

Retour, détention et éloignement



Introduction

Dans ce cahier, Myria présente les principaux chiffres pour appréhender le retour, la détention et l'éloignement des étrangers en Belgique pour les années 2020 et 2021. Il revient ensuite sur quelques éléments marquants de 2021 et 2022 et se penchera sur trois thématiques, dont une plus longue sur l'analyse jurisprudentielle de la notion d'ordre public.

Des chiffres fort marqués par la pandémie

L'impact de la pandémie de Covid-19 est fort visible dans les chiffres concernant la détention en centre fermé et les retours et les éloignements. Les centres fermés ont en effet dû fortement et rapidement diminuer leur capacité en 2020 afin de respecter les normes de distanciation et de freiner les risques de contamination. Les éloignements ont également fortement chuté en 2020 à la suite de nombreuses difficultés d'organisation (annulations de vols, fermetures de frontières, obligations de tests PCR et de quarantaines, diminution de la capacité des centres fermés, etc.). L'année 2021 est dans la continuité de 2020, c'est-à-dire encore très marquée par la pandémie, tant au niveau des détentions en centres fermés que des retours et des éloignements.

Malgré les difficultés dans l'organisation des éloignements en période de pandémie, on note une augmentation de la proportion d'éloignements depuis les centres fermés par rapport aux libérations. On observe également que les rapatriements de détenus de prisons ont été peu impactés par la pandémie en comparaison avec les autres types de rapatriements.

De nouvelles données ont été rendues disponibles par l'Office des étrangers (OE) et sont présentées dans ce cahier, comme les arrestations administratives dans le cadre de l'ordre public et du travail au noir, les rangs des Ordres de Quitter le Territoire (ci-après OQT) et les départements de l'OE qui les délivrent.

Le développement des alternatives à la détention

Renforcer le soutien au retour et les alternatives à la détention est un des objectifs de la politique de retour actuelle¹. Ainsi, en juin 2021, un nouveau département « Alternatives à la détention (ATD) », a été créé au sein de l'OE pour le développement et la mise en œuvre de nouvelles alternatives à la détention. Deux autres alternatives à la détention – la prolongation du délai de l'OQT et les maisons de retour – se poursuivent.

Ce nouveau département est une séparation et une expansion du département SEFOR (Sensibilisation, Suivi et Retour) qui était chargé du suivi des étrangers qui ont reçu un OQT. La partie du travail de SEFOR concernant les personnes qui ne donnent pas suite de manière volontaire à l'OQT est dorénavant assurée par le département « Interception et suivi des OQT » et est ainsi la continuation du service SEFOR au sein du service « suivi des OQT ». Un accompagnement rapproché (procédure ICAM – Individual Case Management) avec un coach est prévu. Celui-ci n'est plus limité – comme dans le cadre du SEFOR – aux familles avec enfants mineurs (dans le cadre d'une convention à domicile) et les personnes résidant dans les places ouvertes de retour (gérées par Fedasil), mais vise également les familles et les personnes isolées en séjour irrégulier. Les personnes ayant reçu un OQT reçoivent une invitation à contacter un coach ICAM pour un encadrement intensif vers « une perspective d'avenir durable ». Les entretiens ont lieu en principe dans un « bureau de retour » régional, mais de manière exceptionnelle, le coach ICAM peut se rendre au domicile de l'intéressé lorsqu'il ne s'est pas présenté à son rendez-vous. Pour ce faire, plus de 75 personnes ont été engagées². Au moment de la rédaction de ce cahier, la mise en œuvre pratique de la procédure ICAM était toujours en plein développement, mais retardée par la guerre en Ukraine. En effet, les coaches ont été affectés à l'enregistrement des demandes de protection temporaire et au soutien à l'accueil. Lors de la réunion de contact de juin 2022, l'OE indiquait que depuis mars 2022, cette procédure était en grande partie à l'arrêt³. Une partie des coaches sont, les derniers mois, retournés au-compte-gouttes au département ATD et de nouvelles formations sont prévues. Dans les prochains mois, les entretiens devraient progressivement reprendre et de nouveaux bureaux régionaux devraient ouvrir.

