante, avant la décision de transfert, et mentionnant son adresse afin d'éviter que l'étranger soit considéré comme étant en fuite, suffit à prouver qu'on ne se retrouve pas dans le champ d'application de prolongation du délai de transfert, qui passerait dans le cas contraire de 6 mois à 18 mois.
- Comme évoqué ci-dessus (point 2.1.) concernant l'arrêt Al Chodor, la Belgique n'ayant pas de norme nationale établissant des critères objectifs des raisons d'un risque de fuite, une détention dans le cadre d'un transfert Dublin semble, selon cette jurisprudence, illégale. Myria a pu constater que les demandeurs d'asile Dublin sont depuis lors souvent détenus sur base de l'article 7 de la loi sur les étrangers, relatif à l'étranger, qui n'est ni autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois sur le territoire belge et auquel un OQT est délivré.

<sup>129</sup> Trib.1<sup>ère</sup> Inst (Bruxelles), Réf., 29 mars 2017, [www.agii.be/rechtbank-van-eerste-aanleg-brussel-29-03-2017](http://www.agii.be/rechtbank-van-eerste-aanleg-brussel-29-03-2017).

<sup>130</sup> CCE, 2 juin 2017, n°187 922.

<sup>131</sup> Pour plus d'informations, voir *La migration en chiffres et en droits 2017*, p.129.

<sup>132</sup> CJUE, K. e.a. c. l'État belge, 12 février 2016, C-82/16.

<sup>133</sup> CCE, 23 juin 2017, n° 188 829.

<sup>134</sup> Cour constitutionnelle, question préjudicielle réceptionnée le 27 juin 2017, n°6690.

<sup>135</sup> L'article 39/83 de la loi prévoyant que « Sauf accord de l'intéressé, il ne sera procédé à l'exécution forcée de la mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'étranger fait l'objet », qu'après l'expiration du délai de recours ou si ce recours a été introduit après son rejet par le CCE.

<sup>136</sup> CCE, 10 août 2016, n°173.053.

Ainsi dans un dossier individuel dont Myria a eu connaissance, Monsieur A. s'est vu délivrer une annexe 26quater (OQT pour les demandeurs d'asile Dublin) accompagnée d'une décision de maintien en centre fermé. Monsieur a été libéré pendant sa détention, avant que la Chambre du Conseil ne se prononce sur sa détention. Quelques semaines plus tard, il a fait l'objet d'une nouvelle arrestation, à son domicile bien connu des autorités depuis le début de la procédure, ce qui tend à démontrer l'absence du risque de fuite. Il a été détenu cette fois sur base de l'article 7,1° (demeure dans le Royaume sans être porteur des documents requis) et 7,10° (en vue d'être remis par les autorités belges aux autorités des Etats contractants, en application des conventions ou des accords internationaux liant la Belgique, avec la mention spécifique du Règlement Dublin) de la loi sur les étrangers. L'intéressé a finalement été libéré une deuxième fois, après plus de trois semaines de détention, et avant que la Chambre du Conseil ne se prononce sur le recours qu'il avait introduit.

Dans une autre affaire, la Chambre des mises en accusation d'Anvers a validé une telle pratique<sup>137</sup>. Dans la mesure où l'intéressé est bien toujours un demandeur d'asile détenu en vue d'être transféré vers l'État responsable de sa demande en application du Règlement Dublin, Myria se pose néanmoins la question de savoir dans quelle mesure cette détention respecte le Règlement Dublin et n'a pas pour effet de violer les conditions qu'il requiert (détention seulement si risque non négligeable de fuite dont les critères objectifs doivent être définis par la loi).

Par ailleurs, cette pratique de détenir des demandeurs d'asile Dublin sur base de l'article 7 de la loi sur les étrangers était déjà d'application auparavant pour les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui étaient précédemment des demandeurs d'asile dans un autre État. En vertu du Règlement Dublin III, il est possible de choisir soit de leur appliquer la directive retour et les renvoyer vers leur pays d'origine, soit de demander à l'État qui était responsable de la demande d'asile de les reprendre. En principe, la Belgique favorise l'option de les renvoyer vers leur pays d'origine. Mais si cela ne fonctionne pas, elle tente de les renvoyer vers l'État membre responsable. Néanmoins, même quand la demande de reprise est introduite – par exemple après un hit Eurodac – ou même acceptée, l'étranger demeure détenu jusqu'à son transfert sur base de l'article 7, sans qu'une annexe propre aux demandeurs d'asile Dublin ne lui soit délivrée ou que le délai de détention Dublin - qui est différent de celui pour les étrangers en séjour irrégulier - ne soit appliqué.

Ce n'est que lorsque la Belgique a reçu un accord formel/tacite qu'elle délivrera une annexe 10bis- un laissez-passer pour se rendre dans l'Etat responsable. Selon l'OE, dans ce cas, les délais Dublin ne sont pas d'application car l'étranger demeure détenu en tant qu'étranger en séjour irrégulier en application de l'article 7 de la loi.

- Les possibilités de **fouiller les détenus** en centres fermés ont été étendues suite à l'adoption d'une nouvelle loi en mai 2016<sup>138</sup>. Les fouilles peuvent maintenant également être organisées à

<sup>137</sup> Anvers (Mis. Acc.), arrêt K/1021/2017 du 11 mai 2017. Pour une analyse voir : M. Lys, « La détention des demandeurs d'asile faisant l'objet d'une décision de transfert en application du Règlement Dublin III : une jurisprudence en contradiction avec les garanties prévues en droit européen », *Newsletter EDEM*, juin 2017.

<sup>138</sup> Loi portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

tout autre moment au cours du séjour de l'occupant lorsque cela apparaît nécessaire au maintien de l'ordre ou de la sécurité<sup>139</sup>.

- La question de la **détention des enfants** a encore été au centre de l'attention. Il est toujours prévu de mettre en place des unités familiales (dans un premier temps, cinq: trois possédant une capacité de six personnes et deux ayant une capacité de huit personnes<sup>140</sup>) au sein du centre fermé 127bis<sup>141</sup>, mais cela n'avait pas encore abouti au moment de la rédaction de ce rapport. La note de politique générale asile et migration de 2017<sup>142</sup> indique que ces unités ouvriront en janvier 2018.

Plusieurs positions à l'encontre de ce projet ont été prises, notamment par le Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui a encouragé le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration à y renoncer<sup>143</sup>. Par ailleurs, si la Cour Eur. DH ne s'est pas encore prononcée à l'encontre de la détention des enfants, elle a au travers de cinq arrêts<sup>144</sup> rendus contre la France, encore limité les circonstances dans lesquelles cette détention est autorisée. Elle a ainsi considéré que même si les conditions matérielles ne constituaient pas un problème pour un jeune enfant, sa détention durant sept jours où il était exposé à des nuisances sonores importantes, a causé chez lui une accumulation d'agressions émotionnelles, avec des conséquences très négatives. Ce centre fermé était situé à proximité immédiate des pistes d'atterrissage d'un aéroport, tout comme ce sera le cas pour les unités familiales au centre fermé 127bis. En Belgique, une campagne contre la détention des enfants a été lancée en juin 2017. Au moment de clôturer ce rapport, plus de 115 organisations avaient marqué leur soutien à la position commune adoptée dans ce contexte<sup>145</sup>.

- Une nouvelle loi vient d'être votée sur les **reconnaisances de la filiation** en vue de lutter contre celles jugées frauduleuses<sup>146</sup>. Celle-ci prévoit notamment que les reconnaissances ne pourront plus se faire que devant l'officier de l'état civil belge. Il ne sera donc plus possible d'établir la filiation devant notaire, dont l'intervention se faisait parfois pour les détenus en centres fermés. Myria craint donc pour les étrangers en centres fermés qu'ils ne pourront plus reconnaître leur enfant. En outre, il soumet chaque reconnaissance d'enfant à la présentation de documents difficiles ou impossibles à obtenir pour certains étrangers (acte de naissance, preuve d'identité, de nationalité et de célibat du déclarant) et laisse aux communes trois mois pour décider d'acter ou non la reconnaissance, sur base des documents (y compris lorsqu'il n'y a aucun soupçon de complaisance). La commune ne doit délivrer d'accusé de réception que lorsque le dossier est complet, ce qui sera rarement le cas.

---

<sup>139</sup> Pour plus d'informations sur la compatibilité de cette modification avec la jurisprudence de la Cour eur. D. H., voir *Rapport annuel migration*, 2016, p. 237.

<sup>140</sup> Question n°869 de B. Pas du 7 octobre 2016 (N), Q.R., Ch., 2016-2017, séance du 24 avril 2017, n°54-115, pp.433-434. [www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf](http://www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf).

<sup>141</sup> Pour plus d'informations, voir : Myria, *La détention de familles avec enfants mineurs en centre fermé*, [www.myria.be/fr/droits-fondamentaux/evolutions/la-detention-de-familles-avec-enfants-mineurs-en-centre-ferme](http://www.myria.be/fr/droits-fondamentaux/evolutions/la-detention-de-familles-avec-enfants-mineurs-en-centre-ferme).

<sup>142</sup> Note de politique générale 2017, p. 34.

<sup>143</sup> Voir la lettre du Commissaire aux droits de l'homme (12 décembre 2016) et la réponse des autorités belges, ici : [www.coe.int/fr/web/commissioner/-/belgium-urged-not-to-resume-detention-of-migrant-children-and-to-expand-alternatives-to-immigration-detention-for-families-with-children](http://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/belgium-urged-not-to-resume-detention-of-migrant-children-and-to-expand-alternatives-to-immigration-detention-for-families-with-children).

<sup>144</sup> Cour eur. D.H., *M. e.a. c. France*, 12 juillet 2016, 33201/11; *A.B. e.a. c. France*, 12 juillet 2016, 11593/12; *A.M. e.a. c. France*, 12 juillet 2016, 24587/12; *R.C. e.a. c. France*, 12 juillet 2016, 76491/14; *R.K. e.a. c. France*, 12 juillet 2016, 68264/14.

<sup>145</sup> Voir le site de la campagne : [www.onnenfermepasunenfant.be/](http://www.onnenfermepasunenfant.be/).

<sup>146</sup> Loi 19 septembre 2017 modifiant le Code civil, le Code judiciaire, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et le Code consulaire en vue de lutter contre la reconnaissance frauduleuse et comportant diverses dispositions en matière de recherche de paternité, de maternité et de co-maternité, ainsi qu'en matière de mariage de complaisance et de cohabitation légale de complaisance.

- Une **condamnation de personnes qui se sont opposées à un éloignement** a été rendue par le tribunal de première instance de Bruxelles (néerlandophone)<sup>147</sup> condamnant une femme à une amende de 600 euros. Le juge a estimé que cette attitude consistait en un "entêtement" et a déclaré ce comportement "asocial". Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a déclaré que si une opération de rapatriement doit être interrompue suite à une rébellion à bord, ce qui entraîne des frais et frustrations dans le chef des exécutants, des procès-verbaux seront systématiquement dressés et donneront lieu à des poursuites en correctionnelle avec constitution de partie civile. Les passagers qui s'y livreraient seront même débarqués de l'appareil<sup>148</sup>. Suite à une question parlementaire posée en juin 2016, il a également indiqué que, entre 2014 et 2016, sept plaintes de ce type ont été introduites par l'OE et que les frais d'honoraires s'élevaient à 1.300 €/dossier<sup>149</sup>.

#### ENCADRÉ 1. LA NOUVELLE LOI ASILE

Une nouvelle loi Asile a été adoptée par la Commission intérieure le 25 octobre 2017 modifiant de manière substantielle différents aspects de la loi sur les étrangers. Les modifications apportées touchent les possibilités de détention de demandeurs d'asile au travers une interprétation extensive de la notion de risque de fuite, la multiplication de procédures accélérées et certaines possibilités d'éloignement en réduisant les délais de recours ainsi que dans certains cas l'introduction d'un recours non suspensif. Ces modifications, ainsi que le délai d'analyse très court laissé aux parlementaires avant le vote en Commission, ont fortement été critiquées par le milieu associatif. Dans ce cadre et vu le délai imposé, Myria a rédigé une note faisant une analyse sur les points ayant trait à la détention et l'éloignement<sup>150</sup>. Myria reste vigilant quant à la mise en œuvre de ces modifications et fera une analyse plus poussée dans un prochain rapport.

<sup>147</sup> Trib. 1<sup>ère</sup> Inst. (Bruxelles), 27 mai 2016.

<sup>148</sup> *Note de politique générale 2016, Op.cit.*, p.28

<sup>149</sup> Question n°697 de B. Hellings du 1<sup>er</sup> juin 2016 (Fr.), *Q.R., Ch.*, 2016-2017, séance du 25 juillet 2016, n°54-083, p.387-389. [www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0083.pdf](http://www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0083.pdf).

<sup>150</sup> Note à l'attention de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique : [www.myria.be/fr/recommandations/note-a-lattention-de-la-commission-de-linterieur-des-affaires-generales-et-de-la-fonction-publique](http://www.myria.be/fr/recommandations/note-a-lattention-de-la-commission-de-linterieur-des-affaires-generales-et-de-la-fonction-publique).

### 3. FOCUS : LA PROCÉDURE D'ÉLOIGNEMENT

Ces dernières années, le contexte en matière d'éloignement, aussi bien au niveau européen que belge, a clairement pour objectif la mise en place d'un système de retour effectif et efficace ayant pour but d'augmenter le nombre de retours de personnes en séjour irrégulier.

Au niveau européen, aussi bien le Conseil que la Commission invitent les Etats membres à renforcer leur cadre national en vue d'augmenter le nombre de retours<sup>151</sup>. Comme évoqué dans nos évolutions récentes, l'Union européenne prévoit différents moyens pour atteindre cet objectif<sup>152</sup>.

Au niveau belge, il s'agit clairement d'une des priorités politiques du gouvernement. Dans sa note de politique générale 2016 asile et migration, le gouvernement énonce que la loi « impose effectivement d'organiser le retour de *toutes* les personnes qui ont reçu » un OQT<sup>153</sup>. L'objectif est également de réduire les OQT et « de parvenir à un seul ordre effectivement exécutoire ». Enfin, une priorité absolue est mise sur le retour des « personnes en séjour illégal qui constituent une menace pour l'ordre public et/ou la sécurité nationale. Ces dernières seront recherchées et renvoyées au plus vite »<sup>154</sup>. Le secrétaire d'État à l'Asile et Migration a, par ailleurs, été très actif au niveau législatif pour atteindre l'objectif européen comme nous avons pu le voir avec les différentes lois passées ou en cours d'adoption ces derniers mois.

Au vu de ces évolutions, il nous semblait important d'analyser tout le parcours d'un éloignement. En effet, ce contexte nous place dans un moment particulièrement à risque pour les droits des personnes. La tension entre une politique d'éloignement efficace et le respect des droits fondamentaux n'a jamais été aussi forte<sup>155</sup>.

#### 3.1. LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉLOIGNEMENT

##### 3.1.1. LA DÉCISION D'ÉLOIGNEMENT

La directive retour permet aux Etats membres d'adopter une décision de retour et/ou d'éloignement au même moment. La loi sur les étrangers ne crée pas de distinction entre ces deux types de décisions. Elle cite deux fois le concept de *décision de retour* sans le définir et définit par contre la *décision d'éloignement* comme celle « constatant l'illégalité du séjour d'un étranger et imposant une obligation de retour ». Elle la distingue de l'éloignement en tant que tel qui constitue « l'exécution de la décision d'éloignement, à savoir le transfert physique hors du territoire ». Il existe différents types de décisions d'éloignement : l'OQT, pour l'étranger qui se trouve sur le territoire en situation

<sup>151</sup> Voir notamment le Communiqué de presse 43/17 du 3 juillet 2017 du Conseil européen déclarant notamment que « Dans ses conclusions des 20 et 21 octobre 2016, il a invité les États membres à renforcer leurs processus administratifs nationaux en matière de retours. En outre, la déclaration de Malte faite par les chefs d'État ou de gouvernement le 3 février 2017 a souligné la nécessité d'entamer un examen critique de la politique de retour de l'Union européenne, sur la base d'une analyse objective de l'application des instruments juridiques, opérationnels, financiers et pratiques disponibles aux niveaux européen et national ».

<sup>152</sup> Pour plus de détails, voir ci-dessus, point 2.1., *Évolutions récentes – Europe*.

<sup>153</sup> Voir note de politique générale 2016, *Op. cit.*, p.30.

<sup>154</sup> Note de politique générale 2016, *Op. cit.*, p. 30. Pour aller plus loin sur la politique de ces dernières années, voir aussi Myria, 'Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique', juin 2014, [www.myria.be/files/un\\_nouveau\\_cadre\\_pour\\_la\\_politique\\_de\\_retour\\_en\\_belgique\\_25062014.pdf](http://www.myria.be/files/un_nouveau_cadre_pour_la_politique_de_retour_en_belgique_25062014.pdf).

<sup>155</sup> Voir également *La migration en chiffres et en droits 2017*, Introduction : Frontières contre droits fondamentaux, pp.6-8.

irrégulière, et l'ordre de reconduire<sup>156</sup> pour les mineurs étrangers non accompagnés. Deux autres types de décisions d'éloignement<sup>157</sup> existaient jusque récemment pour les étrangers qui bénéficiaient d'un séjour qu'ils se voyaient retirer pour des raisons d'ordre public, mais ceux-ci ont été supprimés de la loi.

La loi prévoit en outre l'existence de la décision de refoulement, pour les étrangers à qui l'accès au territoire est refusé. Par de nombreux aspects la situation des personnes qui se sont vues notifier une décision de refoulement est similaire à celle de ceux qui ont reçu un OQT.

La procédure d'éloignement débute généralement par la notification d'une décision d'éloignement. Sur base de la directive retour<sup>158</sup>, les Etats membres de l'Union européenne ont l'obligation de délivrer cette décision<sup>159</sup>. Cette décision peut faire l'objet d'un recours (en annulation et/ou en suspension et/ou en suspension en extrême urgence).

A ce stade et avant toute prise de décision, selon Myria, l'étranger devrait être entendu sur sa situation afin de vérifier que tous les éléments ont été pris en compte dans la prise de décision. Comme évoqué dans nos évolutions récentes<sup>160</sup>, la Cour de Cassation a récemment développé une jurisprudence plus restrictive **du droit d'être entendu** mais qui ne suit pas toujours la jurisprudence du CE.

Le CE<sup>161</sup> a ainsi examiné la situation d'un citoyen de l'UE, dont il avait été mis fin au séjour et à qui un OQT avait été notifié, en raison de l'utilisation d'informations trompeuses. L'intéressé considérait que cette décision n'avait pas respecté son droit d'être entendu. Ce moyen pouvait-il cependant être soulevé pour la première fois devant le CE statuant en Cassation (comme c'est le cas des moyens d'ordre public en droit belge) ? La CJUE, à qui une question préjudicielle avait été posée, a répondu que le moyen devait être recevable s'il remplissait les conditions en droit interne pour être qualifié de moyen d'ordre public<sup>162</sup>. Le CE a estimé que ce n'était pas le cas et que le moyen ne pouvait donc pas être seulement évoqué au stade de la Cassation.

Le CE a aussi estimé que le droit d'être entendu d'un étranger n'avait pas été respecté, dans la mesure où lors de son arrestation qui résultait d'une altercation, des questions sur sa vie familiale ne lui avait pas été posée, alors que cela aurait pu, le cas échéant, changer l'issue de la décision. De plus, le fait que l'intéressé n'avait pas introduit précédemment une demande de séjour sur base de cette vie familiale ne constituait pas une excuse pour les autorités pour ne pas s'informer de sa situation<sup>163</sup>.

Cependant, ce principe revêt des exigences différentes selon que la décision est une réponse à une demande (de séjour) ou une décision unilatérale. Dans le cas d'une décision que l'administration prend d'initiative (unilatérale), celle-ci a l'obligation de respecter le droit d'être entendu. Dans une réponse à une demande visant la reconnaissance d'un droit, l'administration n'est pas tenue avant

---

<sup>156</sup> Tel que prévu par l'art. 61/18 de la loi sur les étrangers et par les art. 110undecies et 118 de l'AR sur les étrangers.

<sup>157</sup> L'arrêté royal de renvoi et l'arrêté ministériel d'expulsion.

<sup>158</sup> Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008, art.6, 1.

<sup>159</sup> L'art.6, 1. Prévoit en effet que « Les États membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire »

<sup>160</sup> Voir ci-dessus, point 2.2. Evolutions récentes, Belgique.

<sup>161</sup> CE, 18 octobre 2016, n°236.171.

<sup>162</sup> CJUE, *Abdelhafid Bensada Benallal c. État belge*, 17 mars 2016, C-161/15.

<sup>163</sup> CE, 23 mai 2017, n° 238.305.

de statuer de lui offrir une seconde possibilité d'exprimer son point de vue dès lors que l'administré a la possibilité de faire connaître de nouveaux arguments à tout moment<sup>164</sup>.

Myria a été consulté dans le cadre d'un dossier individuel relatif à la détention de plusieurs étrangers arrêtés lors d'un contrôle de l'inspection sociale. Il existait des questions sur le fait de savoir si les étrangers arrêtés pouvaient être considérés comme victimes de traite des êtres humains. Le CCE a décidé de suspendre la décision d'éloignement, et dès lors de libérer chacun des intéressés en se fondant sur le fait qu'il ne ressortait pas du dossier que l'administration « aurait invité le requérant à faire valoir, *avant la prise de l'acte attaqué, des éléments relatifs à sa situation personnelle* ». Le CCE relève notamment que le rapport administratif ne mentionne pas que l'étranger a bien été entendu, quelles sont les langues qu'il maîtrise et s'il a bénéficié d'un interprète. Il a également été considéré que le questionnaire complété au centre fermé ne permettait pas de pallier cela, d'autant que là encore, il n'était pas mentionné que l'intéressé avait été assisté par un interprète, alors qu'il en avait vraisemblablement besoin. Le CCE a donc décidé de suspendre la décision d'éloignement en raison de l'absence de ces garanties procédurales<sup>165</sup>.

Sur base notamment de la jurisprudence du CE<sup>166</sup>, le CCE a confirmé que le droit d'être entendu est applicable également dans le cadre de la délivrance d'une IE. Le CCE a ainsi aussi estimé que l'utilisation d'un questionnaire ne peut être assimilé au respect de la procédure du droit d'être entendu, en particulier lorsque ce questionnaire est complété après la prise de l'IE, les informations recueillies n'ayant alors de toute façon plus d'impact sur la décision adoptée<sup>167</sup>.

L'utilisation de questionnaires en lien avec le respect du droit d'être entendu sera examinée ci-dessous<sup>168</sup>.

---

<sup>164</sup> Voir C.C.E., arrêt n°238.038 du 27 avril 2017 qui suit l'enseignement de la CJUE du 5 novembre 2014, Mukarubega, C-166/13.

<sup>165</sup> C.C.E., 1er décembre 2016, n° 178 868, suspension en extrême urgence.

<sup>166</sup> C.E., 15 décembre 2015, n° 233.257. Voir : *La migration en chiffres et en droit 2016*, p.226.

<sup>167</sup> C.C.E, 8 septembre 2016, n°174.352.

<sup>168</sup> Voir ci-dessous, point 3.1.2., *L'arrestation et le placement en centre fermé*.

## ENCADRÉ 2 . NOUVELLES LÉGISLATIONS POUVANT PERMETTRE DE METTRE FIN AU SÉJOUR – LES LOIS « ORDRE PUBLIC »

Le rapatriement des personnes qui posent des problèmes d'ordre public constitue l'une des priorités du gouvernement dans le cadre de la politique d'éloignement.

Dans sa note de politique générale de 2016, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration déclarait que : « la politique de retour mise avant tout sur le rapatriement des criminels en séjour illégal (...) qui seront recherchés en priorité et renvoyés au plus vite vers leur pays d'origine ». L'accent y est aussi mis sur l'éloignement des étrangers détenus en prison et le nouvel accès des agents de l'OE à la Base de données Nationale Générale (BNG) de la police fédérale<sup>169</sup>.

Dans ce contexte, entré en vigueur le 29 avril 2017 les deux lois dites « d'ordre public » ainsi qu'un arrêté ministériel de délégation de pouvoirs<sup>170</sup> réformant de manière substantielle les possibilités de retrait de séjour en cas de problème d'ordre public ou sécurité nationale. Les éléments clés peuvent être résumés de la façon suivante :

- Différents régimes sont mis en place en fonction du statut de l'étranger : Ressortissant de pays tiers en court séjour ou non admis au séjour (art.7), ressortissant de pays tiers en séjour de plus de trois mois limité ou illimité (art.21), résident longue durée ou établi ou en séjour de plus de trois mois qui est là depuis 10 ans (art.22) et ressortissant de l'UE (art.44bis).
- Il n'y a plus d'arrêté de renvoi ou d'expulsion. L'OQT devient la seule mesure d'éloignement avec une IE éventuelle<sup>171</sup>. Alors que précédemment une seule personne se voyait souvent notifier plusieurs OQT, désormais l'objectif est **d'en réduire le nombre pour parvenir à un seul ordre effectivement exécutoire**. Et ni l'introduction d'une demande de séjour, ni l'introduction d'une demande de protection internationale d'un étranger ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement, ne modifie en rien l'existence de cette mesure. **En cas d'obtention d'un séjour provisoire, il n'y a donc plus de retrait implicite de l'OQT, ce dernier étant suspendu**.

Cette mesure pose question car selon Myria, si un ancien OQT est réactivé, il n'y a **dès lors plus de possibilité de recours** à l'encontre de l'OQT antérieur, ce qui pose question à l'aune du droit au recours effectif. Un arrêt de la CJUE conforte cependant cette position<sup>172</sup>.

- Plus d'avis de la Commission consultative<sup>173</sup> mais le droit d'être entendu et le principe de proportionnalité est légalement reconnu.

<sup>169</sup> Note de politique générale 2016, *Op. cit.*, pp.25-26.

<sup>170</sup> **Loi du 24 février 2017** modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale, *M.B. 19 avril 2017*, **loi du 15 mars 2017** modifiant l'article 39/79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B. 19 avril 2017* et **arrêté ministériel du 15 mars 2017** modifiant l'arrêté ministériel du 18 mars 2009 portant délégation de certains pouvoirs du Ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences et abrogeant l'arrêté ministériel du 17 mai 1995 portant délégation des pouvoirs du Ministre en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers, *M.B. 19 avril 2017*.

<sup>171</sup> Voir le nouvel art.1/3 de la loi sur les étrangers. Ceux-ci sont remplacés par des actes distincts : une décision mettant fin au séjour assortie ou non d'un OQT (arrêté de renvoi) ou un OQT assorti ou non d'une interdiction d'une IE (arrêté d'expulsion).

<sup>172</sup> CJUE, *J.N.*, *Op.Cit.* §75, et voir point 2.1., *Évolutions récentes – Europe* ci-dessus.

- Il est maintenant possible d'éloigner des étrangers nés en Belgique ou arrivés avant 12 ans ce qui n'était pas le cas avant. Seule exception : les personnes bénéficiant d'une protection internationale.
- En outre, cette mesure de retrait de séjour peut être décidée par un fonctionnaire A3 (ou simplement A1 sous autorisation de son directeur) de l'OE alors qu'auparavant il fallait une décision ministérielle ou un arrêté royal après avis de la commission consultative<sup>174</sup>.
- Les différents régimes permettent un retrait de séjour sur base d'une décision liée à la longueur du séjour et au degré de gravité de l'atteinte à l'ordre public et la sécurité nationale :
  - **un ressortissant de pays tiers en séjour de moins de trois mois ou séjour irrégulier** pourra se voir délivrer un OQT si, par son comportement, il est considéré comme pouvant **compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale**.
  - **un ressortissant de pays tiers en séjour de plus de trois mois, limité ou illimité** pourra se voir retirer son séjour et délivrer un OQT **pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale**.
  - **un ressortissant de pays tiers résident de longue durée ou établi ou admis au séjour depuis plus de 10 ans** en Belgique pourra se voir retirer son séjour et délivrer un OQT **pour des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale**.
  - **un ressortissant UE** peut se voir retirer son séjour et délivrer un OQT également selon un système de gradation allant de **raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique** (séjour récent) à des **raisons impérieuses de sécurité nationale** (séjour permanent depuis 10 ans et mineurs) en passant par **des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale** (séjour permanent). En outre, les citoyens de l'UE sont désormais passibles d'une **IE**.
  - Néanmoins, des critères pour déterminer ces différents degrés de gravité ne sont pas définis par la loi, ce qui laisse place à une certaine insécurité juridique. Pour rappel, Myria avait déjà précédemment recommandé que la notion d'ordre public et de sécurité nationale soit elle-même définie dans la loi des étrangers de manière à ce que des critères clairs et objectifs puissent sous-tendre l'usage de cette notion par les autorités<sup>175</sup>. Myria recommande d'étendre cette recommandation au concept de raison (grave) d'ordre public ou de sécurité nationale.
- Des critères d'évaluation sont prévus<sup>176</sup> : les décisions de fin de séjour sont fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'intéressé et ne peuvent être justifiées par des raisons économiques. Le comportement de l'intéressé doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues. Il est tenu compte, lors de la prise de décision, de la gravité ou de la nature de l'infraction ou du danger que l'étranger représente ainsi que de la durée de son séjour dans le Royaume. Il est également tenu compte de l'existence de liens avec le pays de résidence ou de l'absence de lien avec le pays d'origine, de l'âge et des conséquences pour lui et les membres de sa famille.

<sup>173</sup> Avant l'introduction de cette loi, en cas de retrait de séjour, une Commission Consultative composée d'un magistrat, un avocat et un représentant d'ONG rendait un avis sur le retrait de séjour.

<sup>174</sup> Voir art.3 de l'arrêté ministériel du 15 mars 2017, *op.cit.*

<sup>175</sup> Myria, *Rapport annuel Migration, 2013, L'ordre public, la détention et l'éloignement*, pp.193-199.

<sup>176</sup> Art.23 (pour les ressortissants de pays tiers) et art.45 (pour les ressortissants UE) loi sur les étrangers.

Il n'y a pas de définition de ce qu'est une menace réelle, actuelle et suffisamment grave mais les travaux préparatoires renvoient à la jurisprudence de la CJUE.

- L'IE n'a plus de limite dans le temps (alors qu'avant il était prévu un maximum de 10 ans). Le ressortissant UE peut demander la levée ou suspension de son IE (art.44 decies) et le Ministre a six mois pour se prononcer. Aucune sanction n'est prévue en cas de dépassement du délai mais dans le projet de loi, il est fait référence au Tribunal de première instance et au CCE.
- **L'absence de mesures d'éloignement** du territoire suite à certaines décisions (39/79, al.2) pendant le délai de recours et l'examen de ce dernier n'est pas applicable quand ces décisions sont fondées **sur des raisons impérieuses de sécurité nationale**. Ainsi dans ces cas-là, l'étranger pourra être éloigné pendant le délai de recours (= effet suspensif supprimé)<sup>177</sup>. Bien qu'un recours en extrême urgence avec effet suspensif soit possible contre cette décision, selon Myria, cette mesure pose question eu égard au droit au recours effectif étant donné les conditions de ce type de recours.
- Le **droit d'être entendu** est reconnu<sup>178</sup> concernant les étrangers qui ont un séjour de plus de trois mois: en cas de fin ou retrait de séjour, information par écrit à l'étranger qui a 15 jours pour réagir par écrit. Le délai peut être réduit ou augmenté en fonction du cas d'espèce. Des exemples de réduction (nature et gravité des faits, fraude,...) et d'augmentation (dossier plus complexe, longueur du séjour) sont cités dans le projet de loi. Cette mesure ne s'applique pas si : sûreté de l'État, nature et gravité du cas, intéressé injoignable.

Pour les étrangers en séjour irrégulier ou disposant d'un séjour de moins de trois, il est fait référence à la jurisprudence de la CJUE où la notion est plus large.

Comme évoqué dans les points clés, plusieurs dispositions posent questions notamment par rapport à des retraits de séjour de personnes étant nées ou ayant vécu la majeure partie de leur vie en Belgique, ou encore par rapport aux garanties d'un examen approfondi avant de prendre une décision de retrait de séjour ou quant à la suspension et non annulation d'un OQT en cas de séjour ou procédure, et enfin l'accès à un recours effectif.

Dans sa note de politique générale 2017, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a indiqué avoir signé 47 décisions de fin de séjour de criminels, en application de cette nouvelle législation<sup>179</sup>.

<sup>177</sup> Voir art. Art.39/79, §3 de loi sur les étrangers.

<sup>178</sup> Voir art.62 §1 de loi sur les étrangers.

<sup>179</sup> Note de politique générale 2017, *op.cit.*, p. 34.

### 3.1.2. L'ARRESTATION ET LE PLACEMENT EN CENTRE FERMÉ

Comme déjà mentionné<sup>180</sup>, l'étranger qui n'est pas porteur des pièces d'identités ou des documents prévus par la loi peut être arrêté administrativement pour une durée de maximum 24 heures par les services de police. Les ressortissants de pays tiers qui sont là dans le cadre d'un court séjour pourront également faire l'objet d'une arrestation même s'ils étaient en ordre de séjour car la commission d'un fait contraire à l'ordre public peut avoir pour effet qu'il soit mis fin au court séjour. Il s'agit en général d'arrestations en « flagrant délit ».



Pour les citoyens UE, une arrestation est possible mais uniquement dans le cas de fraude et pour des raisons d'ordre public, de sécurité nationale et/ou de santé publique. Les cas de fraude ont été ajoutés par une loi en 2016<sup>181</sup>. Il est également prévu qu'il puisse être mis fin au séjour d'un citoyen de l'UE en cas de charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du royaume<sup>182</sup> mais dans ce cas, la possibilité de délivrer un OQT n'est pas légalement prévue. Pourtant en pratique, quelques personnes ont reçu un OQT dans ce cas<sup>183</sup>. En général, ceux qui sont arrêtés le sont pour des raisons de fait d'ordre public. Quand il le sont dans le cadre d'une première infraction, ils recevront généralement la première fois un simple OQT. Ce n'est qu'en cas de récidive, qu'un citoyen UE sera éventuellement arrêté en vue d'être placé en centre fermé et à la condition qu'il ne dispose plus d'un droit de séjour.

Ces arrestations peuvent se produire dans différentes circonstances : contrôle fortuit, constat d'une infraction pénale, procédure « Sefor »<sup>184</sup>. Dans ce dernier cas, l'OE demande à la police de contrôler les adresses de résidence de l'étranger et d'arrêter celui qui n'a pas respecté les délais prévus pour quitter le pays de manière volontaire. L'OE a indiqué avoir toujours mentionné à la police que l'étranger ne pouvait pas être convoqué en vue d'une arrestation, et « certainement pas pour des fausses raisons »<sup>185</sup>.

<sup>180</sup> Voir plus haut, Partie chiffre, point 1.2. pour des données sur les arrestations à domicile et les suites données aux arrestations administratives.

<sup>181</sup> Loi du 4 mai 2016 portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migrations et modifiant la loi du 15 décembre 1980 ancien art.42septies ensuite abrogé par les lois ordre public du 24 février 2017 pour être remplacé par les articles 43, 44 et 44bis.

<sup>182</sup> Voir art.41ter de la loi sur les étrangers.

<sup>183</sup> Pour plus de détails voir *La migration en chiffres et en droits 2017*, pp.150-153.

<sup>184</sup> Pour plus d'informations voir , Chambre des représentants, 22 février 2017, CRABV 54 COM 604.

<sup>185</sup> Ciré, VwV, *La politique d'éloignement des étrangers en Belgique*, mars 2015, p. 20.

Concernant **les arrestations à domicile**, notons qu'actuellement, les policiers ne sont pas autorisés à entrer de force dans le domicile des personnes en séjour irrégulier pour procéder à leur arrestation en vue de leur éloignement<sup>186</sup>. Néanmoins, depuis déjà plusieurs années, l'OE plaide pour changer la législation<sup>187</sup>.

Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration<sup>188</sup> et le Ministre de l'Intérieur ont fait en 2016 des déclarations allant dans ce sens, ce dernier estimant que des policiers, informés de la présence de personnes sans documents de séjour valables, pouvaient pénétrer au domicile sans mandat afin d'y constater un flagrant délit<sup>189</sup>. Le Ministre de la Justice a contesté cette allégation et a rappelé que « le flagrant délit doit précéder l'entrée dans l'immeuble et ne pas être constaté après l'entrée ».

A défaut, « cela viderait de leur substance les règles en matière de perquisition sur ordre d'un juge d'instruction et par conséquent la protection du domicile »<sup>190</sup>. Une arrestation de personnes en séjour irrégulier faite avec d'importants moyens fin 2016 avait d'ailleurs soulevé ce débat de l'inviolabilité du domicile et de la proportionnalité des moyens utilisés<sup>191</sup>. Myria estime qu'autoriser la pénétration du domicile d'une personne en situation irrégulière sans mandat est particulièrement préoccupant au regard du respect des droits fondamentaux des étrangers (droit à la vie privée) et de l'impact négatif que cette intrusion dans l'intimité peut avoir, en particulier en cas de présence d'enfants<sup>192</sup>.

La **Cour de Cassation** s'est également penchée sur le cas des **arrestations lors de visites domiciliaires** en rappelant les deux seuls cas permettant aux fonctionnaires de police de pénétrer et fouiller des bâtiments sans mandat judiciaire<sup>193</sup> : à la demande moyennant le consentement de la personne, ou lorsqu'un danger grave ne peut être écarté d'aucune autre manière.

Le gouvernement va prochainement déposer à la Chambre un projet de loi qui prévoit que dorénavant les policiers pourront pénétrer dans le domicile des étrangers en séjour irrégulier, sans devoir obtenir l'accord de ces derniers. Mais cela sera soumis à la condition qu'un juge d'instruction ait marqué son accord<sup>194</sup>. S'il est positif que cette possibilité soit soumise à l'autorisation d'un juge d'instruction, il faudra voir en pratique quels seront les critères pris en compte pour déterminer dans quel cas cette arrestation au domicile doit se faire et quelles seront les garanties mises en place pour que les droits des étrangers soient respectés, comme par exemple la présence d'un interprète ou d'un assistant social spécialisé en cas de présence d'enfants.

---

<sup>186</sup> À ce sujet, voir également : M. BEYS, *Quels droits face à la police ? Manuel juridique et pratique*, Couleurs Livres, éd. Jeunesse & Droit, 2014, p. 419.

<sup>187</sup> K. BERGANS, W. CRUYSSBERGHS, G. VERBAUWHEDE, K. STRALEN, B. VERSTRAETE et al., "Het verwijderingsbeleid", *Migratie en migrantenrecht*, éd. M.C. Foblets, D. Vanheule, 2010, p.212 ; *Huiszoekingsbevel schrappen voor illegalen: hoe wettelijk is het?*, 22 december 2014, disponible sur: [www.deredactie.be](http://www.deredactie.be).