1 Ch. des Repr., Note de politique générale, Asile et Migration, 4 novembre 2020.

2 L'OE en explique les contours sur son site : <https://dofi.ibz.be/fr/themes/sejour-irregulier/alternatives-la-detention>.

3 Myria, *Réunion de contact Protection internationale*, juin 2022.

A l'heure actuelle, une grande partie des coaches travaillent toujours au centre d'enregistrement.

Les arrestations à la frontière

En 2021 et 2022, plusieurs cas de personnes arrêtées à la frontière belge ont été relayés dans la presse⁴ et/ou ont fait l'objet de signalements auprès de Myria. Elles venaient en Belgique pour un court ou un long séjour. Dans cette seconde hypothèse, elles étaient munies d'un visa long séjour ou d'un titre de séjour, accordé par la Belgique ou par un autre Etat membre de l'espace Schengen. Ces personnes ont pourtant été détenues en centre fermé, et pour certaines même refoulées. Myria a analysé certaines situations et dégagé plusieurs constats et recommandations.



En savoir plus ?

Myria, *La migration en chiffres et en droits 2022, Cahier Accès au territoire, Les contrôles à la frontière des personnes munies d'un visa ou d'un titre de séjour : quelles limites ?*, pp.15-27.

La Belgique condamnée suite à une arrestation effectuée à domicile

Les visites domiciliaires, à savoir l'accès de la police à l'habitation d'un étranger en séjour irrégulier en vue de son

arrestation administrative, suscitent des discussions depuis de nombreuses années⁵. Elles ne sont actuellement pas autorisées en Belgique. La Cour européenne des droits de l'homme a récemment condamné la Belgique pour une violation de l'article 8 de la Convention, relatif au droit à la vie privée dans l'affaire *Saban*⁶. La Cour a jugé problématique que la police ait pénétré dans le domicile d'une personne qu'elle souhaitait arrêter suite à un OQT, sans consentement explicite de celle-ci et sans base légale. Elle s'interrogeait sur l'ouverture volontaire ou non de la porte. La Cour a apporté des éclairages sur le consentement de l'intéressée et sur la charge de la preuve. Le consentement doit être non équivoque, éclairé et sans contrainte, ce qui diffère du seul fait d'ouvrir volontairement une porte. Enfin, la Cour juge problématique l'usage de menottes, alors que leur nécessité n'a pas été démontrée et que l'arrestation s'est faite en présence de la fille de l'intéressée.

La détention de familles en unités familiales jugée contraire à la Convention des droits de l'enfant

Le Comité des droits de l'enfant a jugé, en mars 2022, que la Belgique avait violé la Convention des droits de l'enfant dans deux affaires⁷ concernant la détention de familles en 2018 et 2019 dans les unités familiales du centre fermé 127bis. A l'époque, le Comité avait dans les deux cas, demandé à la Belgique de libérer les familles à titre de mesures provisoires⁸. Le Comité s'est désormais prononcé sur le fond. Il a rappelé son observation générale⁹ selon laquelle « la détention d'un enfant au motif du statut migratoire de ses parents constitue une violation des droits de l'enfant et est contraire au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ». Il cite également ses observations finales¹⁰ adressées à la Belgique préconisant de ne plus détenir d'enfants en centres fermés et « d'avoir recours à des solutions non privatives de liberté ».

4 Voir : « Un jeune Congolais venu étudier à l'UCL arrêté dès son arrivée à Zaventem », *RTBF*, 2 octobre 2021 ; « Une étudiante marocaine expulsée vers la Roumanie après onze jours en centre fermé », *Le Soir*, 26 décembre 2021 ; « Une pianiste israélo-américaine arrêtée à l'aéroport de Bruxelles : elle est restée... un jour de trop sur le territoire belge », *La Dernière Heure*, 26 avril 2021 ; « Une chercheuse thaïlandaise placée en centre fermé à son arrivée en Belgique : son voyage a été jugé « non essentiel » », *RTBF*, 12 décembre 2021.

5 Pour plus d'informations sur les visites domiciliaires, voir Myria : *Note sur le rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique de retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers (Commission Bossuyt)*, novembre 2021, pp. 18-21.