<sup>188</sup> Ch. repr., *Compte rendu intégral*, Commission de la Justice, 14 janvier 2015, CRIV 54 COM 055, p. 29.

<sup>189</sup> Chambre des Représentants, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, 21 septembre 2016.

<sup>190</sup> Koen Geens, Communiqué de presse, *La procédure de flagrant délit n'est pas automatiquement applicable à toutes les infractions*, 29 septembre 2016, [www.koengeens.be/fr/news/2016/09/29/la-procedure-de-flagrant-delit-n-est-pas-automatiquement-applicable-a-toutes-les-infracti](http://www.koengeens.be/fr/news/2016/09/29/la-procedure-de-flagrant-delit-n-est-pas-automatiquement-applicable-a-toutes-les-infracti).

<sup>191</sup> Opinion, Selma Benkhelifa, *Perquisitions illégales, la NVA persiste et signe*, [www.levif.be/actualite/belgique/perquisitions-illegales-la-nva-persiste-et-signe/article-opinion-555019.html](http://www.levif.be/actualite/belgique/perquisitions-illegales-la-nva-persiste-et-signe/article-opinion-555019.html).

<sup>192</sup> Voir en ce sens, Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2015, chap. 9- L'arrestation de la famille ; Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016*, p. 238.

<sup>193</sup> Cass. 17 mai 2017, n°P.17.0517.F/1.

<sup>194</sup> Note de politique générale 2017, p.34.

La police ne dispose actuellement<sup>195</sup> que d'un accès limité au registre national<sup>196</sup> et doit donc faire appel à l'OE pour vérifier la situation de séjour de la personne. A la suite de l'arrestation, elle va donc transmettre un rapport administratif de contrôle d'un étranger<sup>197</sup>, document qui sera transmis à l'OE via un système électronique spécifique. Différentes cellules de l'OE peuvent recevoir un rapport administratif : le Bureau C ou la Permanence en dehors des heures de bureau (en cas de contrôle fortuit ou en lien avec des éléments d'ordre public), le Sefor (en cas de contrôle ciblé) et le service Inspection frontières (en cas d'arrestation à la frontière). La police prélève aussi systématiquement les empreintes digitales de ces étrangers pour les communiquer à la police fédérale, qui doit les transmettre à son tour au service Printrak de l'OE, qui les enregistre dans une base de données

Le rapport administratif transmis à l'OE contient en principe des informations sur l'identité de l'étranger, les circonstances de l'interception, la langue maternelle ou autre langue parlée par l'intéressé, les membres de famille, les documents dont il dispose, les indices potentiels de faits de traite des êtres humains ou encore les besoins médicaux, une éventuelle grossesse ou un handicap.

En théorie, les services de police peuvent faire appel à un service d'interprétariat pour discuter avec la personne qui fait l'objet de l'arrestation. L'article 5 de la CEDH prévoit d'ailleurs que toute personnes arrêtée « doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle ».

Néanmoins, le fait que la personne ait reçu des informations relatives à sa détention dans une langue qu'elle comprend, et que la police ait pu poser à la personne, dans cette même langue, toutes les questions requises, par exemple sur son état de santé ou sa situation familiale ne ressort pas clairement du formulaire prévu. Or, c'est sur base de ce formulaire que l'OE va décider de détenir ou non la personne dans un centre fermé. L'OE devrait donc être informé du fait que l'étranger ait ou non bénéficié d'un interprète. Cela pose aussi question en ce qui concerne le respect du droit d'être entendu, qui implique que l'intéressé devrait pouvoir s'exprimer sur sa situation avant qu'un OQT ne lui soit délivré. L'OE ne reçoit pas non plus le PV de l'arrestation avec le détail sur les éléments d'ordre public qui sont reprochés à l'intéressé, mais un résumé des faits et la référence du PV sera par contre généralement mentionnée sur le rapport administratif (selon le numéro, il est possible de connaître la nature de l'infraction).

---

<sup>195</sup> Voir Commission vie privée, Objet : demande formulée par la Police fédérale afin que soit étendu l'accès de la Police locale et fédérale aux données du Registre national, du Registre des cartes d'identité, du Registre des cartes d'étranger et du Registre de la population ou des étrangers (cartes d'identité, du Registre des cartes d'étranger et du Registre de la population ou des étrangers, 19 avril 2017.

<sup>196</sup> Voir arrêté royal du 7 juillet 2003 autorisant certains membres de la police locale et de la police fédérale à accéder aux informations du Registre national des personnes physiques et à en utiliser le numéro d'identification.

<sup>197</sup> Ce document figure en annexe de la Circulaire relative à la mise en œuvre d'une coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou de certaines formes aggravées de trafic des êtres humains, M.B., 20 novembre 2008.

De plus, contrairement à ce qui se passe pour les personnes privées de liberté dans le cadre d'une audition en matière pénale<sup>198</sup>, les étrangers arrêtés pour des raisons administrative ne disposent pas de l'assistance d'un avocat durant leur détention au sein des commissariats<sup>199</sup>.

Des éléments problématiques en lien avec l'arrestation, par exemple faite en violation du droit au respect du domicile mais aussi par exemple uniquement sur base d'un profilage ethnique<sup>200</sup>, sont susceptibles de rendre la détention illégale. La Cour eur. D.H. a ainsi jugé dans une affaire contre la France que le fait que la portée du contrôle du juge administratif ne s'étende pas aux actes antérieurs à la détention, comme l'arrestation, entraîne une violation de la Convention. (l'article 5 § 4 de la CEDH). Cela signifie que dans son appréciation sur la légalité de la détention, le juge doit aussi pouvoir examiner la légalité de l'arrestation<sup>201</sup>.

**Myria recommande d'instaurer des garanties supplémentaires dans le cadre de l'arrestation d'un étranger en séjour irrégulier en particulier en vue de garantir :**

- **le droit d'être entendu, en prévoyant que la police auditionnera la personne d'une manière telle qu'elle puisse formuler l'ensemble des éléments relatifs à sa situation personnelle susceptible d'avoir un impact sur la prise de décision d'éloignement et transmettra les informations à l'OE avant toute prise de décision ;**
- **la prise en compte des vulnérabilités ;**
- **le droit pour l'étranger d'être informé, dans une langue qu'il comprend, des raisons pour lesquelles il est détenu, en mettant en place un système d'interprétariat plus systématique ;**
- **à la demande de la personne, le droit de bénéficier de l'assistance d'un avocat lors de son arrestation administrative par les services de police.**

---

<sup>198</sup> Depuis 2011 en application de la loi dite Salduz. Voir notamment la loi du 21 novembre 2016 relative à certains droits des personnes soumises à un interrogatoire qui vise à transposer la Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires.

<sup>199</sup> Pour les autres droits liés dont bénéficie la personne détenue voir : M. BEYS, *Quels droits face à la police ? Manuel juridique et pratique*, Op.cit. ; Ciré, VwV, *La politique d'éloignement des étrangers en Belgique*, mars 2015, pp.26-27.

<sup>199</sup> À ce sujet, voir également : M. BEYS, *Quels droits face à la police ? Manuel juridique et pratique*, Op.cit., p. 419.

<sup>200</sup> Pour plus d'informations sur le profilage ethnique voir : Myria, *Être étranger en Belgique en 2016*, pp.7-11.

<sup>201</sup> Cour eur. D.H., A.M. C. France, 12 juillet 2016.

### 3.1.3. LA PRÉPARATION DE L'ÉLOIGNEMENT PENDANT LA DÉTENTION ET LE DROIT À L'INFORMATION<sup>202</sup>

A l'issue de son arrestation l'étranger pourra être conduit dans un centre fermé, où il sera détenu préalablement à un éventuel éloignement par les autorités.

Lors de son arrivée au centre fermé, l'étranger fait l'objet d'un entretien administratif, social et médical<sup>203</sup>. Lors de ces trois entretiens, il reçoit en théorie, l'ensemble des informations dont il a besoin. Ces informations peuvent être données oralement mais, comme prévu par l'Arrêté royal sur les centres fermés, certaines doivent en outre être remises par écrit<sup>204</sup>. Des outils ont été développés : les 'info fiches' avec un thème repris dans chaque fiche ainsi qu'un DVD sur l'éloignement et l'utilisation de la contrainte. Ces fiches ont été traduites en 25 langues et le DVD en 17 langues<sup>205</sup>. Lors de ses visites en centre fermé, il a été indiqué à Myria qu'il n'existait pas de fiches sur la mise à disposition du gouvernement, alors que ceci est requis par l'arrêté royal sur les centres fermés. Myria espère qu'une telle fiche sera prochainement rédigé, en particulier eu égard à la forte augmentation du nombre d'étrangers ayant été mis à disposition du gouvernement en 2016.

Ces informations couvrent différents éléments tels que : le fonctionnement et les règles de vie du centre, les procédures liées au statut, l'accès à un avocat, l'information par rapport à la Commission des plaintes, la raison de l'enfermement, une liste d'ONG, la procédure en extrême urgence, etc.

Lorsqu'il pourra en bénéficier, l'étranger recevra aussi en principe des informations sur le retour volontaire assisté par l'OIM depuis un centre fermé qui est possible sous certaines conditions<sup>206</sup>. Le centre fermé transmet en principe les demandes qui lui sont adressées par les personnes détenues au siège de l'administration de l'OE qui vérifie si les conditions pour pouvoir en bénéficier sont remplies. Il semble par contre y avoir des contradictions en ce qui concerne le moment jusqu'auquel la personne peut demander d'en bénéficier : certains de nos interlocuteurs lors de nos visites ou échanges en centres fermés ont indiqué à Myria que cette demande devait être formulée par l'étranger dans les dix jours qui suivent le début de sa détention or il semblerait que cela soit en réalité possible jusqu'au moment où l'étranger est identifié et avant qu'un vol ne soit réservé. Ces informations ne figurent pas sur la fiche d'information.

<sup>202</sup> Informations récoltées lors de visites au centres fermés Caricole et de Merksplas en mai 2017.

<sup>203</sup> On parle d'intake. L'intake administratif se fait directement à l'arrivée par le service administratif et l'intake social et médical se font normalement dans les 24h.

<sup>204</sup> Voir art. 17 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'OE, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu (...) : « Le présent arrêté et le règlement d'ordre intérieur du centre doivent constamment être mis à la disposition de chaque personne qui souhaite les consulter durant son séjour dans le centre. Chaque occupant est mis en possession d'une brochure d'accueil contenant les droits et les devoirs relatifs à son séjour dans le centre et les possibilités d'une assistance dans les domaines médical, psycho-social, moral, philosophique ou religieux. Chaque occupant reçoit une brochure d'information qui lui explique les possibilités de recours contre la détention, la mise à disposition du Gouvernement ou le maintien, les possibilités d'introduire une plainte concernant les circonstances de la détention, de la mise à disposition du Gouvernement ou du maintien, d'obtenir l'assistance d'une organisation non-gouvernementale et de faire appel à une assistance juridique. Ces deux brochures sont disponibles au minimum dans les trois langues nationales et en anglais. »

<sup>205</sup> Fiches : Anglais, Farsi, Albanais, Néerlandais, Chinois, Allemand, Espagnol, Français, Hindi, Turquie, Serbo-Croate, Arménien, Arabe, Pachtoun, Dari, Bulgare, Russe, Haoussa, Vietnamiens, Bengali, Tibétain, Mongol, Kinya, Roumain, Polonais.

DVD : Albanais, Allemand, Français, Néerlandais, Russie, Turc, Urdu, Serbe, Portugais, Hindi, Anglais, Arabe, Chinois, Farsi, Croate, Roumain, Espagnol.

<sup>206</sup> La personne ne doit ni présenter de problèmes d'ordre public, ni avoir déjà fait l'objet d'un accompagnement par le Bureau Sefor.

Dans le cadre de son travail sur les dossiers individuels, Myria a eu connaissance de la situation d'une dame qui souhaitait pouvoir bénéficier du retour volontaire depuis un centre fermé. Néanmoins, il a été jugé par le centre fermé avant même d'avoir envoyé sa demande au siège de l'OE que cela ne serait pas possible. Il y avait aussi des doutes sur le moment où cette demande avait été formulée et si cette personne avait fait sa demande dans les temps. L'intéressée n'a jamais reçu de réponse à sa demande et a donc fini par refuser un vol qui avait été réservé pour elle, alors même qu'elle souhaitait partir. Elle espérait en effet encore pouvoir bénéficier d'une assistance dans le cadre du programme de retour volontaire. Après l'intervention de Myria, il est apparu que Madame n'était plus dans les conditions pour le retour volontaire assisté. Si l'intéressée avait reçu une information claire dès le départ sur les conditions pour bénéficier du retour volontaire assisté, elle aurait accepté le premier vol évitant ainsi d'être maintenue inutilement en détention et de devoir réserver un nouveau billet d'avion.

Myria a également constaté que les étrangers détenus ne sont généralement pas au courant du fait que les frais de rapatriements peuvent leur être réclamés, par exemple s'ils souhaitent revenir en Belgique après un éloignement et que ceux-ci seront particulièrement élevés en cas de longue détention ou lorsqu'une escorte est organisée<sup>207</sup>. Le montant moyen des frais réclamés s'élève en 2016 à 7.000 € par personne<sup>208</sup>, mais dans certains dossiers dont Myria a eu connaissance, ces frais se sont élevés à plus de 15.000€. Il importe donc que l'étranger soit informé de cela, de manière à ce qu'il puisse par exemple décider de partir lors de la première tentative d'éloignement s'il a de fortes chances de revenir par la suite sur base d'un droit au séjour.

Enfin, l'étranger remplit également un **formulaire** (le formulaire 'droit d'être entendu') pour lequel il répond à une série de questions. Il existe deux modèles de formulaire :

- un pour les prisons : complété en prison, généralement avant la prise de décision ;
- un pour les centres fermés : ce formulaire est généralement complété avec le service social lors de l'entretien. Selon Myria, cela ne répond pas au prescrit du droit d'être entendu puisque l'entretien de la personne avec ce formulaire intervient après la prise de décision de maintien en détention. Cet aspect, comme vu plus haut, a d'ailleurs été condamné par le CCE<sup>209</sup>.

On remarque également que le formulaire utilisé dans les prisons est plus complet que celui pour les centres fermés puisqu'il contient également des questions sur le parcours d'études et professionnel en Belgique mais aussi dans le pays d'origine ainsi que les liens familiaux au pays d'origine. Ces distinctions semblent d'autant plus importantes depuis l'entrée en vigueur des lois ordre public. En effet, avant de prendre une décision de retrait de séjour et d'éloignement d'une personne, il convient de faire une évaluation individualisée tenant compte des liens avec le pays d'origine et du comportement de l'intéressé.

Durant la suite de sa détention, l'étranger peut normalement demander à voir son assistant social quand il le souhaite.

Ainsi, en terme d'accès à l'information, Myria constate les développements positifs de canevas d'entretien clairs aussi bien administratif que social et médical ainsi que d'outils contenant toutes les informations dont l'étranger pourrait avoir besoin dans un nombre important de langues.

Cependant, en pratique, Myria a pu constater divers problèmes lors de ses visites :

<sup>207</sup> Dans les fiches d'informations existantes pouvant être données lors de l'entretien d'entrée, l'une de celle-ci (6a) explique ce principe. En pratique cependant, il a été constaté que les fiches ne sont pas systématiquement données et quand elles le sont, les personnes reçoivent une ou deux fiches maximum.

<sup>208</sup> Voir plus haut, *Récupération des frais de rapatriements*, point 1.6.2.

<sup>209</sup> CCE, 8 septembre 2016, n° 233.257.

- la quantité d'information censée être donnée en 24h est énorme, et il paraît illusoire de penser qu'une personne puisse tout retenir. D'autant plus dans une situation de stress qu'on peut imaginer en rentrant dans un centre fermé.
- lors de l'observation de deux entretiens administratifs ('l'intake administratif'), force est de constater que peu d'informations étaient données. Dans un cas, il a été demandé trois fois à la personne si elle voulait signer un document pour partir plus vite (et par la même renoncer à son droit de recours) et dans l'autre la personne ne comprenait pas le français ou le néerlandais et on lui a donné comme seul document une fiche dans sa langue sur la détention des personnes en séjour irrégulier, sans aucune explication orale.
- certaines fiches sont placées dans les salles communes ou à l'entretien administratif mais dans maximum 2-3 langues, pas forcément en évidence et seulement sur un nombre limité de thèmes.
- la liste d'ONG mise en salle commune au centre fermé de Caricole n'a plus été mise à jour depuis plusieurs années et n'a pas été trouvée à Merksplas.

### ENCADRÉ 3. L'ÉTUDE DU RÉSEAU EUROPÉEN DES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME (ENNHRI) SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION DANS LES CENTRES DE DÉTENTION ET D'ACCUEIL<sup>210</sup>

ENNHRI a réalisé une étude dans 12 pays européens (pays d'origine, de transit et de destination)<sup>211</sup> sur l'accès à l'information des migrants sur leurs droits dans les centres de détention et d'accueil. Cette étude a pour objectif de surveiller et améliorer l'accès à l'information des migrants dans ces centres<sup>212</sup>.

Pour cela, des données ont été collectées dans 19 centres, lors de 19 visites de surveillance qui ont eu lieu entre février et juillet 2017 dans huit Etats Membres de l'UE et quatre Etats non Membres de l'UE. Ces visites ont permis de réaliser 83 entretiens basés sur un questionnaire comprenant des questions ouvertes et fermées.

Pour la Belgique, c'est Myria, membre de ENNHRI, qui a réalisé cette étude en faisant le choix de la réaliser uniquement dans les centres fermés.

L'analyse des données a amené ENNHRI à faire des recommandations autour de trois thèmes : l'entretien d'arrivée au centre, la qualité de l'information et la compréhension que le migrant a de l'information. Voici les grandes lignes des diverses recommandations faites autour de ces trois thèmes :

#### 1. L'INTAKE

S'agissant du premier contact du migrant avec les autorités en charge du centre, un bon entretien est une condition préalable importante d'accès adéquat et effectif aux procédures juridiques. Il s'agit également d'un moment clé permettant aux personnels du centre d'identifier éventuellement certaines vulnérabilités. La pratique démontre que la qualité de cet entretien est souvent compromise et la durée trop courte.

<sup>210</sup> Pour l'étude complète voir : <http://ennhri.org/Let-s-speak-about-the-migrants-right-to-information> .

<sup>211</sup> Belgique, Bulgarie, Croatie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Slovaquie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo et Ukraine.

<sup>212</sup> Le terme migrants est utilisé au sens large et définit toute personne de nationalité étrangère quel que soit son statut de séjour dans le pays de destination.

**Recommandations :**

- prévoir le temps nécessaire pour cet entretien avec un minimum de une heure. La durée devrait être prolongée avec des enfants ;
- donner un accès à un interprète durant l'entretien ;
- donner une formation appropriée aux personnels des centres ;
- donner des informations spécifiques de genre.

**2. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION**

La seule façon pour qu'une personne exerce ses droits est pour celle-ci de recevoir rapidement des informations de manière claire et précise. En pratique, il apparaît que l'information n'est pas systématiquement donnée sur certains aspects des droits individuels.

**Recommandations :**

- le personnel devrait être formé afin de pouvoir donner une information à jour aussi bien sur les droits divers que sur l'accès à un interprète ;
- donner de l'information à l'aide de divers canaux : oralement, via des brochures ou panneaux d'information ;
- le personnel doit être accessible pour expliquer et discuter les informations fournies.