6 Cour eur. D. H., *Saban* c. Belgique, 8 mars 2022, n° 53069/15.

7 Comité des droits de l'enfant, *Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n° 55/2018*, 4 mars 2022 ; Comité des droits de l'enfant, *Constatations adoptées par le Comité au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, concernant la communication n° 73/2019*, 22 mars 2022, [CRC/C/89/DR/73/2019 \(ohchr.org\)](https://www.ohchr.org/fr/doc/doc.aspx?lang=eng&docid=46422).

8 Myria, *MyriaDoc #8 Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique 2018*, pp. 39-44.

9 Observation générale conjointe no 4 (2017), 16 novembre 2017, [CMW/C/GC/4 \(un.org\)](https://www.unhcr.org/fr/refugees-and-asylum-seekers/2017/11/16-novembre-2017-cmw-c-gc-4-un.org).

10 Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques*, 1^{er} février 2019.

Suite à un arrêt du Conseil d'Etat d'avril 2019, les enfants ne sont plus détenus dans ces unités. L'accord de gouvernement de septembre 2020 indique que les mineurs ne pourront plus être détenus en centre fermé. Myria recommande que cette volonté soit consacrée par l'introduction dans la loi sur les étrangers de l'interdiction de la détention de l'ensemble des enfants dans un contexte migratoire¹¹.

L'évolution de la cellule « article 3 » au sein de l'OE

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants », prévoit l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. En juin 2022, Myria a eu un échange écrit avec l'OE concernant la cellule « article 3 » mise en place en juin 2020. L'OE précise les contours de cette cellule. Les décisions analysées sont les décisions d'« ordre de quitter le territoire avec maintien en vue de l'éloignement » (annexe 13 Septies). L'OE précise que toutes les décisions d'éloignement des étrangers se trouvant en centre fermé (sauf pour les dossiers frontière¹²) sont relues par la cellule et les agents des autres services peuvent demander un avis à la cellule pour la motivation de leurs décisions. Des entretiens avec les étrangers peuvent être réalisés, soit pour établir la nationalité afin d'évaluer le risque de violation de l'article 3, soit pour obtenir des informations complémentaires concernant les craintes invoquées. Elle émet également des recommandations afin de renforcer l'évaluation de l'article 3 aux différents stades de la procédure d'éloignement. La cellule peut être consultée par tous les services de l'OE pour des avis sur toute problématique relative à l'article 3. Elle peut enfin traiter de l'application de l'article 8 de la CEDH (vie privée et familiale) dans le cadre du retour. En 2021, l'OE indique que 1.134 dossiers/décisions de retour ont été analysés tant sur l'article 3 que sur l'article 8 et 18 décisions de détermination frontière (c'est-à-dire dossiers frontière, voir note de bas de page 12) ont été prises.

Myria a déjà pris position sur l'analyse indispensable de l'article 3 de la CEDH dans les décisions de retour.



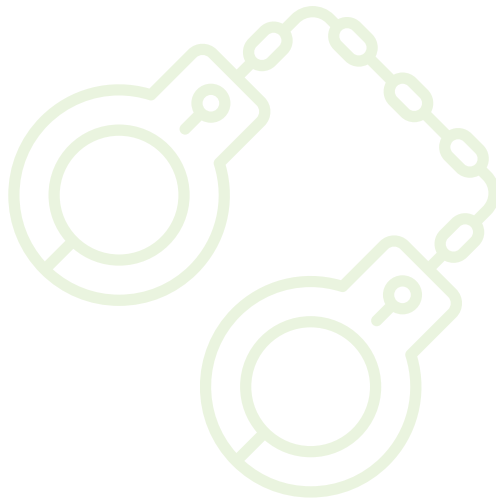
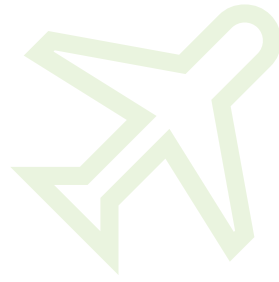
En savoir plus ?

Myria, *Note sur le rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique de retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers (Commission Bossuyt)*, novembre 2021, pp. 10-13.

¹¹ Myria, *MyriaDoc 11, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2021, p. 25, pp.33-34.

¹² Dossiers pour lesquels une première décision « septies light » c'est-à-dire sans examen de l'article 3 est prise et qui, en fonction du moment où le droit d'être entendu pourra être réalisé, feront l'objet d'une seconde décision par la cellule appelée « détermination frontière ».

Dans ce cahier, Myria se focalise sur...



Les arrestations administratives en chiffres

pg. 10



Les décisions de retour et les interdictions d'entrée en chiffres

pg. 8



La détention et ses alternatives

en chiffres | pg. 14



Les retours et les éloignements

en chiffres | pg. 18



Les dernières recommandations du Comité contre la torture à la Belgique

pg. 23



La Belgique doit assurer un recours effectif contre la détention administrative

pg. 25



Fin du droit de séjour, éloignement et ordre public : quelle (contrôle de) proportionnalité ?

pg. 27





Les décisions de retour et les interdictions d'entrée



Une décision de retour peut être délivrée à un étranger lorsque celui-ci :

- se voit délivrer un refus pour obtenir ou prolonger un titre de séjour (demande de protection internationale, régularisation, regroupement familial, etc.) ;
- a résidé légalement sur le territoire mais n'entre plus dans les conditions de son séjour ;
- est en situation irrégulière sur le territoire belge et se fait arrêter.

Les décisions de retour regroupent actuellement deux catégories :

- les **ordres de quitter le territoire (OQT)** et
- les **ordres de reconduire (ODR)** délivrés aux mineurs étrangers non accompagnés (MENA).

Une décision de retour ne mène pas forcément à un départ effectif du territoire belge car l'étranger peut, par exemple, régulariser sa situation et obtenir un nouveau titre de séjour ou ne pas obtempérer.

Il est aussi important de noter que :

- Plusieurs décisions de retour peuvent être délivrées à une même personne au cours d'une même année.
- Une décision de retour peut concerner plusieurs personnes. En effet, les mineurs accompagnés sont généralement repris sur l'OQT de leurs parents.
- Une décision de retour peut être suspendue durant certaines procédures. En cas d'issue négative de ces procédures suspensives, l'OE n'est pas tenu de prendre une nouvelle décision de retour.

En 2021, **25.916 décisions de retour** ont été délivrées à 23.998 personnes. Parmi celles-ci, **18.174 personnes ont reçu une décision de retour pour la première fois.**

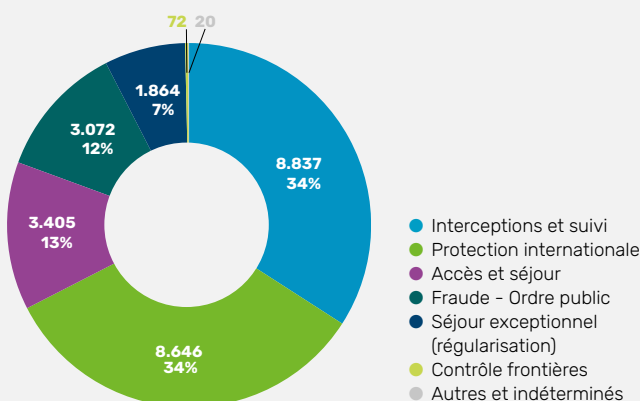
Parmi les 25.916 décisions de retour délivrées en 2021, on compte : **25.716 OQT** (99,2%) et **200 ODR** (0,8%).

Les décisions de retour

Depuis 2020, l'OE présente le nombre de décisions de retour suivant le département qui les a délivrées.

- En 2021, 8.837 décisions de retour ont été délivrées par le département "Interceptions et suivi" (34%), 8.646 par le département "Protection internationale" (34%), 3.405 par le département "Accès et séjour" (13%), 3.072 par le département "Fraude - Ordre public" (12%), 1.864 par le département "Séjour exceptionnel" et 72 par celui du contrôle des frontières.
- Une personne peut avoir plusieurs procédures en cours (traitée par des départements différents), mais une seule décision de retour sera prise par l'un des départements.

Décisions de retours délivrées par département de l'OE



Source : OE

Le rang de l'OQT

Le rang de l'OQT donne une information sur le numéro d'ordre de l'OQT (pour ceux délivrés après 2008). En 2021, 18.174 premiers OQT ont été délivrés, 3.975 deuxièmes OQT, etc. Ainsi, on note, par exemple, qu'en 2021, 120 personnes se sont vues délivrées un 8^{ème} OQT et 4 un 19^{ème}.