**3. LA COMPRÉHENSION DE L'INFORMATION PAR LE MIGRANT**

Une compréhension effective permet à la personne de pouvoir faire valoir ses droits. En pratique, il apparaît que les personnes ne comprennent souvent pas l'information donnée pour diverses raisons (stress de la situation, problème de langue, information incomplète donnée, etc.).

**Recommandations :**

Le personnel devrait régulièrement vérifier la compréhension que les personnes ont de leur situation. Cela peut être fait par le personnel du centre mais également par des acteurs extérieurs.

**Conclusions**

Les données récoltées montrent qu'il existe encore une marge pour que l'accès à l'information théorique des migrants rencontre la pratique. Sur base de ces recherches, ENNHRI recommande de consolider la législation européenne sur divers éléments :

- la Commission européenne devrait suivre attentivement la mise en œuvre de toutes les mesures concernant le droit à l'information des demandeurs de protection internationale ;
- afin de s'assurer que les informations soient données le plus tôt possible : la législation européenne devrait prévoir que les Etats ont la responsabilité d'informer les migrants, au stade le plus tôt possible, de leurs droits et obligations quand ils demandent le bénéfice de la protection internationale ;
- pour prévoir un accès à l'aide juridique gratuite ;
- pour prévoir d'utiliser divers canaux pour donner l'information et assurer un interprétariat professionnel.

**Myria recommande :**

- **de mettre à jour la liste d'ONG et de l'afficher dans différents endroits clés et de donner systématiquement les différentes fiches d'information correspondantes à la situation de la personne dans une langue comprise par lui ;**
- **lors de l'arrivée en centre fermé, de prévoir le temps et personnel nécessaire lors de l'entretien administratif afin de réellement donner toutes les informations prévues à la personne dans une langue qu'elle comprend;**
  - **de prévoir un deuxième entretien social après quelques jours et avant tout rapatriement afin de (re-) donner des informations individualisées.**

#### 3.1.4. L'IDENTIFICATION DE L'ÉTRANGER

L'éloignement d'un étranger en séjour irrégulier requiert qu'il soit préalablement identifié, à défaut de quoi il ne pourra pas retourner dans son pays d'origine ou celui dans lequel il dispose d'un titre de séjour, ou encore celui qui s'est engagé à la reprendre sur base par exemple d'un accord de réadmission. On distingue deux niveaux d'identification. Le premier qui vise à déterminer de quelle nationalité est l'intéressé et éventuellement quelle est son identité exacte, et le second qui vise à lui délivrer les documents requis pour voyager.

#### COLLABORATION VARIABLE DES ÉTATS DE DESTINATION

Chaque État dispose d'exigences différentes en termes d'identification de la personne<sup>213</sup>, certains se contentant de s'assurer qu'il s'agit bien de l'un de ses ressortissants (sur base d'une interview où sont également examinés l'accent et la manière de parler), d'autres exigeant de retrouver l'identité exacte de la personne en se servant de documents qui peuvent établir ce constat (originaux mais parfois aussi copies de toutes sortes de documents personnels) ou lors d'une interview.

Les exigences des États varient aussi en ce qui concerne l'identification nécessaire pour voyager, à savoir ce qui est requis en tant que document d'identité (le passeport ou la carte d'identité, parfois même périmé(e) peut suffire pour l'éloignement vers certains pays, dans certains cas en ayant préalablement juste prévenu les autorités) et/ou de voyage (par exemple un laissez-passer en remplacement du document d'identité ou parfois en complément d'un passeport valable) ou une autorisation de voyage (moins formel qu'un laissez-passer, sous la forme d'une lettre). L'OE établira à cette fin des contacts avec la représentation diplomatique ou consulaire compétente.

Les services qui s'occupent des arrestations disposent d'une liste qui contient des informations sur la coopération avec les différents consulats et ambassades, des documents dont ils ont besoin pour pouvoir éloigner les étrangers selon la nationalité, s'il est possible d'obtenir un document de voyage dans l'hypothèse où la personne n'a aucun document ou s'oppose à son éloignement, etc. Il n'y a en effet aucun sens à mettre quelqu'un en détention si on sait par avance qu'il ne sera pas éloignable, la détention n'étant en toute hypothèse légale que tant que des mesures en vue de mettre en œuvre l'éloignement sont poursuivies<sup>214</sup>.

Par ailleurs, de nouveaux projets de vidéo conférence, pour mettre en contact des ressortissants de pays tiers et leurs autorités en vue de les identifier, ont été mis en place, notamment pour les étrangers détenus en prison<sup>215</sup>.

Enfin, certains pays refusent parfois de délivrer un laissez-passer même après avoir identifié la personne. Les raisons invoquées sont diverses : famille en Belgique, un recours non suspensif en cours ou des politiques propres (comme l'Iran).

<sup>213</sup> Voir Circulaire relative à l'identification d'étrangers en séjour irrégulier, 23 novembre 2009.

<sup>214</sup> Cour eur. D.H., *J.N. c. RU*, 19 mai 2016 ; CJUE, *PPU - Kadzoev*, C-357/09, 30 novembre 2009.

<sup>215</sup> Questions jointes n°11641 et n°12352 de J.-J. Flahaut et K. Jadin, *Comm.Int.*, séance du 13 juillet 2016. [www.dekamer.be/doc/CCRI/html/54/ic474x.html](http://www.dekamer.be/doc/CCRI/html/54/ic474x.html)

## ACCORDS DE RÉADMISSION ET COLLABORATION

Il existe différentes sortes d'accords avec des États pour faciliter l'éloignement vers des pays tiers<sup>216</sup> :

- les accords de reprises conclus par le Benelux ;
- les accords de réadmission conclus par l'Union européenne ;
- les protocoles de mise en œuvre additionnels aux accords de l'UE conclus par le Benelux ;
- des Memorandum of Understanding (MoU) conclus par la Belgique ;
- des engagements de travail conclus entre l'OE et les autorités des pays d'origine.

Les accords de reprises ne sont en principe pas établis par la Belgique seule, mais par le Benelux. Cela n'est par ailleurs possible que si l'UE n'a ni conclu, ni été mandatée pour conclure un accord de réadmission.

Le Benelux<sup>217</sup> possède des accords de reprises avec des pays de l'UE (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Croatie, Estonie, France, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovénie). Depuis l'entrée en vigueur de la directive retour, la Belgique ne peut néanmoins plus négocier d'accords bilatéraux avec les États européens. Les exigences pour renvoyer depuis la Belgique un ressortissant de pays tiers vers un État membre où il dispose d'un droit ou d'un titre de séjour varient selon que le Benelux ait ou non un accord avec cet État de l'UE :

- si ce n'est pas le cas, la Belgique ne pourra généralement le renvoyer que si l'intéressé dispose d'un passeport et d'un permis de séjour valable. Si un des deux documents est périmé, il devra rentrer dans son pays d'origine et si besoin demander un visa pour retourner dans l'État membre. Dans des cas particuliers, par exemple un réfugié reconnu ou un bénéficiaire de la protection subsidiaire, il ne devra pas repasser par son pays d'origine.
- si par contre, il existe un accord Benelux, il sera possible de renvoyer l'intéressé vers le pays où il dispose d'un droit de séjour sans qu'il ait de passeport valable et parfois même un titre de séjour valable.

Le Benelux et l'UE<sup>218</sup> ont aussi conclu des accords de reprises et réadmission avec des États tiers, sur base desquelles des ressortissants de cet État, mais parfois aussi d'autres étrangers qui y disposent d'un droit de séjour ou y ont transité, peuvent être renvoyés. Dans ces accords, il est fait référence aux moyens de prouver ou d'apporter un commencement de preuve de nationalité ou d'application d'un des critères de l'accord, les modalités de transfert, le remboursement des coûts, etc. En général, à défaut d'accord explicite dans un certain délai, l'État partie est réputé avoir accepté la réadmission. L'accord de réadmission précise aussi quel est le document nécessaire en cas d'absence d'accord, soit par exemple un laissez-passer européen, soit un laissez-passer national.

Les accords de réadmission conclus au niveau du Benelux s'accompagnent généralement d'un protocole d'application, qui permet de préciser efficacement la manière dont l'accord sera appliqué, à propos notamment des formulaires qui seront utilisés, leur mode d'envoi ou les obligations de

---

<sup>216</sup> Pour une liste détaillée de l'ensemble de ces accords, voir : Question n°1020 de M. De Coninck du 16 janvier 2017 (N.), Q.R., Ch., 2016-2017, séance du 23 mai 2017, n°54-118, pp.203-208 : [www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0118.pdf](http://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0118.pdf). Depuis la publication de cette question, une loi portant assentiment à l'accord entre le Benelux et la République du Kazakhstan relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière et son protocole d'application a été publiée le 16 juin 2017.

<sup>217</sup> Pour une copie des accords conclus par le Benelux, voir : [https://diplomatie.belgium.be/fr/traites/la\\_belgique\\_depositaire](https://diplomatie.belgium.be/fr/traites/la_belgique_depositaire). Néanmoins, les plus anciens d'entre eux ne sont pas repris sur ce site web.

<sup>218</sup> Pour une copie des accords de réadmission conclus par l'UE voir : [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en).

l'escorte lors de la réadmission ou du transit. Le Benelux conclut aussi des protocoles d'application avec les États ayant conclu un accord de réadmission avec l'UE. Ceux-ci doivent aussi être ratifiés. La conclusion d'un tel protocole n'est toutefois pas toujours obligatoire pour appliquer l'accord (par exemple, pour le Pakistan<sup>219</sup>, aucun protocole d'application n'est prévu, contrairement à l'accord conclu par l'UE avec la Russie<sup>220</sup> qui requiert un protocole d'application par État membre, donc bilatéral Russie-Belgique). En vue de limiter les obstacles dans la mise en œuvre de ces accords, des comités de réadmission mixte, composés des États membres et des États tiers parties, se réunissent périodiquement (biennal, annuel ou semestriel).

La conclusion d'accords avec des États tiers constituent une priorité tant de la Belgique<sup>221</sup> que de l'UE<sup>222</sup>. Certains États dont les ressortissants figurent parmi les nationalités les plus arrêtées et/ou éloignées, ont conclu récemment des accords de différentes natures avec le Benelux et/ou l'UE :

- ainsi l'UE a conclu en octobre 2016<sup>223</sup> une déclaration d'intention avec l'Afghanistan<sup>224</sup> portant notamment sur le retour forcé des personnes qui n'ont pas obtenu la protection internationale, et qui a suscité des critiques en termes de protection<sup>225</sup> ;
- la Belgique a notamment signé des « Memorandum of Understanding's » avec le Togo (septembre 2015), le Nigéria (décembre 2015), le Maroc (avril 2016), la Somalie (décembre 2016), le Cameroun (février 2017) et l'Iraq (24 et 25 avril 2017).

Des accords sont aussi en discussion avec l'Algérie suite à une mission organisée en décembre 2016<sup>226</sup>. Une proposition est en négociation. Actuellement, des démarches spécifiques sont toujours demandées comme de faire compléter un questionnaire ou prendre des empreintes et ce afin d'identifier la personne.

Les laissez-passer ou documents de voyage qui sont délivrés le sont généralement pour une certaine durée, parfois de seulement 24 heures ce qui implique que les autorités belges ne peuvent le réceptionner que la veille de l'éloignement, et moyennant un coût qui peut varier jusqu'à environ 250 €.

Dans certains cas, il est fait usage du modèle uniforme de document européen de voyage, communément appelé laissez-passer européen<sup>227</sup> : il s'agit de laissez-passer délivré non pas par l'État d'origine du migrant qui fait l'objet de l'éloignement mais par un État tiers, généralement d'où est éloigné l'intéressé. Pour utiliser ce laissez-passer, il existe normalement toujours un accord préalable

---

<sup>219</sup> Accord entre la Communauté européenne et la République islamique du Pakistan concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *J.o.* n° L 287 du 04 novembre 2010.

<sup>220</sup> Accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie, *J.o.* n° L 129 du 17 mai 2007.

<sup>221</sup> Voir Note de politique générale 2016, *Op.cit.*, p.31.

<sup>222</sup> Voir Commission européenne, *Communication relative à une politique plus efficace de l'Union Européenne en matière de retour – plan d'action renouvelé (...)*, p. 12. La Commission prévoit aussi d'utiliser davantage les bases de données européennes à des fins d'identification, voir plus haut le point 2.1. *Evolutions récentes - Europe*.

<sup>223</sup> European Commission, Daily News, 03 octobre 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEX-16-3282\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-16-3282_en.htm).

<sup>224</sup> Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU,

[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_afghanistan\\_joint\\_way\\_forward\\_on\\_migration\\_issues.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf).

<sup>225</sup> The Guardian, EU signs deal to deport unlimited numbers of Afghan asylum seekers, [www.theguardian.com/global-development/2016/oct/03/eu-european-union-signs-deal-deport-unlimited-numbers-afghan-asylum-seekers-afghanistan](http://www.theguardian.com/global-development/2016/oct/03/eu-european-union-signs-deal-deport-unlimited-numbers-afghan-asylum-seekers-afghanistan).

<sup>226</sup> La Libre, La Belgique tente de renforcer la coopération policière avec l'Algérie La Libre, 8 décembre 2016,

[www.lalibre.be/actu/belgique/la-belgique-tente-de-renforcer-la-cooperation-policiere-avec-l-algerie-58494a23cd709a48787c4049](http://www.lalibre.be/actu/belgique/la-belgique-tente-de-renforcer-la-cooperation-policiere-avec-l-algerie-58494a23cd709a48787c4049).

<sup>227</sup> Pris en application du Règlement (UE) 2016/1953 qui a récemment abrogé la recommandation du Conseil du 30 novembre 1994. Voir plus haut, point 2.1. *Evolutions récentes - Europe*.

avec le pays d'origine sur le principe de l'utilisation de ce document. Cet accord de principe sur l'utilisation du laissez-passer européen s'étend généralement aussi sur les circonstances et modalités pour faire usage de ce document en pratique. Ainsi certains Etats requièrent que leur accord préalable soit donné avant toute délivrance de ce document. Pour d'autres Etats, ce document sera utilisé sans accord préalable des autorités nationales lorsque l'identification de leur ressortissant est jugée évidente. Dans d'autres cas, il pourra être accepté par un Etat d'origine que ce document soit utilisé en l'absence de réponse de leur part quant à l'identification d'une personne dans un délai imparti. Les Etats acceptent aussi parfois que ce document soit utilisé après une vérification auprès des autorités nationales dans le pays d'origine, sans passer par l'entremise des autorités diplomatiques ou consulaires situées en Belgique. Son usage est en principe gratuit.

Le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a indiqué que ce document n'était utilisé que si « le pays tiers accepte l'utilisation de ce document et quand il n'y a aucun doute sur la nationalité de la personne concernée »<sup>228</sup>. Par exemple, cela serait utilisé avec l'Afghanistan quand l'ambassade n'aurait pas délivré le laissez-passer national dans le délai prévu. Certains estiment néanmoins que ce laissez-passer permet d'éviter une véritable identification de l'étranger et ainsi contourne l'obtention d'un accord préalable des autorités nationales<sup>229</sup>.

Enfin, en ce qui concerne le refoulement, il n'implique en principe pas l'accord de l'État de destination. Il appartient à la compagnie aérienne de le renvoyer dans ce pays. Par contre, cela ne signifie pas pour autant que la personne ne devra pas être identifiée. En principe, en application de la Convention de Chicago<sup>230</sup>, il ne faudra pas obtenir de document spécifique. Mais pour certains pays de destination, il sera quand même nécessaire pour les autorités d'obtenir un document de voyage selon les règles définies par cet État. Dans ce cas-là, il faudra passer par un véritable processus d'identification. Cela sera aussi le cas lorsque les autorités ne parviennent pas à déterminer par quel vol l'intéressé est venu.

#### ENCADRÉ 4. LE CAS DES SOUDANAIS

Depuis mi-juillet, le nombre de ressortissants soudanais détenus en centres fermés a fortement augmenté. Début septembre des opérations policières ont été menées au parc Maximilien et aux alentours. **A la date du 4 octobre 2017**, on comptait 30 opérations policières. Lors de ces opérations 653 personnes en séjour irrégulier (dont 215 Soudanais, 172 Erythréens, 59 Syriens) ont fait l'objet d'une arrestation administrative. 275 personnes ont été interceptées et la moitié d'entre elles envoyées en centres fermés en vue d'un rapatriement. Dans ce nombre 99 se sont déclarées Soudanaises<sup>231</sup>. Sur ces 99, on dénombre 52 « hits » Eurodac c'est-à-dire que ces personnes seront éloignées vers un autre pays européens par lequel elles sont passées. 29 de ces 52 hits Eurodac sont déjà éloignées et 13 le seront prochainement.

Dans le cadre des arrestations de ressortissants soudanais, le secrétaire d'État à l'Asile et la

<sup>228</sup> Q.R., Ch., 2015-2016, séance du 25 juillet 2016, pp.391-393

<sup>229</sup> Rapport annuel Migration, 2013, p. 191 ; CBAR, FAQ, Laissez-passer Européen, 18 décembre 2013, disponible sur : [www.cbar-bchv.be](http://www.cbar-bchv.be) ; Aedh, Un « nouveau » laissez-passer européen, pour améliorer l'efficacité de la politique de retour, 26 juillet 2016, [www.aedh.eu/Un-nouveau-laissez-passer-europeen.html](http://www.aedh.eu/Un-nouveau-laissez-passer-europeen.html).

<sup>230</sup> Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) de 1944.

<sup>231</sup> Questions n°20407, 20563, 20906 et 20907 de M. W. De Vriendt, n°20451 de M. M. Van Hees, n°20461 de Mme B. Pas, n°20485 de Mme C. Fonck, n°20511, 20932, 20933, 20934, 20935 20936 et 20940 de Mme M. De Coninck, n°20561 de M. B. Hellings, n°20564 de Mme N. Lanjri, n°20870 et 20972 de Mme S. Smeyers et n°20984 de Mme J. Fernandez Fernandez, Q.R., Ch., 2016-2017, séance du 4 octobre 2017, n°54-742, pp.19-30.

Migration a expliqué la procédure utilisée : une enquête sur les procédures d'éloignement vers le Soudan réalisées par d'autres pays européens a été menée et des contacts pris avec le Royaume-Uni et la France. Le secrétaire d'État indique que d'autres pays européens ont mis en place des collaborations avec les autorités soudanaises afin d'identifier leurs ressortissants. Malgré certaines critiques évoquées dans ces collaborations<sup>232</sup>, le secrétaire d'État rencontre l'Ambassadeur soudanais mi-septembre et fait venir une délégation soudanaise afin de pouvoir identifier les personnes se déclarant ressortissants soudanais. Il reconnaît n'avoir fait aucun accord écrit s'agissant d'une collaboration informelle. L'équipe d'identification réalise l'interview de 61 personnes jusqu'au 2 octobre. 43 documents de voyage vont être délivrés. Au 4 octobre, il y a un rapatriement pour lequel la personne aurait marqué son accord et sans escorte vers le Soudan. Mais la presse dénonce le caractère volontaire de ce rapatriement car la personne aurait contacté en pleur, la veille de son rapatriement, un membre de la plateforme citoyenne exprimant ne pas vouloir partir mais être 'au bout du rouleau'. Ce rapatriement aurait eu lieu malgré une ordonnance du Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance de Bruxelles de ne pas organiser celui-ci<sup>233</sup>.

Au 4 octobre 2017, on ne comptait qu'une seule demande d'asile introduite par un ressortissant soudanais. En effet, ces personnes ne semblaient pas vouloir introduire de demande d'asile en Belgique. La plupart visaient un autre pays européens. Certaines personnes évoquaient également la perte de confiance envers les interlocuteurs rencontrés suite à la présence de cette délégation soudanaise ainsi que le fait qu'ils ne veulent pas introduire une demande d'asile à partir d'un centre fermé.

Les organisations dénoncent l'absence d'information adéquate donnée à ces personnes avant leur arrestation. Les brochures distribuées dans le parc n'évoquent que la possibilité d'un retour volontaire sans évoquer la procédure de demande de protection internationale.

Certaines questions se posent également par rapport à l'âge de ces personnes, certains ressortissants soudanais affirmant avoir moins de 18 ans. Un flou existe sur les mesures qui auraient été prises afin d'assurer un bon encadrement de ces mineurs. On apprend par la presse que deux de ces personnes auraient été libérées suite aux résultats de test osseux confirmant leur minorité<sup>234</sup>.

Depuis le 4 octobre, plusieurs tentatives d'éloignement ont été prévues. Avec l'organisation de ces tentatives, certaines des personnes ayant un éloignement programmé ont finalement demandé l'asile et/ou ont eu recours à un avocat.

A la date de clôture du rapport, à la connaissance de Myria, on compte environ une quinzaine de décisions de juridictions diverses sur la question des Soudanais.

---

<sup>232</sup> Voir notamment pour la France un article de presse critiquant l'éloignement de ressortissants Soudanais vers le Soudan alors même que la France a fait l'objet de plusieurs condamnations: [www.liberation.fr/france/2016/06/07/expulsions-des-prefectures-recompensees-par-la-cimade-pour-leurs-pratiques-abusives\\_1457967](http://www.liberation.fr/france/2016/06/07/expulsions-des-prefectures-recompensees-par-la-cimade-pour-leurs-pratiques-abusives_1457967).

<sup>233</sup> Voir article dans Le Vif du 20 octobre 2017 : [www.levif.be/actualite/belgique/asile-et-soudan-un-retour-volontaire-force/article-normal-742231.html](http://www.levif.be/actualite/belgique/asile-et-soudan-un-retour-volontaire-force/article-normal-742231.html).

<sup>234</sup> Voir l'article du Soir du 17 octobre 2017 : <http://plus.lesoir.be/119862/article/2017-10-17/des-mineurs-detenus-dans-des-centres-fermes>.

Le CCE s'est prononcé le 26 septembre en chambre réunie<sup>235</sup> en ordonnant la suspension d'un OQT. Un autre arrêt a suivi constatant l'irrecevabilité de la requête en extrême urgence contre 'la suspension d'un vol vers Khartoum'<sup>236</sup>.

La Ligue des droits de l'Homme a introduit le 9 octobre une requête unilatérale devant le tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance de Liège sollicitant l'interdiction d'expulser tout ressortissant soudanais détenu au centre de Vottem du territoire Belge, en extrême urgence, et d'assortir ces interdictions d'une astreinte de 10.000 euro. Le même jour, le tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance de Liège interdit à l'Etat belge de rapatrier les ressortissants soudanais détenus au centre fermé de Vottem à destination du Soudan mais aussi de tout autre Etat membre de l'Union européenne. Il interdit également toute mission d'identification. Ces interdictions sont assorties d'une astreinte de 20.000 euros en cas de non-respect. Cette ordonnance est confirmée malgré la tierce opposition de l'Etat belge le 18 octobre. L'état belge a indiqué aller en appel<sup>237</sup>.

La Chambre du Conseil et le Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance de Bruxelles ont également rendu de nombreux arrêts. A notre connaissance toutes les décisions condamnent l'Etat belge et soit ordonnent la libération immédiate soit interdisent le rapatriement, et ce même si le but de la personne était de se rendre dans un autre pays européens<sup>238</sup>.

Dernièrement, une décision de la Chambre des mises en accusation de Bruxelles donne raison à l'Etat belge en affirmant qu'un renvoi d'un ressortissant soudanais du Darfour ne pose pas de problème étant donné l'indépendance du Darfour en Soudan du Sud<sup>239</sup>. Ce jugement est étonnant puisque le Darfour ne fait pas partir du Soudan du Sud.

Depuis cette décision, la chambre du Conseil de Bruxelles ne semble pas vouloir suivre cette nouvelle jurisprudence puisque le 25 octobre ordonne encore la remise en liberté après un avis positif du parquet<sup>240</sup>.

Finalement, le 28 octobre, le tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance néerlandophone de Bruxelles, en référé et sur requête unilatérale, rejette la tierce opposition de l'Etat belge et confirme l'interdiction de rapatriement pour un ressortissant soudanais jusqu'à ce que les juridictions d'instructions ou la Cour de Cassation se soient prononcées<sup>241</sup>.

Une guerre des juges a-t-elle commencé ?

Au vu de toutes les informations récoltées, certaines questions restent, selon Myria, sans réponses. Nous en évoquons certaines ici :

- Sur base de quels critères certaines personnes ont été placées en détention et d'autres non ?

<sup>235</sup> CCE 26 septembre 2017, n°192 584 CR, voir également 2 décisions antérieures du côté néerlandophone : RVV 17 juli 2017, n°189 793.

<sup>236</sup> CCE 8 octobre 2017, n°193296.

<sup>237</sup> Trib. 1<sup>ère</sup> Inst. (Liège), réf., Ord. 18 octobre 2017, Rôle des référés n°17/109/C, Inédit.

<sup>238</sup> Pour exemples : Trib. 1<sup>ère</sup> Inst. (Bxl), CC, Ord. 11 octobre 2017, Inédit. Trib. 1<sup>ère</sup> Inst. (Bxl), CC, Ord. 13 octobre 2017, Inédit (plusieurs arrêts le même jour). Trib. 1<sup>ère</sup> Inst. (Bxl), CC, Ord. 18 octobre 2017, Inédit.

<sup>239</sup> Trib. 1<sup>ère</sup> Inst. (Bxl), CMA, 24 octobre 2017, n°2017/3415, Inédit.

<sup>240</sup> Trib. 1<sup>ère</sup> Inst. (Bxl), réf., Ord. 25 octobre 2017, Inédit.

<sup>241</sup> Trib. 1<sup>ère</sup> Inst. (Bxl), réf, 27 octobre 2017, n°17/90/C, Inédit.

- Quelles mesures spécifiques d'accompagnement ont été prises pour les personnes se déclarant mineurs ? Quelles procédures ont été mises en place pour déterminer l'âge de ces personnes et y a-t-il eu des contestations ?
- Quelles garanties ont été prises pour tenir compte d'éventuelles vulnérabilités ? Les personnes ont-elles eu accès à un interprète au moment de leur arrestation ou au commissariat de police ?
- Quelles informations ont-elles reçues avant leur arrestation concernant la procédure d'asile ?
- Quelles garanties ont été prises, en connaissant la situation au Soudan et le risque de mauvais traitement de personnes identifiées comme opposants et renvoyées vers le Soudan, pour analyser une crainte de mauvais traitement constituant une violation de l'article 3 de la CEDH ?
- Combien de ressortissants soudanais ont été éloignés vers un autre pays européen à ce jour et vers quel(s) pays ? En outre, un examen des garanties contre des mauvais traitements a-t-il été réalisé avant ces renvois ?
- Comment s'est réellement passé le retour volontaire ? Y a-t-il eu d'autres éloignements depuis ?
- Un suivi est-il mis en place des personnes renvoyées vers le Soudan ou vers un autre pays européens ?
- Etant donné une jurisprudence importante interdisant les rapatriements vers le Soudan, est-il toujours prévu de garder les ressortissants soudanais en centres fermés ?

Bien qu'il apparaît que ce groupe n'ait pas voulu collaborer avec les autorités et que cela ait rendu la situation plus difficile, ces cas de ressortissants soudanais montrent clairement une absence de transparence quant aux procédures utilisées, aux informations données et garanties qui leur ont été offertes. Myria dénonce ces pratiques et recommande un encadrement plus stricte permettant un accès à l'information et à l'aide juridique le plus tôt possible dans la procédure. L'absence de collaboration de l'étranger qui fait l'objet d'une procédure d'éloignement ne permet pas à un État de déroger à ses propres obligations.

Ainsi on constate que les règles en matière d'identification varient selon la nationalité. Lorsqu'il n'y a pas d'accord de réadmission, la procédure qui est certes connue de l'administration pour chacun des États, ne figure pas par écrit. Il existe donc une certaine opacité sur les exigences des différentes États et les étrangers en séjour irrégulier arrêtés ou détenus ne sont donc pas en mesure de savoir ce qui permet leur identification ou leur éloignement. Ils ne sont généralement spontanément informés de l'état d'avancement de la procédure d'identification que lorsqu'ils reçoivent l'information qu'un vol a été réservé<sup>242</sup>. Myria a pu constater que cela créait parfois un sentiment de méfiance de la personne qui devait être éloignée et qui ne comprenait pas sur quelle base elle aurait pu être identifiée. Par ailleurs, parfois la personne détenue a, via des contacts avec son ambassade, reçu l'information que cette dernière ne délivrerait pas de laissez-passer, ce qui semble ensuite être contredit par les autorités belges et ce qui suscite dès lors une opposition plus vive par l'intéressé à son éloignement. **Myria recommande donc qu'une plus grande transparence soit prévue en ce qui concerne le processus d'identification, tant en ce qui concerne les exigences requises que l'état d'avancement du processus dans le cas particulier.**

<sup>242</sup> Ou en consultant le dossier dans un recours contre la détention, où l'OE doit justifier que des démarches sont toujours en cours auprès de l'ambassade.

### 3.1.5. LE DROIT À L'INFORMATION EN VUE DE L'ÉLOIGNEMENT<sup>243</sup>

Légalement, il existe deux dispositions relatives au droit d'être informé de l'éloignement. La première concerne, **lors d'une première tentative d'éloignement**, l'obligation de prévenir l'avocat de l'intéressé minimum 48h avant une éventuelle tentative d'éloignement<sup>244</sup>. Cependant, cette disposition ne s'applique ni aux maisons de retour, ni aux tentatives successives et ne prévoit aucune obligation si l'intéressé n'a pas d'avocat. En outre, le non-respect de cette obligation n'est assortie d'aucune sanction.

La deuxième concerne l'obligation de convoquer devant le CCE lors d'un recours en suspension en extrême urgence lorsque **l'intéressé ou son avocat** n'ont pas été informé au moins 48h avant la tentative d'éloignement<sup>245</sup>.

En règle générale, l'assistant social de la personne détenue la prévient dès qu'il reçoit l'information d'un vol pour cette personne. L'information n'est pas donnée dans certains cas spécifiques, qui ont été discutés et décidés en équipe, notamment lorsqu'il est estimé que cela peut représenter un danger pour la personne.

Comme évoqué dans le point 3.1.3., un DVD sur l'éloignement, avec les différents niveaux possibles de contraintes (vol sans escorte, vol avec escorte, vol sécurisé), est proposé à l'arrivée de l'étranger dans le centre. Selon les informations reçues, peu d'étrangers veulent voir ce DVD à leur arrivée.

Dès lors, il semble important selon Myria, **de prévoir une information systématique globale et complète sur la décision d'éloignement ainsi que sa mise en pratique** (détails du vol, utilisation de la contrainte ou non selon les étapes, mesures mises en œuvre, etc.) **et cela juste avant sa mise en œuvre.**

Myria a eu connaissance de différents cas de personnes ne semblant pas avoir été informées ou pas suffisamment de leur éloignement ce qui crée dans leur chef un stress supplémentaire.

### 3.1.6. L'APTITUDE À VOLER (FIT TO FLY) ET LE PROGRAMME 'SPECIAL NEEDS'

En Belgique, aucune norme contraignante n'oblige les autorités à établir systématiquement une attestation suite à un examen médical avant l'éloignement afin de s'assurer que l'étranger est en état d'être éloigné par avion (**procédure « fit to fly »**). Il est dès lors difficile de savoir si cet examen est réalisé dans tous les cas et quand il l'est, dans quelles conditions. Il devrait être réalisé lors de l'entretien de sortie mais la pratique diffère d'un centre à l'autre. Myria a été informé de certaines pratiques abusives, comme par exemple une personne considérée comme 'non fit to fly' (inapte à voler) changée l'heure avant son vol en 'fit to fly' (apte à voler) sans examen médical.

<sup>243</sup> Informations récoltées lors de la visite de Myria au centre de Caricole et Merksplas en mai 2017.

<sup>244</sup> Voir article 62 de l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'OE, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

<sup>245</sup> Résonnement à contrario de l'article 39/82, §4, 4°.

**Selon Myria, la loi devrait imposer qu'aucun éloignement ni refoulement ne puisse s'effectuer sans examen médical préalable et indépendant ayant conclu à l'aptitude au vol (« fit to fly ») de la personne, et permettre le contrôle systématique selon une procédure identique dans tous les cas de la présence et pertinence de l'attestation médicale dans le dossier de l'étranger.**

Pour les vols sécurisés, le Code de conduite de Frontex<sup>246</sup>, prévoit que les étrangers ne peuvent être éloignés que si leur état de santé le permet, ce qui doit être attesté par un certificat médical délivré à l'issue d'un examen.

Le **programme 'Special needs'** a été mis en place par l'OE depuis 2009<sup>247</sup>. Il permet à certaines personnes de bénéficier d'une assistance individualisée en fonction de leurs besoins spécifiques. L'objectif est de soutenir les personnes vulnérables (particulièrement les personnes ayant un besoin spécifique psychologique ou médical) qui doivent retourner dans leur pays d'origine. Leur séjour en centre fermé peut être adapté, elles peuvent bénéficier d'un accompagnement lors du retour et si nécessaire d'une aide à se réintégrer dans leur pays d'origine.

En 2016, 43 personnes ont bénéficié de ce programme.

Selon l'OE<sup>248</sup>, même s'il n'est plus possible pour un étranger de bénéficier d'un retour volontaire assisté, cela ne signifie pas qu'il ne pourra plus bénéficier du retour forcé assisté, le programme Special needs. En ce qui concerne le fait de bénéficier ou non du programme Special needs, il s'agit d'une décision qui est prise en équipe au niveau du centre fermé. Ensuite l'équipe 'special needs' de l'OE analyse la disponibilité et l'accessibilité des soins demandés et du suivi qui peut être fourni dans le pays d'origine. L'intéressé pourra toujours solliciter l'application de ce programme, mais il ne sera pas toujours tenu compte de sa demande. Ainsi, Myria a suivi une situation individuelle dans le cadre de laquelle l'intéressé et sa famille estimait qu'en raison de ses problèmes psychologiques importants, il serait souhaitable qu'il puisse bénéficier du programme 'Special needs', ce qui n'a pas été octroyé par l'OE.

La difficulté est que les critères utilisés pour déterminer qui peut bénéficier du programme ne sont pas toujours clairs. **Selon Myria ces critères devraient être clarifiés, rendus publics et communiqués aux personnes concernées à l'arrivée dans le centre.**

### 3.1.7. LES MESURES PRISES EN VUE DE L'ÉLOIGNEMENT (MISE EN ISOLEMENT)

**Mise en isolement** : il s'agit de l'enfermement dans un local d'isolement. Ce local doit comprendre un matelas, des toilettes et un système d'appel du personnel. La mise en isolement est normalement prévue pour des mesures de sanctions et ne peut qu'être imposée par le directeur du centre<sup>249</sup>.

Lors des visites effectuées au centre Caricole et à Merksplas, différentes pratiques ont été expliquées à Myria concernant la mise en isolement avant un éloignement.

<sup>246</sup> Art. 7 du Code de conduite Frontex pour les opérations de retour conjointes coordonnées par l'Agence, 7 octobre 2013.

<sup>247</sup> Voir *Rapport annuel Migration 2013*, p.187 et voir également CIRE, *La politique d'éloignement des étrangers en Belgique*, mars 2015, p.39 et suiv.

<sup>248</sup> Rencontre OE 31 janvier 2017.

<sup>249</sup> Voir art. 97 à 103 de l'arrêté royal du 2 août 2002, *Op.cit.*

Au Caricole, un étranger qui va être éloigné n'est en principe pas mis préalablement en isolement, hormis les cas où cela se fait pour des raisons pratiques (vol tôt, ne pas réveiller les autres personnes dans la chambre) ou parce que l'équipe pense que la personne pourrait poser des difficultés et s'opposer à son départ.

A Merksplas, cela se fait systématiquement, la personne étant placée dans une aile séparée (le bloc 5) quelques heures avant son vol<sup>250</sup>.

Pourtant l'arrêté royal<sup>251</sup> en la matière ne prévoit pas une telle mesure pour un éloignement. L'article 98, 4° évoque le placement dans un local d'isolement comme mesure d'ordre qui n'est prévue que dans certains cas qui ne couvrent pas l'éloignement<sup>252</sup>. Cette pratique n'est donc pas légalement encadrée et varie donc d'un centre à l'autre.

**Myria recommande d'insérer dans la réglementation l'interdiction de placer l'étranger en isolement avant l'éloignement sauf sur décision motivée limité aux cas strictement nécessaires.**

## 3.2. L'ÉLOIGNEMENT

### 3.2.1. UN DÉPART AVEC OU SANS ESCORTE : LE TRANSFERT VERS L'AÉROPORT ET LA PRISE EN CHARGE PAR LA POLICE FÉDÉRALE

**DEPU** : personnes rapatriées, sans escorte, personnes ayant achetées elles-mêmes un billet et personnes rapatriées par voies terrestres

**DEPA** : personnes rapatriées avec escorte (vol de ligne ou vol spécial)

**INAD** : personnes arrêtées à la frontière et refoulées sans escorte

**ANAD** : personnes arrêtées à la frontière et refoulées avec escorte

L'exécution des rapatriements est réglée par un protocole, non publié, signé entre l'OE et la police aéronautique de l'aéroport de Bruxelles National (connu sous l'acronyme « LPA-BRU-NAT »)<sup>253</sup>.

Les recommandations de la Commission Vermeersch<sup>254</sup> fixent les différentes étapes d'une procédure d'éloignement mais cela n'est pas encadré tel quel dans un texte contraignant. Myria se base ici aussi sur les informations reçues lors de réunions avec l'OE<sup>255</sup> ainsi qu'avec la police aéroportuaire<sup>256</sup>.

En principe, chaque personne faisant l'objet d'un éloignement a la possibilité de partir sans escorte ou assistance. Mais, si nécessaire, la contrainte peut être appliquée. Il peut y avoir jusqu'à quatre étapes dans les tentatives d'éloignement mais elle ne sont pas obligatoires étant donné qu'un retour forcé peut-être organisé dès lors qu'un ressortissant d'un pays tiers s'oppose à son éloignement ou

<sup>250</sup> Au moins 6h avant le vol avec escorte, au moins 4h avant le vol sans escorte et la veille si le vol est tôt le matin.

<sup>251</sup> AR fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'OE, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, 2 août 2002.

<sup>252</sup> Voir AR. 2 août 2002, *Op.cit.*, art.98, §2.

<sup>253</sup> En application des instructions du Ministre de l'Intérieur et de l'Arrêté ministériel du 11 Avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté, *M.B.*, 14 avril 2000.

<sup>254</sup> Commission Vermeersch II, *Fondements d'une politique humaine et efficace d'éloignement*, 31 janvier 2005.