Rang de l'OQT			
1	18.174	11	26
2	3.975	12	22
3	1.608	13	25
4	782	14	13
5	509	15	9
6	295	16	6
7	154	17	6
8	120	18	8
9	93	19	4
10	52	20+	35
Total			25.916



Personnes ayant reçu une première décision de retour

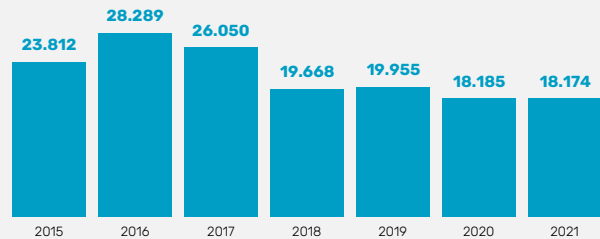
Le nombre de personnes ayant reçu une première décision de retour (OQT + ODR) reste stable en 2021 et 2020. Il présentait des valeurs bien plus hautes en 2016. Les années 2020-2021 présentent les chiffres les plus bas observés depuis 2015.

Évolution des nationalités des personnes ayant reçu une première décision de retour

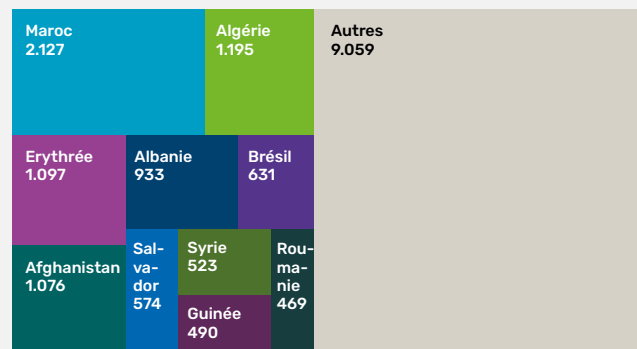
- **Très forte augmentation** pour les **Salvadoriens** : de 9 personnes ayant reçu une première décision de retour en 2019, ils sont passés à 47 en 2020 et à 574 en 2021 (une chute du taux de protection des Salvadoriens est observée à cette même période, voir la partie chiffres du Cahier Protection internationale) ;
- **Augmentation** pour les **Afghans** (793 en 2020 pour 1.076 en 2021) ;
- **Diminution** pour les **Roumains** (621 en 2020, 469 en 2021) ;
- **Forte diminution** pour les **Palestiniens** (663 en 2020, 331 en 2021) et les **Irakiens** (544 en 2020, 354 en 2021).

En ce qui concerne les principales nationalités en 2021, les Marocains représentent 12% des personnes ayant reçu une première décision de retour. Ils devancent les Algériens (7%), les Erythréens (6%) et les Afghans (6%).

Personnes ayant reçu une première décision de retour



Nationalité des personnes ayant reçu une première décision de retour en 2021



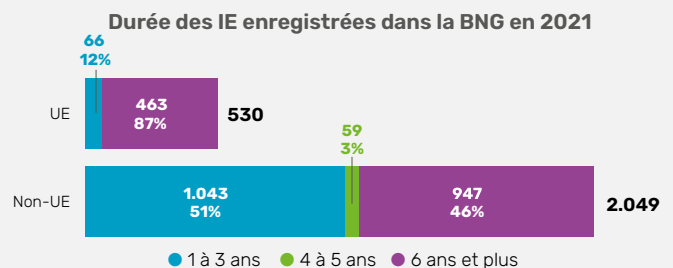
Les interdictions d'entrée

Une décision de retour peut être accompagnée d'une interdiction d'entrée (IE) qui interdit, pour une durée déterminée, l'entrée et le séjour sur le territoire belge ou sur le territoire des Etats membres de l'UE.

L'interdiction d'entrée peut être enregistrée :

- uniquement dans la **Banque Nationale Générale (BNG)**, lorsque l'IE ne vaut que pour le territoire belge ;
- dans la BNG et dans le **Système d'information Schengen (SIS)**, lorsqu'elle s'applique à l'ensemble du territoire Schengen.

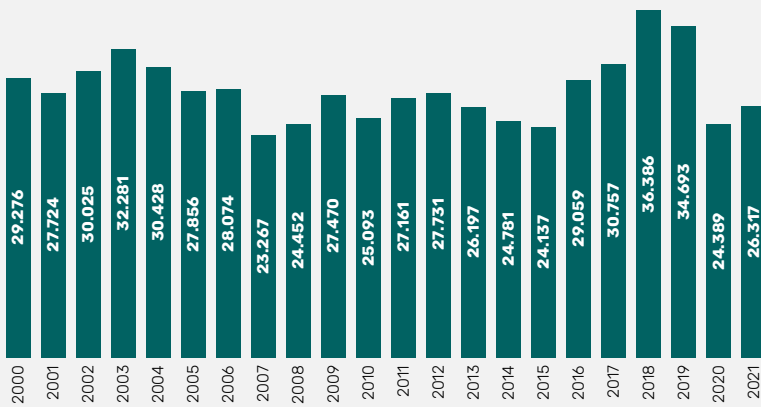
IE enregistrées dans la BNG



- Les données sur les interdictions d'entrée sont en hausse entre 2018 et 2021. La forte hausse observée en 2020 serait, selon l'OE, liée au fait que davantage de personnel a été affecté à l'enregistrement des IE de manière temporaire pendant la pandémie, ce qui aurait permis de rattraper une partie de l'arriéré.
- 21% de celles-ci ont été délivrées à des citoyens de l'UE et 79% à des ressortissants de pays tiers.
- La grande majorité de celles délivrées à des citoyens de l'UE l'ont été pour menace grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale (6 ans et +). Les 12% restant concernent l'ordre public, la sécurité nationale ou la santé publique (- de 5 ans).
- Dans le cas des ressortissants de pays tiers, la majorité des IE sont de 1 à 3 ans (51%), 46% concernent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale (de 6 à 20 ans) et 3% ont été délivrées suite à une fraude (de 4 à 5 ans).
- En parallèle, ce sont 1.850 IE qui ont été enregistrées dans le SIS en 2021 pour 2.655 en 2020.



Les arrestations administratives



Note: une même personne peut être arrêtée plusieurs fois la même année. Elle sera dès lors comptabilisée plusieurs fois dans les chiffres de l'année donnée.

Les données sur les arrestations administratives correspondent au nombre de fois où l'OE est sollicité par la police suite à une arrestation administrative d'un étranger (les arrestations dans le cadre d'une infraction pénale ne sont pas reprises). Une arrestation administrative peut résulter notamment d'une arrestation fortuite lors d'un contrôle d'identité ou lors d'une procédure de suivi des OQT (si l'étranger n'a pas respecté le délai prévu pour quitter le pays de manière volontaire - procédure Sefor/ICAM).

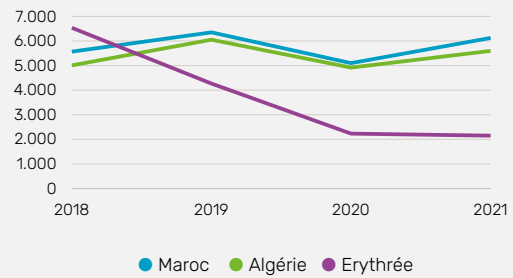
Après une hausse continue entre 2015 et 2018 (qui est une année record en nombre d'arrestations administratives sur la période 2000-2021), le nombre d'arrestations administratives a commencé à diminuer en 2019 pour continuer de baisser de manière plus importante en 2020 (année marquée par la Covid-19) et revenir à des valeurs proches de celles observées en 2014-2015. On observe ensuite une légère hausse entre 2020 et 2021 pour atteindre 26.317 arrestations administratives.

Principales nationalités des arrestations administratives

La diminution des arrestations administratives observée à partir de 2018 est le résultat de deux tendances opposées:

1. D'une part, la forte diminution d'arrestations administratives de certaines nationalités, comme les Erythréens, les Soudanais et les Syriens (respectivement -67%, -69% et -63% entre 2018 et 2021),
2. et, d'autre part, la hausse d'arrestations administratives pour d'autres nationalités, comme les Marocains, les Algériens et les Tunisiens.