<sup>255</sup> Réunion du 22 décembre 2016 et 31 janvier 2017.

<sup>256</sup> Rencontre du 8 juin 2017.

lorsqu'il présente un risque de dangerosité. Il arrive que la contrainte soit utilisée dès le premier éloignement et cela même si la personne exprime son souhait de partir. Une escorte peut être prévue dès le premier vol si le comportement de l'intéressé est considéré comme problématique dans le centre fermé (marque manifestement son refus de départ, grève de la faim, ...), en cas de problèmes psychiatriques, ou si la personne a un casier judiciaire ou encore est mise à disposition du gouvernement.

Les 4 étapes peuvent être :

- 1ère tentative, la personne rentre seule dans l'avion sans escorte. Dans ce cas la personne peut refuser de monter dans l'avion une fois à l'aéroport.
- la 2ème tentative est le départ forcé sans escorte, les policiers accompagnant la personne jusqu'à l'avion. Si la personne refuse de monter dans l'avion, elle est en principe ramenée au centre.
- la 3ème tentative est le départ avec escorte jusqu'au pays de destination. La personne peut être menottée et, suivant son degré de résistance, peut être « saucissonnée » (les poignets et les chevilles enroulés de bandes velcro). Une analyse des risques est réalisée en fonction du comportement de l'individu. Le degré de contrainte est plus élevé après plusieurs tentatives d'éloignement.
- la 4<sup>ème</sup> tentative est le départ sur un « vol sécurisé » pour un groupe de personnes d'une même nationalité ou, dans certains cas, 2 ou 3 nationalités différentes. Les « accompagnateurs » de ces vols - des policiers, un médecin et un assistant social -, sont plus nombreux que les personnes éloignées. Un contrôleur de l'Inspection générale des services de police (AIG) est en principe présent, avec un interprète pour permettre aux étrangers de parler au médecin dans leur langue. Sur demande spécifique, un psychologue peut être présent.

Lors d'un départ avec escorte (DEPA), l'OE envoie une demande d'escorte à la police qui mettra environ trois semaines pour organiser le vol (escorteurs présents mais aussi réservation des places). Lors de cette demande, le centre fermé envoie à la police un document (complété par le service social et médical) reprenant les informations suivantes :

- la taille de la personne (en cm) ;
- sa position par rapport à l'éloignement ;
- le comportement de la personne, éventuellement les actes de violence, dans le centre fermé.

C'est sur base de ces informations que la police va déterminer comment sera composée l'escorte (taille et sexe des escorteurs, etc.).

Pour le vol, la police reçoit normalement un sac scellé (sealed bag) avec les documents de voyage de la personne, le laissez-passer éventuel, son argent, son portefeuille, son téléphone et s'il y en a une, l'attestation médicale « fit to fly ». La police vérifie dans sa banque de données (BNG), au moins deux jours ouvrables avant l'éloignement, si l'intéressé figure dans la banque de données des personnes recherchées. Quand la personne part avec une escorte, elle procède déjà à cette vérification au moment de l'organisation de l'escorte. L'OE a dorénavant accès à la BNG mais ne peut pas désigner la personne. Seule la police peut le faire après avoir demandé l'autorisation du parquet.

En fonction des faits pour lesquels la personne est recherchée, il se pourrait qu'elle ne soit pas éloignée, mais à la place conduite en prison, suite à la délivrance d'un mandat d'arrêt par un juge d'instruction.

Un arrêté ministériel<sup>257</sup> précise les contacts et notifications préalables requis auprès de la compagnie aérienne et du Commandant de bord, les conditions d'embarquement de la personne éloignée (avant tous les autres passagers) ou l'usage de la contrainte (voir plus bas).

En 2016, 5.313 réservations ont été effectuées en vue d'un retour forcé et 4.651 personnes ont été effectivement éloignées. Ces chiffres comprennent les éloignements avec et sans escorte. Sur base de ces chiffres, 88% des tentatives d'éloignement ont aboutis en 2016. L'annulation dans 662 éloignements est due à la résistance de la personne. Ces 662 tentatives ont concernées 509 personnes. Sur ces 509 personnes : 445 personnes ont quitté le territoire (87,43%), 1 personne s'est échappée (0,2%), 1 personne a été détenue par le parquet (0,2%) et 62 ont été libérées pour des raisons diverses (12,18%)<sup>258</sup>.

### 3.2.2. L'UTILISATION DE LA CONTRAINTE

L'éloignement forcé est souvent une opération difficile qui comporte un risque accru de traitement inhumain et dégradant de la personne éloignée. Pour garantir le respect des droits fondamentaux de la personne éloignée, il importe d'établir et respecter les normes et directives pour l'utilisation de mesures coercitives.

Les règles qui prévalent en matière d'usage de la contrainte varient selon le type de vols. Ainsi, pour un vol de ligne au départ de la Belgique, les règles applicables seront celles en vigueur au sein du Royaume. Par contre, lorsqu'il s'agit d'un vol sécurisé coordonné par différents États membres (JRO), les règles applicables, qui doivent garantir l'utilisation proportionnée de moyens de contrainte pendant toute l'opération de retour<sup>259</sup>, seront celles définies par Frontex ainsi que sur base d'une liste des moyens de contrainte autorisés définie préalablement à chaque vol par Frontex et l'Etat organisateur<sup>260</sup>. En pratique, pour les vols JRO et s'il s'agit d'escorteurs belges, ces derniers sont liés par les règles applicables en vigueur en Belgique. Ils ne pourront en aucun cas utiliser plus de contrainte ou d'autres normes que celles prévues en Belgique<sup>261</sup>.

#### ENCADRÉ 5. LES NORMES EN MATIÈRE D'USAGE DE LA CONTRAINTE

##### AU NIVEAU INTERNATIONAL

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « toute conduite des forces de l'ordre à l'encontre d'une personne qui porte atteinte à la dignité humaine » constitue une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier « l'utilisation (...) de la force physique à l'égard d'un individu alors que cela n'est pas rendu strictement nécessaire par son comportement »<sup>262</sup>.

<sup>257</sup> Arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté.

<sup>258</sup> Informations données par l'OE et voir Question n°1004 de F. Dewinter du 11 janvier 2017 (N), Q.R., Ch., 2016-2017, séance du 5 mai 2017, n°54-116, pp.540-541. [www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0116.pdf](http://www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0116.pdf)

<sup>259</sup> Art. 28 du Règlement 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (...).

<sup>260</sup> Art. 6 du [Code de conduite Frontex pour les opérations de retour conjointes coordonnées par l'Agence](#), 7 octobre 2013. et Point 5.6 du [Guide des opérations de retour conjointes par voie aérienne coordonnées par Frontex](#), 12 mai 2016.

<sup>261</sup> Informations données par la police aéronautique lors de notre visite en mai 2017.

<sup>262</sup> Cour EDH (GC), *Bouyid c. Belgique*, 28 septembre 2015, §101.

La proportionnalité de la mesure de contrainte se retrouve à travers différents textes internationaux. Les vingt principes directeurs du Conseil de l'Europe précisent que celle-ci doit s'évaluer au regard de « la résistance réelle ou raisonnablement escomptée de la part de la personne éloignée ». Ces principes excluent certains moyens coercitifs comme celles obstruant les voies respiratoires ou encadrent la prise de médicaments, qui doit être effectuée sur la base d'une décision médicale<sup>263</sup>. Ceux-ci reflètent également les normes établies par le Comité de prévention contre la Torture (CPT) sur le éloignements forcés à travers ces différents rapports généraux, qui détaillent en outre des règles en matière d'utilisation de menottes<sup>264</sup>. Plus récemment, le CPT a aussi mené deux opérations de contrôle sur deux vol sécurisés coordonnées par Frontex<sup>265</sup>. Les rapports et recommandations qu'ils contiennent mettent en exergue la nécessité de réglementer davantage l'utilisation de la contrainte, notamment via le développement de règles communes précises sur le recours aux moyens de contention<sup>266</sup>.

Au niveau de l'UE, la directive retour<sup>267</sup> précise que les mesures coercitives ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort et doivent satisfaire aux principes de proportionnalité et d'efficacité. Elle renvoie aussi aux Principes directeurs ainsi qu'aux orientations communes relatives à l'éloignement forcé par voie aérienne établies par le Conseil de l'UE<sup>268</sup>.

#### **AU NIVEAU INTERNE**

Les règles générales relatives à l'utilisation de la contrainte figurent à l'article 37 de la loi sur la fonction de police qui stipule notamment que « [...] *tout fonctionnaire de police peut, en tenant compte des risques [...], recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement. Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi. Tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant* »<sup>269</sup>.

La loi des étrangers se réfère spécifiquement à plusieurs reprises à cette disposition<sup>270</sup>.

Un arrêté ministériel précise que le commandant de bord peut refuser d'embarquer un étranger éloigné s'il estime que sa présence à bord peut compromettre la sécurité du vol. Il prévoit aussi le type de menottes qui peuvent être utilisées (celles munies d'un système quick-release) et en limite leur usage. Il exclut enfin certaines mesures spécifiques telles que « l'obstruction, totale ou partielle, des voies respiratoires » et « l'administration de calmants ou d'un quelconque médicament en vue de maîtriser la personne contre sa volonté »<sup>271</sup>.

<sup>263</sup> Conseil de l'Europe, *Vingt principes directeurs sur le retour forcé*, septembre 2005, Principe 19.

<sup>264</sup> Extrait du 7e rapport général du CPT, publié en 1997, <https://rm.coe.int/1680696aa9> ; et Extrait du 13e rapport général du CPT, publié en 2003, *L'éloignement d'étrangers par la voie aérienne*, disponible sur : <https://rm.coe.int/16806cd173>.

<sup>265</sup> L'un, organisé le 17 décembre 2015, au départ de Rome vers Lagos (Nigéria) et l'autre, le 18 février 2016, au départ de Madrid vers Bogotá (Colombie) et Saint-Domingue (République dominicaine).

<sup>266</sup> CPT, Espagne et Italie - Le CPT critique le non-respect des garanties entourant les droits des ressortissants étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement par avion, [www.coe.int/fr/web/cpt/-/italy-and-spain-cpt-reports-critical-that-safeguards-for-foreign-nationals-returned-by-air-not-adequate](http://www.coe.int/fr/web/cpt/-/italy-and-spain-cpt-reports-critical-that-safeguards-for-foreign-nationals-returned-by-air-not-adequate).

<sup>267</sup> Considérant n° 13 et art. 8,4 de la directive retour.

<sup>268</sup> Décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004, Orientations communes sur les mesures de sécurité à prendre pour les opérations communes d'éloignement par voie aérienne.

<sup>269</sup> Articles 1 et 37 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

<sup>270</sup> Art. 44quinquies, §2 (pour les citoyens UE), art. 74/8, §6 et 74/15§2 de la loi sur les étrangers.

<sup>271</sup> Art.5 et 6 de l'arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté.

La Commission Vermeersch II développe davantage encore des recommandations relatives à l'utilisation de la contrainte. Elle met en place une liste de critères auxquels tous les moyens et techniques de contraintes doivent répondre et prône un système d'utilisation progressive des différents moyens de contrainte dans l'objectif de ne jamais utiliser que ce qui est nécessaire<sup>272</sup>.

Suite à ces recommandations des directives policières relatives à l'éloignement ont été adoptées en 2006 et sont encore d'application actuellement. À travers une vingtaine de pages, elles précisent le déroulement de l'éloignement avec ou sans escorte et le type de contrainte qui peut être utilisé<sup>273</sup>.

Myria regrette que ce document ne soit pas rendu public, ce qui permettrait une plus grande transparence sur les moyens de contrainte utilisés et en rendrait possible un meilleur contrôle ou compréhension, y compris par l'étranger lui-même et les juridictions, en cas de plainte. Myria recommande aussi que les procédures et normes qu'elles mettent en place, ainsi que celles qui résultent des recommandations de la Commission Vermeersch, qui ne figurent actuellement pas dans une loi, soit si besoin revues pour être intégrées dans une norme légale.

### 3.3. LE MÉCANISME DE MONITORING ET LE DROIT DE PORTER PLAINTE APRÈS L'ÉLOIGNEMENT

#### 3.3.1. LE MÉCANISME DE MONITORING

Les droits fondamentaux de l'étranger éloigné ne peuvent être réellement protégés que s'il existe un système efficace assurant un contrôle du retour forcé<sup>274</sup>. La garantie d'un contrôle efficace sur les opérations de retour forcé s'entend au bénéfice de la personne qui est éloignée, mais aussi celui de l'instance qui assure l'éloignement.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) mentionne les divers avantages d'un tel contrôle : limitation du risque de mauvais traitements, feed-back sur une opération de retour aux autorités, transparence afin de limiter le risque de fausses accusations, influence positive sur l'opinion publique en ce qui concerne le retour et diminution générale des tensions qui entourent ces opérations<sup>275</sup>. Après la mort de Semira Adamu, l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) a été chargée du contrôle du retour forcé en Belgique. L'AIG est décrite comme un organe de contrôle indépendant des services de police placé sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice. Avec la transposition de la directive retour, cette compétence de l'AIG a été ancrée dans la réglementation<sup>276</sup>. La cellule 'retour forcé' au sein de l'AIG fonctionne grâce au financement du Fonds européen pour le retour.

<sup>272</sup> Commission Vermeersch II, *Fondements d'une politique humaine et efficace d'éloignement*, 31 janvier 2005.

<sup>273</sup> Richtlijnen inzake de verwarding van vreemdelingen, RIO/2006/4929/OPS, 19 juillet 2006.

<sup>274</sup> Art. 8(6) de la directive retour.

<sup>275</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Annual Report - Fundamental rights: challenges and achievements in 2012, 2013*.

<sup>276</sup> Art. 5 de l'A.R. du 19 juin 2012 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale dans le cadre du contrôle du retour forcé.

## L'AIG, UN SYSTÈME DE CONTRÔLE EFFICACE ?

L'AIG est habilitée à contrôler **chaque retour forcé**. Dans la pratique, toutefois, elle ne procède à un contrôle que dans des cas déterminés. En fonction des moyens humains et budgétaires, mais aussi du risque d'incidents<sup>277</sup>, l'AIG décide soit de ne pas contrôler, soit de procéder à un contrôle partiel, soit d'effectuer un contrôle complet. Les contrôles sont effectués de façon inopinée. Cependant, une priorité est donnée aux éloignements qui présentent un risque d'incident. Une analyse est à chaque fois réalisée par l'AIG mais en général les éloignements avec escorte (DEPA et ANAD) sont ceux pour lesquels l'AIG donnera une priorité.

Entre 2012 et 2015, l'AIG a sensiblement augmenté le nombre de ses contrôles. En 4 ans, elle a ainsi contrôlé 556 opérations de retour forcé.<sup>278</sup> En 2016, l'AIG a préparé 100 dossiers de contrôle qui comprenaient 262 personnes (dont 44 DEPU). Sur base des informations obtenues par la police aéronautique, ces derniers ont effectué au total en 2016, 1.423 tentatives d'éloignement (de DEPA ET ANAD). L'AIG a pu contrôler les éloignements de 221 personnes durant cette période<sup>279</sup>. Bien que les contrôles de l'AIG soit en augmentation, il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'un nombre limité si on le rapporte au nombre d'opérations d'éloignement forcé qui ont lieu chaque année. En effet, **pour 2016, l'AIG n'était présente que dans 15,5% des éloignements.**

D'autre part, le financement du Fonds européen pour le retour n'est que temporaire et a déjà connu des problèmes<sup>280</sup>. Vu l'importance du contrôle des opérations de retour forcé, il est souhaitable que les autorités belges se mettent à la recherche d'un financement plus permanent pour ce projet.

Dans le cadre de la transposition de la directive retour, l'AIG a aussi la possibilité d'effectuer un contrôle portant sur chacune des phases du retour forcé, autrement dit la phase de pré-retour, la phase de pré-départ, la procédure de vol, la phase de transit, ainsi que l'arrivée et la réception de la personne éloignée dans le pays de retour<sup>281</sup>.

En pratique, l'AIG reçoit la fiche d'accompagnement de l'OE (l'historique du dossier qui sera aussi transmis à la police). Cet historique comprend des informations sur les demandes d'asile, le passé criminel, des informations générales sur la personne, sur les précédentes tentatives d'éloignement, sur les recours et la période de détention et le comportement dans le centre.

Si l'AIG est présente, une copie de ce rapport est toujours envoyée à l'OE. Dans certains cas, la police et l'OE savent que l'AIG sera présente comme par exemple lors de vols sécurisés avec famille car l'AIG contrôle systématiquement ce type de vols. Mais dans la plupart des cas, la présence de l'AIG est réalisée de manière non annoncée au moment de l'éloignement.

Lorsqu'il s'agit d'un **refoulement** (par opposition à un retour forcé), c'est la compagnie aérienne avec laquelle la personne est arrivée en Belgique qui est responsable. Dans de telles situations, les

---

<sup>277</sup> Le risque d'incidents est évalué sur la base des éléments suivants : l'opposition de la (des) personne(s) à l'éloignement, l'opposition à l'éloignement de groupes de sympathisants, le passé judiciaire, les problèmes psychiques et le risque de difficultés avec les autorités du pays de destination.

<sup>278</sup> Voir question n°1162 de D. Ducarme du 21 mars 2016 (Fr.), Q.R., Ch., 2015-2016, séance du 25 avril 2016, n°54-070, pp.123-124. [www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0070.pdf](http://www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0070.pdf).

<sup>279</sup> Informations obtenues par l'AIG en août 2017.

<sup>280</sup> Voir question n°8128 de N. Lanjri (N), C.R.A., Ch., 2015-2016, séance du 13 janvier 2016, n°54-COM-309, p.15-16. [www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac309.pdf](http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac309.pdf).

<sup>281</sup> Rapport au Roi de l'A.R. du 19 juin 2012.

compagnies aériennes font généralement appel à du personnel de sécurité pour veiller au bon déroulement du refoulement, hormis les compagnies belges au départ de Zaventem qui font appel depuis 2014 aux escorteurs de la police fédérale. Dans ce cas, l'AIG est également habilitée à contrôler de telles opérations, mais uniquement jusque dans l'avion.

Les collaborateurs de l'AIG disposent de **compétences policières**<sup>282</sup>. Ils disposent donc de pouvoirs étendus pour intervenir au cours d'une opération de retour. Ils peuvent par exemple vérifier si l'intéressé a reçu toute l'assistance médicale nécessaire, mais aussi intervenir si un accompagnateur recourt abusivement à la contrainte et dresser procès-verbal. L'AIG a même le pouvoir de mettre fin à une opération de retour.

Il faut cependant souligner que le dernier rapport annuel public disponible sur l'activité de l'AIG est le rapport 2011-2012. Depuis, bien que les rapports individuels nous aient été communiqués, Myria n'a pas eu accès aux rapports annuels malgré les demandes réitérées. En effet, l'AIG doit faire rapport annuellement sur la mise en œuvre de ses missions au ministre de l'Intérieur et au secrétaire à l'Asile et la Migration. Ces derniers décident de la diffusion qu'ils veulent en faire. Ces rapports auraient été communiqués au parlement mais n'ont pas été rendus publics<sup>283</sup>.

Les rapports individuels ne sont normalement pas rendus publics. Suite à un arrêt du CE d'avril 2016<sup>284</sup>, qui annule le refus implicite de transmission des dits documents, le journal *De Standaard* a obtenu une version anonymisée de ces rapports et dont il a fait une analyse importante début 2017<sup>285</sup>. Elle mettait en exergue le manque de transparence de ces contrôles, mais aussi une série de problématiques qui ont été constatées (par exemple, éloignements de familles avec enfants mineurs sur des vols sécurisés, l'utilisation de la contrainte, l'éloignement de femmes enceintes, ...).

Myria estime nécessaire de garantir plus de transparence sur les activités de l'AIG et les recommandations qu'elle est amenée à déduire de ses observations. En effet, si les retours forcés sont amenés à être augmentés, il est indispensable de rendre le mécanisme de monitoring plus efficace et transparent. Une communication a d'ailleurs été réalisée en ce sens par Myria<sup>286</sup> début 2017.

### L'AIG, UN SYSTÈME DE CONTRÔLE INDÉPENDANT ?

La directive retour ne stipule pas quelle instance doit assurer le contrôle du retour forcé. L'amendement sur lequel est basé l'article 8 (6) de la directive retour recommandait néanmoins que « *les organisations internationales et non gouvernementales compétentes soient associées aux procédures d'éloignement, afin de garantir la régularité de la procédure légale* »<sup>287</sup>.

---

<sup>282</sup> Rapport au Roi de l'A.R. du 19 juin 2012. S'il s'agit d'un vol FRONTEX ou d'un 'special flight' organisé par un autre État membre, l'AIG ne peut cependant qu'observer.

<sup>283</sup> Voir question n°8128 de N. Lanjri (N), *Op.cit.*

<sup>284</sup> CE, 26 avril 2016, n° 234.528.

<sup>285</sup> [www.standaard.be/exitbelgie](http://www.standaard.be/exitbelgie).

<sup>286</sup> [www.myria.be/fr/droits-fondamentaux/retour-detention-et-eloignement/la-transparence-est-le-prix-de-lefficacite-et-du-droit](http://www.myria.be/fr/droits-fondamentaux/retour-detention-et-eloignement/la-transparence-est-le-prix-de-lefficacite-et-du-droit) [www.myria.be/fr/droits-fondamentaux/retour-detention-et-eloignement/la-transparence-est-le-prix-de-lefficacite-et-du-droit](http://www.myria.be/fr/droits-fondamentaux/retour-detention-et-eloignement/la-transparence-est-le-prix-de-lefficacite-et-du-droit).

<sup>287</sup> Commission LIBE du Parlement européen, *Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier*, 20 septembre 2007, amendement 48.

Différents États membres ont dès lors choisi d'associer des ONG au contrôle du retour forcé<sup>288</sup>. Dans d'autres pays, l'organe de contrôle se compose d'une combinaison de différentes instances. Une attention particulière doit être accordée à l'indépendance de l'organe de contrôle. La Commission européenne indique ainsi que cette indépendance est compromise dès lors que le contrôle est confié à une section de la police, alors que cette même police est responsable de l'exécution des opérations de retour forcé<sup>289</sup>.

Malgré la recommandation du Comité contre la torture d'associer également la société civile – et en particulier les ONG – au contrôle<sup>290</sup>, le gouvernement belge a choisi de confier cette tâche exclusivement à l'AIG. S'il est vrai que l'AIG est décrite comme un organe de contrôle indépendant, le fait que ses collaborateurs disposent de compétences policières peut faire naître un soupçon de partialité chez la personne éloignée. En outre, les membres de la cellule 'retour forcé' sont généralement détachés de la police fédérale, dont certains de la police aéroportuaire Brussels Airport, et retourneront donc en principe dans l'organisation qu'ils doivent aujourd'hui contrôler. Actuellement, ce contrôle est réalisé par cinq membres permanents dont un détaché de la police fédérale. Mais ce dernier ne faisait pas partie du service des éloignements et occupait la fonction de chef de département de la police de l'aéroport (trafic, enquête, accueil,...)<sup>291</sup>.

Eu égard aux moyens limités dont dispose l'AIG pour réaliser ses contrôles, et donc à la proportion restreinte de contrôles effectués sur les éloignements, et vu l'absence d'autres acteurs, **Myria recommande**, et ce malgré l'avis de la Commission Vermeersch II<sup>292</sup>, **la mise en œuvre d'un système de surveillance objectif par le biais de l'enregistrement vidéo de chacune des tentatives d'éloignement**. Il s'agirait à tout le moins de surveiller à l'aide de caméra les zones les plus sensibles<sup>293</sup>. La Commission vie privée a rendu un avis sur la question<sup>294</sup> expliquant les situations dans lesquelles une caméra peut être utilisée sur base de la loi-caméra. Afin de pouvoir utiliser une caméra lors d'un éloignement, une modification de la loi-caméra doit être prévue car cette dernière ne prévoit son utilisation que dans deux situations : lors de groupement de personnes et pour des plaques d'immatriculation. Une modification de cette loi étant en cours, il semble possible, selon Myria et la Commission Vie privée, d'inclure un système de surveillance vidéo des éloignements.

---

<sup>288</sup> Pour exemples Myria, 'Un nouveau cadre pour la politique d'éloignement', juin 2014, p.43.

<sup>289</sup> Commission européenne, *Contact Committee "Return Directive" (2008/115/EC)*, MIGRAPOL CC Return Dir 27.

<sup>290</sup> Observations finales du Comité contre la torture, Belgique, novembre 2008, §6 et novembre 2013, §20. Le Comité des droits civils et politique a lui aussi exprimé sa préoccupation quant à un manque de contrôle des opérations de retour et à l'indépendance du mécanisme de contrôle (voir Observations finales, Belgique, octobre 2010, §21).

<sup>291</sup> Information donnée par l'AIG en août 2017.

<sup>292</sup> La Commission Vermeersch était d'avis qu'un enregistrement vidéo n'était pas souhaitable, aussi bien pour des raisons techniques (difficultés de filmer tout l'éloignement sous différents angles) que logistique (investissement financier avec équipe de tournage) ainsi que possibilités d'influencer le comportement des personnes éloignées.

<sup>293</sup> Comme suggéré par le Conseil de l'Europe dans ses commentaires sur l'article 20 des Vingt principes directeurs sur le retour forcé, en vertu duquel : « *Les autorités pourraient envisager d'installer des caméras vidéo pour surveiller les zones les plus sensibles où se déroulent les opérations d'éloignement, notamment le couloir menant sur la piste. Les phases les plus délicates pourraient être enregistrées sur vidéo, notamment le départ du centre où la personne était détenue, le transfert vers l'aéroport et l'embarquement dans l'avion. Malgré le risque que de telles images soient partielles et ne reproduisent pas intégralement la réalité, les avantages d'un enregistrement vidéo, surtout en cas de fausses allégations de mauvais traitements, doivent être mis en balance avec les lacunes et les inconvénients éventuels* ».

<sup>294</sup> Voir avis de la Commission pour la protection de la vie Privée du 28/08/2017.

Le Comité contre la Torture des Nations Unies a d'ailleurs depuis plusieurs années émis une recommandation similaire à l'encontre de la Belgique<sup>295</sup>. Par ailleurs, il faut rappeler qu'une partie de l'éloignement de Semira Adamu a fait l'objet d'un enregistrement vidéo, et que malgré l'absence d'images prises au moment de son décès, la diffusion du film lors du procès a contribué à lever le voile sur les faits et à dépeindre la manière dont les choses se sont déroulées.

Enfin, certains pays européens utilisent des systèmes d'enregistrement dans certaines situations. Pour exemple, en Ukraine, l'entretien d'arrivée à la douane de l'aéroport est enregistré<sup>296</sup>.

En cas de mise en place d'une Commission d'évaluation et de suivi des éloignements forcés, Myria recommande également que soit évalués les avantages et les inconvénients du choix de l'AIG comme acteur de ce contrôle des éloignements.

La Belgique est également l'un des quatre derniers pays de l'Union européenne à ne pas encore avoir ratifié le Protocole facultatif à la Convention contre la Torture (OPCAT) et, dans ce contexte, avoir mis en place le mécanisme indépendant de contrôle de la détention visant à prévenir les traitements inhumains et dégradants. Myria rappelle donc sa recommandation émise précédemment à cet égard<sup>297</sup>. Les compétences d'un tel mécanisme national de prévention devraient en effet aussi s'étendre à la procédure d'éloignement qui constitue une forme de privation de liberté.

### 3.3.2. L'ARRIVÉE ET LA REMISE AUX AUTORITÉS ET LE POST-RETURN MONITORING

En cas de retour forcé, rien n'est prévu par la réglementation lors de la remise de la personne aux autorités du pays de retour. Il n'est pas toujours évident d'obtenir des informations sur la manière dont les choses se passent concrètement à l'arrivée. Un nouveau catalogue référençant par pays les risques post éloignement vient d'être publié<sup>298</sup>.

Si l'OE estime qu'il s'agit d'un cas sensible, il peut demander la présence d'une ONG ou d'un membre de l'ambassade. En cas de problèmes avec les autorités, l'OE sera informé et pourra faire une enquête. Le développement des nouveaux outils de communication devraient aussi permettre de rendre accessible aux étrangers éloignés la possibilité de porter plainte<sup>299</sup>.

#### LE DROIT DE PORTER PLAINTE<sup>300</sup>

Selon la Cour européenne, les autorités ont l'obligation de mener une enquête officielle effective chaque fois qu'un « individu soutient de manière défendable avoir subi, de la part notamment de la police ou d'autres services comparables de l'État », un traitement dégradant ou inhumain ou des

<sup>295</sup> Comité contre la torture, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique*, CAT/C/BEL/CO/3, 3 janvier 2014. Voir aussi Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport parallèle du Centre pour l'égalité des chances sur le troisième rapport périodique soumis par la Belgique au Comité contre la torture*, août 2013, [http://www.myria.be/files/int\\_cat\\_ngo\\_bel\\_fr.pdf](http://www.myria.be/files/int_cat_ngo_bel_fr.pdf).

<sup>296</sup> Exemple donné par nos homologues ukrainiens lors d'un événement organisé par ENNHRI en octobre 2017.

<sup>297</sup> Myria, *Rapport annuel Migration 2016*, p. 237 et recommandation 2016/18 : Instaurer un mécanisme national de contrôle de la détention.

<sup>298</sup> Stichting LOS, *Post-deportation risks: a country catalogue of existing references*, 20 juin 2017, [www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/Country%20Catalogue%20Post%20Deportation%20Risk%20DEF.pdf](http://www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/Country%20Catalogue%20Post%20Deportation%20Risk%20DEF.pdf).

<sup>299</sup> Jari Pirjola, *Flights of Shame or Dignified Return? Return Flights and Post-return Monitoring*, *European journal of migration and law* 17 (2015):

[www.refugeelawinformation.org/sites/default/files/uploads/EMIL\\_017\\_04\\_2084\\_305-328.pdf](http://www.refugeelawinformation.org/sites/default/files/uploads/EMIL_017_04_2084_305-328.pdf).

<sup>300</sup> Basé sur le Kit transit, février 2016, pp.52-53.

faits de torture. Myria insiste sur le fait que, d'après la Cour, cette enquête doit être menée d'office, sans attendre la plainte de la personne concernée et de manière rapide, par des enquêteurs indépendants, et que les autorités doivent aussi permettre à la victime « de participer effectivement à l'enquête »<sup>301</sup>. Lorsqu'un étranger se plaint de manière défendable de mauvais traitements lors de son éloignement, les autorités doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour établir les faits, identifier, et au besoin sanctionner, les agents impliqués. L'enquête ne peut pas être clôturée de manière expéditive au motif que le plaignant est à l'étranger (il faut éventuellement permettre le retour du plaignant pour organiser une confrontation si nécessaire) ou au motif que les policiers nient les faits si leurs versions se contredisent alors que le récit de l'étranger est constant et crédible sur les points principaux<sup>302</sup>.

Il existe en théorie **plusieurs possibilités de porter plainte** contre un représentant des forces de l'ordre. Le **certificat médical** joue un rôle important dans l'introduction de cette plainte. En effet, si la personne peut prouver que son état de santé s'est dégradé pendant la tentative d'éloignement, les autorités devront fournir une explication crédible sur l'origine des lésions et à défaut pourront être condamnées pour traitements dégradants<sup>303</sup>.

Actuellement, l'étranger rencontre de grandes difficultés à obtenir les pièces importantes de son dossier (le certificat médical, les rapports des agents de sécurité de l'OE ou de la police établis obligatoirement en cas d'incident ou d'usage de la force pendant le transfert ou pendant la tentative d'éloignement, la correspondance entre l'OE et la compagnie aérienne ou maritime en cas de refoulement, etc.)<sup>304</sup>.

**Myria estime que ces documents devraient être accessibles systématiquement et sans délai** pour l'étranger et son avocat. Ce droit d'accès aux documents devrait être ancré dans la réglementation.

En fonction des circonstances, une **plainte peut être introduite à différents niveaux** : la police, les organes de contrôle (Comité P, AIG) et le parquet du procureur du Roi. L'étranger peut éventuellement aussi introduire une action en responsabilité civile contre l'Etat belge pour demander des dommages et intérêts.

Toute personne, y compris sans papier, peut porter plainte<sup>305</sup>, mais l'intervention d'un avocat est indispensable en pratique.

Même si de nombreux organes sont compétents pour traiter une plainte (police, AIG, Comité P), **en pratique**, la possibilité effective de porter plainte est assez limitée : d'une part parce que les personnes détenues ne sont pas toujours informées de cette possibilité (ou soutenues dans leurs démarches si elles ont été éloignées), ni rassurées quant à l'impact qu'une telle plainte pourrait avoir sur le processus d'éloignement ou d'un éventuel retour; d'autre part, parce que les plaintes introduites ne sont pas toujours traitées avec la diligence requise, et restent parfois sans suite. Il est

---

<sup>301</sup> Cour EDH (GC), *Bouyid c. Belgique*, 28 septembre 2015, §§116-122.

<sup>302</sup> Cour EDH, *Thuo c. Chypre*, 4 avril 2017, §§ 125-140. Dans cette affaire, les autorités ont permis au plaignant de revenir quelques jours à Chypre pour participer à l'enquête trois ans après les faits. La Cour juge l'enquête trop lente, malgré que le plaignant ait lui-même déposé plainte plus de 9 mois après son éloignement (§ 129).

<sup>303</sup> Jurisprudence constante de la CEDH. Par exemple, *Turan Cakir c. Belgique*, 10 mars 2009, §54.

<sup>304</sup> Il doit actuellement faire appel à une procédure relativement lourde et lente prévue par la loi du 11 avril 1994 qui laisse 30 jours à l'administration pour répondre à la demande d'accès aux documents.

<sup>305</sup> Voir Myria, *Etre étranger en Belgique 2016* sur les risques pour un étranger en séjour irrégulier de porter plainte.

d'ailleurs très difficile d'identifier les auteurs de violences au vu de l'absence de signes d'identification des escorteurs dans la plupart des cas.

Pourtant Myria est occasionnellement interpellé par des personnes déclarant avoir été victime de violences policières.

Différents organes de l'ONU ont d'ailleurs déjà exprimé leur préoccupation quant aux difficultés que les intéressés peuvent rencontrer lors du dépôt d'une plainte concernant des traitements inhumains au cours d'une opération d'éloignement. Ils évoquent notamment le fait qu'il est souvent difficile de réunir des preuves dans la mesure où l'intéressé est éloigné et ne peut être présent pendant l'enquête<sup>306</sup>. Dans un rapport publié en juin 2017, l'ONG Hungarian Helsinki Committee a procédé à la comparaison de l'effectivité des enquêtes en cas d'allégations de violation de l'article 3 de la CEDH dans sept États de l'Union européenne dont la Belgique<sup>307</sup>. Ce rapport constate que, malgré la qualité plutôt satisfaisante de la législation belge en matière de lutte contre les mauvais traitements, plusieurs indicateurs placent la Belgique à un niveau de protection inférieur à d'autres États européens, notamment l'absence de statistiques fiables, et les difficultés de réunir des preuves de mauvais traitements<sup>308</sup>. En 2014, le Comité des Nations Unies contre la torture recommandait à la Belgique de prévoir un registre spécifique pour consigner les plaintes pour mauvais traitements de la police, permettant une analyse statistique fiable<sup>309</sup>. A notre connaissance, cette recommandation n'a toujours pas été suivie.

Myria a par ailleurs contribué à l'étude faite par la médiatrice européenne sur le respect des droits fondamentaux dans le cadre des vols Frontex qui conclut que l'information et une brochure d'information devrait être donnée à chaque personne éloignée, dans une langue qu'elle comprend, sur la procédure de plainte<sup>310</sup>. Ce mécanisme de plainte est en train de se mettre en place pour les vols Frontex et évoque le besoin d'un mécanisme de plainte accessible, impartial, transparent, indépendant et bien géré permettant ainsi le respect des droits fondamentaux et l'accès à un recours effectif pour les réfugiés et migrants<sup>311</sup>.

Selon Myria, cette recommandation devrait être étendue à tout type d'éloignement et pas seulement pour les vols Frontex ou JRO.

---

<sup>306</sup> Voir les Observations finales pour la Belgique du Comité contre la torture (CAT), novembre 2008, §8 ; du Comité des droits civils et politiques (CCPR), octobre 2010, §20 et du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), mars 2008, §18.

<sup>307</sup> Les autres pays étudiés sont les suivants : Angleterre et Pays de Galles, Bulgarie, France, Hongrie, Irlande du Nord et République tchèque. Hungarian Helsinki Committee, *Investigation of ill-treatment by the police in Europe - A Comparative Analysis of Seven Jurisdictions*, 2017, 162 p. Ce rapport est disponible en anglais et français sur [www.europewithouttorture2017.com/library](http://www.europewithouttorture2017.com/library), de même que le rapport consacré à la Belgique *The normative and practical obstacles to effective prosecution of ill-treatment by official persons, Belgium Report*, 50 p. (uniquement en anglais).

<sup>308</sup> Au total, la Belgique, est gratifiée d'un score médiocre de moins de 60 %, se situant au même niveau que la France, devant la Hongrie et la Bulgarie mais derrière la République tchèque et le Royaume-Uni. Voir *Investigation of ill-treatment by the police in Europe, op. cit.*, pp. 31-35 (tableau des indicateurs pour la Belgique) et pp. 130-141 (conclusions générales par indicateur).

<sup>309</sup> Committee against torture, Final Observations of the Committee against torture: Belgium, 3 January 2014, § 13, c) (CAT/C/BEL/CO/3).

<sup>310</sup> Pour aller plus loin voir, [www.myria.be/files/CONSULTATION\\_REPLY\\_OI-9-2014\\_201401114\\_20150804\\_120600\\_\(1\).pdf](http://www.myria.be/files/CONSULTATION_REPLY_OI-9-2014_201401114_20150804_120600_(1).pdf)

<sup>311</sup> Pour aller plus loin voir le rapport Frontex : [http://frontex.europa.eu/news/annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-g1TFJW?utm\\_source=ECRE+Press+Review&utm\\_campaign=3bf1e17a54-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_05\\_15&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_1a5cfac4e4-3bf1e17a54-422306177](http://frontex.europa.eu/news/annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-g1TFJW?utm_source=ECRE+Press+Review&utm_campaign=3bf1e17a54-EMAIL_CAMPAIGN_2017_05_15&utm_medium=email&utm_term=0_1a5cfac4e4-3bf1e17a54-422306177).

**Myria recommande :**

- **d'ancrer dans la réglementation la communication systématique des documents, y compris médicaux, utiles pour porter plainte et sans délai à l'étranger et son avocat.**
- **plus de transparence en ce qui concerne le nombre de plaintes qui sont introduites soit au Comité P, soit à l'AIG, et les suites qui y sont données ;**
- **la création d'une brochure d'information sur les mécanismes de plainte possible, après un éloignement, distribuée, dans une langue comprise par l'étranger, avant chaque procédure d'éloignement ;**
- **plus de transparence et d'efficacité dans le contrôle effectué par l'AIG d'autant plus si l'objectif est d'augmenter le nombre de rapatriements forcés.**

### 3.3.3. VERS LA MISE EN PLACE D'UNE COMMISSION D'ÉVALUATION PERMANENTE DU PROCESSUS DE RETOUR

Le 22 septembre 1998 marque le décès tragique de Semira Adamu. Sa demande d'asile ayant été refusée, elle devait être refoulée ce jour-là depuis la Belgique vers le Togo, après plus de six mois de détention au centre 127bis et cinq précédentes tentatives d'éloignement. Cette jeune nigériane de vingt ans est morte par étouffement, suite à l'usage par les policiers escorteurs d'un coussin positionné sur ses genoux et contre lequel sa tête était bloquée. Cette technique, dont l'utilisation lors de tentatives d'éloignement avait été précédemment discutée, avait été autorisée dans certaines conditions spécifiques.

Son décès conduira à la démission du Ministre de l'Intérieur, Louis Tobback et sera à l'origine d'importantes discussions et améliorations de la procédure d'éloignement.

Une première Commission, chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement, présidée par le Professeur Etienne Vermeersch, dite Commission Vermeersch I, s'est réunie à quatre reprises entre le 16 octobre 1998 et le 15 janvier 1999. Composée de douze personnes, elle a réuni essentiellement des personnes issues du monde académique, aéronautique ou de la gendarmerie. Le prédécesseur de Myria, l'ancien Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, avait été invité tout comme quelques ONGs à communiquer par écrit seulement, vu le court délai dont disposait la Commission, son point de vue en matière d'éloignement. La Commission a rendu son rapport le 21 janvier 1999, qui comprend treize recommandations. Parmi celles-ci figurent l'interdiction de certaines mesures coercitives risquant d'entraîner des risques pour la santé et l'intégrité de l'intéressé (obstruction de la respiration ou administration forcée de produits pharmacologiques), le renforcement de l'information et du soutien dont dispose l'étranger (pour diminuer la résistance potentielle de l'étranger), l'amélioration des conditions de détention, ou encore l'existence d'une concertation régulière et structurée entre les différents services chargés de l'éloignement<sup>312</sup>.

Le 12 décembre 2003, le tribunal correctionnel de Bruxelles rendit son verdict dans un procès entamé trois mois plus tôt et mettant en cause cinq anciens gendarmes qui comparaissaient pour leur implication présumée dans le décès par étouffement de Semira Adamu. Parmi eux, quatre policiers seront condamnés à des peines d'un an à 14 mois avec sursis.

---

<sup>312</sup> Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement, *Rapport final présenté au Ministre de l'Intérieur*, 21 janvier 1999.

Suite à ce jugement, où la responsabilité des policiers a été reconnue, les organisations syndicales de police ont décrété ne plus vouloir réaliser d'éloignements forcés. Une nouvelle Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière des éloignements, également présidée par le Pr. Vermeersch, dite Commission Vermeersch II, a donc été créée en janvier 2004, ce qui eut pour effet de permettre un accord entre le Ministre et la police sur la reprise des éloignements. Le travail de la Commission s'est tenu entre janvier et décembre 2004. La Commission organisa à deux reprises des séances d'écoute avec les ONG actives dans la matière. Le rapport final<sup>313</sup>, présenté au Ministre de l'Intérieur en janvier 2005, comprend trois parties relatives respectivement à la mission de la Commission, au droit et à la pratique de l'éloignement d'étrangers, et aux recommandations. Le rapport compte ainsi 34 recommandations « pour une politique d'éloignement humaine et efficace ».

Ces recommandations visent à :

- renforcer la protection juridique de toutes les personnes concernées (services de police et personnes à éloigner) ;
- éviter l'usage de la violence par tous les intéressés ;
- améliorer la communication entre les services concernés ;
- mieux protéger les catégories spéciales de personnes ;
- intégrer la politique de l'éloignement dans la chaîne de l'asile et de la migration ;
- assurer un bon suivi des recommandations de la Commission. Pour remplir ce dernier objectif, la Commission Vermeersch II propose en sa 34<sup>ème</sup> recommandation de mettre en place une commission permanente pour la politique d'éloignement.

La recommandation 34 dote cette Commission permanente d'au moins deux missions à savoir a) contrôler de quelle manière les recommandations des Commissions Vermeersch (I) et (II) ont été suivies ou appliquées et b) procéder, à intervalles réguliers, à une évaluation plus générale de la politique d'éloignements – dans un contexte plus global de politique d'asile et d'immigration. Cette Commission doit rédiger annuellement un rapport au parlement, elle doit pouvoir disposer des moyens et des compétences nécessaires à sa tâche, être basée sur une composition représentative et doit pouvoir exercer sa tâche en toute indépendance.

Depuis lors, plusieurs gouvernements ont entamé des démarches en vue de mettre en place une telle Commission, qui n'ont toutefois jamais abouti.

Dans le cadre de l'exercice de sa mission légale de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers en centres fermés, Myria (et avant lui l'ancien Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), s'est prononcé régulièrement et publiquement sur l'importance de la mise en place de cette Commission - dans le respect de tous les paramètres décrits à la recommandation 34 - d'une part et d'autre part sur la nécessité d'une analyse coûts/bénéfices de l'actuelle politique d'éloignement dans le cadre d'une politique globale d'asile et de migration.

Il importe également que la Commission qui viendrait à être mise en place réponde aux exigences en termes d'indépendance et de représentativité. Ainsi, à côté des représentants des services et institutions concernés par l'éloignement, elle devrait, selon Myria, également compter parmi ses membres des académiques, mais aussi des représentants de la société civile, ainsi que d'experts

---

<sup>313</sup> Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement, *Rapport final présenté au Ministre de l'Intérieur*, 31 janvier 2005.

indépendants. En tant qu'organisme public indépendant disposant de la mission légale de veiller au respect des droits des étrangers, Myria se tient évidemment à la disposition du gouvernement pour être consulté sur la création de cette institution ou y prendre place. Par ailleurs, la mission de cette Commission, son mandat et mode de fonctionnement devraient être définis à suffisance par une loi de manière à garantir l'exercice de ses missions en toute indépendance et transparence.

Une proposition de loi a d'ailleurs été déposée récemment au Parlement pour mettre en place une telle Commission<sup>314</sup>.

Selon Myria, la création de cette commission devrait pourtant être la priorité d'un gouvernement dont l'objectif est d'augmenter le nombre d'éloignements. C'est en effet de l'intérêt des autorités, quelle que soit la politique choisie, que celle-ci se déploie dans une transparence maximale. La politique d'éloignement a un coût financier certain, et un coût potentiel en termes de respect des droits. Il est donc essentiel qu'elle se réalise en pleine lumière.

Myria rappelle donc sa recommandation de mettre en place une commission permanente d'évaluation et de suivi des éloignements, comme le demandait également la Commission Vermeersch, ceci en toute indépendance et impartialité<sup>315</sup>.

---

<sup>314</sup> Proposition de loi portant création d'une Commission permanente de suivi de la politique d'éloignement des étrangers du 27 mars 2017, *Ch.*, 2016-2017, n°54-2389/001. [www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2389/54K2389001.pdf](http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2389/54K2389001.pdf).

<sup>315</sup> *Rapport annuel Migration 2008*, p. 141.

#### 4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La détention, le retour et l'éloignement des étrangers constitue l'un des sujets migratoires particulièrement sensible à aborder. C'est un des domaines dans lequel le respect des droits fondamentaux est le plus à risque.

Nous avons vu dans ce rapport, qu'aussi bien au niveau européen que belge, l'éloignement d'étrangers en séjour irrégulier est devenu la priorité actuelle. Il n'est pas étonnant qu'un Etat ou un territoire tel que l'Europe veuille réguler qui se trouve sur son territoire et éloigner les personnes qui ne devraient pas s'y trouver.

Cependant, nous avons également vu dans ce rapport que cette priorité peut mettre à mal le respect de droits fondamentaux tel que l'accès à un avocat, le droit à l'information dans une langue comprise par le demandeur, l'accès à des documents. Nous avons aussi constaté un manque de transparence de certaines procédures. En outre, la détention de certains étrangers est davantage systématique, en ce compris des demandeurs d'asile. Enfin les moyens développés pour répondre à cette priorité semblent disproportionnés comparés à la perte de moyens dans le domaine du respect des droits fondamentaux justement.

Au vu de ces constats, Myria émet plusieurs recommandations, dont notamment le développement plus large d'alternatives à la détention. Il propose aussi d'assurer coûte que coûte les garanties procédurales à chaque étape de la procédure, ce qui inclut notamment l'accès à un interprète dès que possible, un meilleur suivi des personnes ayant un profil vulnérable, l'abstention de pratiques non encadrées légalement (comme la mise en isolement), une meilleure accessibilité au dossier en cas de dépôt d'une plainte en cas de mauvais traitement, et enfin la nécessité de rendre publiques les règles applicables concernant l'usage de la contrainte.

Ce sont des sujets sensibles. Nous avons pourtant la conviction que davantage de transparence dans la procédure d'éloignement ainsi que l'usage, à chaque éloignement, d'un mécanisme de contrôle impartial et indépendant ne peuvent être que bénéfiques, tant pour les étrangers concernés que pour l'Etat qui choisit de les détenir et de les éloigner. Comme évoqué par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) cela limiterait les risques de mauvais traitements, permettrait une meilleure vision sur les opérations de retour, limiterait le risque de fausses accusations et influencerait positivement l'opinion publique en ce qui concerne le retour. Cela aiderait clairement à diminuer les fortes tensions qui entourent ces opérations.

N'est-ce pas le but de tout pays démocratique ?

## RECOMMANDATIONS

Recommandations détention, retour et éloignement		
Titre	Développement	Destinataire
1/2017	Myria recommande d'allouer les moyens nécessaires pour la mise en œuvre adéquate de la résidence à domicile comme alternative à la détention mais également d'en développer d'autres (telles que de se présenter régulièrement aux autorités, la remise de document d'identité ou encore le dépôt d'une garantie financière, l'élection d'un garant, une résidence désignée, la vie dans une communauté, etc.). Myria recommande également de ne pas limiter ces alternatives aux familles mais également de les prévoir pour des adultes sans enfants.	Parlement fédéral, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
2/2017	Myria recommande d'enregistrer les données relatives aux demandes et décisions de levée et suspension des interdictions d'entrée.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
3/2017	Myria recommande que l'OE mette à disposition les informations relatives aux profils des personnes en centres fermés (de manière à notamment distinguer les profils vulnérables), les raisons et la durée totale de la détention.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
4/2017	Myria recommande que des critères clairs soit intégrés dans un texte de loi pour définir les notions: - de circonstances exceptionnellement graves utilisée dans le cadre de la mise à disposition du gouvernement ; - de raison (grave) d'ordre public ou de sécurité nationale utilisée dans le cadre de l'éloignement d'un étranger.	Parlement fédéral, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
5/2017	Myria recommande d'instaurer des garanties supplémentaires dans le cadre de l'arrestation d'un étranger en séjour irrégulier en particulier en vue de garantir : <ul style="list-style-type: none"> <li>• le droit d'être entendu, en prévoyant que la police auditionnera la personne d'une manière telle qu'elle puisse formuler l'ensemble des éléments relatifs à sa situation personnelle susceptible d'avoir un impact sur la prise de décision et transmettra les informations à l'OE avant toute prise de décision ;</li> <li>• la prise en compte des vulnérabilités ;</li> </ul>	Parlement fédéral, Ministre de la Justice, Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• une amélioration du droit pour l'étranger d'être informé dans une langue qu'il comprend des raisons pour lesquelles il est détenu, en mettant en place un système d'interprétariat plus systématique ;</li> <li>• le droit de bénéficier, à la demande de la personne, de l'assistance d'un avocat lors d'une arrestation administrative par les services de police.</li> </ul>	
6/2017	Myria recommande de mettre à jour la liste d'ONG et de l'afficher dans différents endroits clés dans les centres fermés, et de donner systématiquement les différentes fiches d'information correspondantes à la situation de la personne dans une langue comprise par elle.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers, Direction des centres fermés
7/2017	Myria recommande lors de l'arrivée en centre fermé, de prévoir le temps et personnel nécessaire lors de l'entretien administratif afin de réellement donner toutes les informations prévues à la personne dans une langue qu'elle comprend; de prévoir également un deuxième entretien social après quelques jours et avant tout rapatriement afin de (re-) donner des informations individualisées.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers, Direction des centres fermés
8/2017	Myria recommande qu'une plus grande transparence soit prévue en ce qui concerne le processus d'identification, tant en ce qui concerne les exigences requises que l'état d'avancement du processus dans le cas particulier.	Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
9/2017	Myria recommande de prévoir une information systématique globale et complète sur la décision d'éloignement ainsi que sa mise en pratique, et cela juste avant sa mise en œuvre.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers, Direction des centres fermés
10/2017	Myria recommande de prévoir dans la loi qu'aucun éloignement ni refoulement ne puisse s'effectuer sans examen médical préalable et indépendant ayant conclu à l'aptitude au vol (« fit to flight »).	Parlement fédéral, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
11/2017	Myria recommande de clarifier les critères du programme 'special needs', de les rendre publics et de les communiquer aux personnes concernées à l'arrivée dans le centre.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers, Direction des centres fermés
12/2017	Myria recommande d'insérer dans la réglementation l'interdiction de placer l'étranger en isolement avant l'éloignement	Parlement fédéral, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office

	sauf sur décision motivée limitée aux cas strictement nécessaires.	des étrangers
13/2017	Myria recommande dans un but de transparence et meilleur contrôle judiciaire, de rendre publiques les règles applicables concernant la contrainte lors d'un éloignement.	Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
14/2017	Myria recommande de garantir plus de transparence sur les activités de l'AIG et les recommandations qu'elle est amenée à déduire de ses observations.	Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
15/2017	Myria recommande la mise en œuvre d'un système de surveillance objectif par le biais de l'enregistrement vidéo de chacune des tentatives d'éloignement.	Parlement fédéral, Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
16/2017	Myria recommande plus de transparence en ce qui concerne le nombre de plaintes qui sont introduites soit au Comité P, soit à l'AIG, et les suites qui y sont données.	Ministre de l'Intérieur, Ministre de la Justice, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
17/2017	Myria recommande la création d'une brochure d'information sur les mécanismes de plainte possibles distribuée, dans une langue comprise par l'étranger, avant chaque procédure d'éloignement.	Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
18/2017	Myria recommande d'ancrer dans la réglementation la communication systématique et sans délai des documents, y compris médicaux, utiles pour porter plainte à l'étranger et son avocat.	Parlement fédéral, Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration
19/2017	Myria recommande la mise en place d'une Commission permanente indépendante d'évaluation et de suivi des éloignements.	Ministre de l'Intérieur, Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers

## ANNEXES

### I. Glossaire

AIG	Inspection générale de la police fédérale et de la police locale
BNG	Banque Nationale Générale (données de la police)
CCE	Conseil du contentieux des étrangers
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CIB	Centre pour illégaux de Bruges
CIM	Centre pour illégaux de Merksplas
CIV	Centre pour illégaux de Vottem
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CJRO	Collecting Joint Return Operation
ENNHRI	Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme
IE	Interdiction d'entrée
IRMA	Application de gestion intégrée des retours pour les Etats membres
JRO	Joint Return Operations
MoU	Memorandum of Understanding
NRO	National Return Operations
OE	Office des étrangers
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
OQT	Ordre de quitter le territoire
OP	Ordre public
REM	Groupe d'experts en matière de retour du réseau européen des migrations
SIS	Système d'information Schengen
UE	Union européenne
VIS	Système d'information sur les visas

II. Tableau. Évolution du nombre total de départs autonomes enregistrés de retours volontaires assistés, de refoulements effectifs et de rapatriements d'étrangers, 2000-2016 (Sources : OE)

Année	Départs autonomes	Retours volontaires assistés			Refoulements		Rapatriements				
		Assistance par l'OIM	Assistance par l'OE et Fedasil	Nombre total de retours volontaires assistés	Nombre de décisions de refoulement	Nombre de refoulements effectifs	Reprises Dublin	Reprises bilatérales	Vers le pays d'origine	Nombre total de rapatriements	
2000					5.363						3.301
2001		3.570	63	3.633	4.849						5.994
2002		3.221	4	3.225	3.674						7.677
2003		2.816	6	2.822	2.996						7.951
2004		3.275	0	3.275	1.662						6.616
2005		3.741	0	3.741	1.187						7.136
2006		2.811	1	2.812	1.365						7.381
2007		2.593	3	2.596	1.112		1.037	110	3.771		4.918
2008		2.669	0	2.669	1.161		907	112	3.072		4.091
2009		2.659	9	2.668	1.383		856	279	2.656		3.791
2010		2.957	131	3.088	1.863		1.092	219	2.275		3.586
2011		3.358	512	3.870	2.735		1.070	218	2.420		3.708
2012		4.694	962	5.656	2.403	1.895	970	239	2.638		3.847
2013	1.346*	4.388	319	4.707	1.897	1.539	748	278	3.167		4.193
2014	1.510	3.495	204	3.700	1.989	1.544	673	260	2.586		3.519
2015	1.113	3.870	317	4.274	2.062	1.649	828	310	3.107		4.245
2016	1.408	4.117	550	4.667	1.855	1.543	1138	433	3.080		4.651

\*Les départs autonomes n'ont été enregistrés en 2013 qu'à partir du mois de mai.

## Colophon

MyriaDocs #5 *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique 2017*

La rédaction de cette analyse a été clôturée en octobre 2017.

### Éditeur et auteur

Myria

Rue Royale 138

1000 Bruxelles

T : 02 212 30 00

F : 02 212 30 30

[myria@myria.be](mailto:myria@myria.be)

[www.myria.be](http://www.myria.be)

**Rédaction** : Deborah Weinberg, Nathalie Vanparys, Carolina Grafé, François De Smet, Koen Dewulf, Antoinette Dutilleux, Mathieu Beys, Sophie Vause, Joke Vanderhaegen, Alexandra Büchler, Tom Kenis, Joke Swankaert, Astrid Declercq, avec l'aide de Graciana de la Cruz (stagiaire) et Ariadne Frangi (jobiste).

Mise en page de la couverture : Myria

Photo couverture : © Belga image

Dernière mise à jour : 27/10/2017

**Éditeur responsable** : François De Smet

**Remerciements** : Myria tient à remercier l'Agence Fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil), le Détachement de Sécurité de la police fédérale à l'aéroport de Bruxelles National (LPA-BRUNAT), l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG), Stephan Parmentier.

Myria tient tout particulièrement à remercier l'Office des étrangers (OE) d'avoir mis à sa disposition des données et informations essentielles à la préparation de ce rapport, de l'avoir relu et de l'avoir commenté. Toutes les remarques de l'OE ont été examinées de près et, lors de la rédaction finale, il en a été tenu compte autant que possible. Myria porte évidemment seul la responsabilité de son contenu.

Cette publication sera disponible en français et en néerlandais sur le site web de Myria: [www.myria.be](http://www.myria.be).

Myria encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ces textes ne peuvent être utilisés comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit de Myria. Pour l'utilisation des images, veuillez prendre contact avec Myria.