Deux tendances différentes parmi le top 3 des nationalités arrêtées



Principales nationalités en 2021 et évolution 2018-2021

	2018	2021	Evolution 2018-2021
Maroc	5.567	6.123	↗ 10%
Algérie	5.008	5.597	↗ 12%
Erythrée	6.536	2.150	↘ -67%
Tunisie	1.049	1.249	↗ 19%
Roumanie	1.392	939	↘ -33%
Libye	1.123	876	↘ -22%
Albanie	810	717	↘ -11%
Brésil	476	562	↗ 18%
Ukraine	282	455	↗ 61%
Soudan	1.244	389	↘ -69%
Syrie	1.012	376	↘ -63%
Total	36.386	26.317	↘ -28%



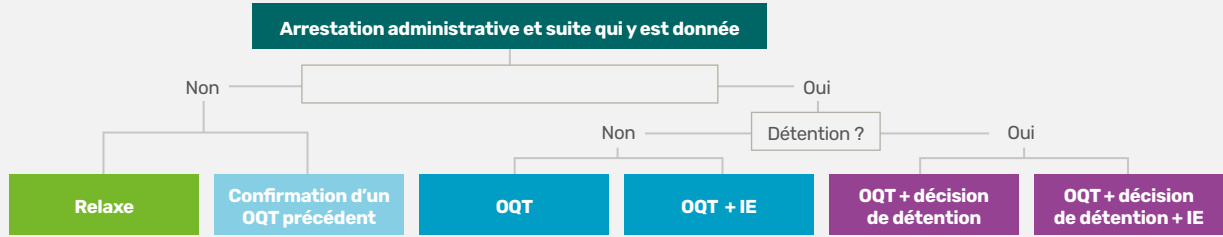
- Certaines nationalités ont vu leur nombre d'arrestations administratives chuter si fortement depuis 2018 qu'elles ne font plus partie des principales nationalités en 2021. C'est par exemple le cas des **Irakiens** (1.782 en 2018 pour 246 en 2021, soit une diminution de 86%).
- Moins nombreuses, les arrestations d'**Ethiopiens** (601 en 2018 pour 75 en 2021, soit -88%), d'**Indiens** (521 en 2018 pour 123 en 2021, soit -76%) et d'**Afghans** (512 en 2018 pour 311 en 2021, soit -39%) sont également en diminution.



- Outre les arrestations administratives de Marocains, d'Algériens et de Tunisiens, on note également une augmentation pour les **Brésiliens** (hausse de 18% entre 2018 et 2021).
- Sur cette même période, une **forte augmentation** d'arrestations administratives d'**Ukrainiens** est observable (+61%).

Note: Il s'agit de la nationalité déclarée au moment de l'arrestation, mais il se peut qu'elle ait été corrigée par la suite par les services de l'OE.

Les suites données aux arrestations administratives



Suite à l'arrestation de l'étranger, la police envoie un rapport administratif à l'OE qui a 24h pour prendre une décision. L'OE peut décider de délivrer une ou plusieurs décisions ou de laisser disposer la personne arrêtée sans prendre de mesure (**relaxe**). C'est le cas par exemple des personnes pour lesquelles une procédure est en cours d'examen ou celui des personnes se déclarant **mineures** (accompagnées ou non).

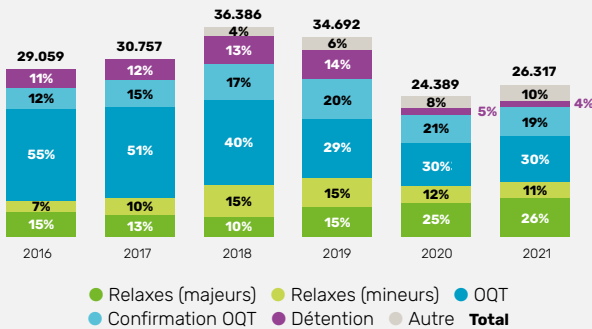
OQT (ordre de quitter le territoire) : la personne arrêtée ne fait pas encore (ou plus) l'objet d'un OQT, ou fait déjà l'objet d'un OQT

mais de nouveaux éléments justifient la délivrance d'un nouvel OQT. L'OQT peut s'accompagner ou non d'une interdiction d'entrée (IE).

Confirmation d'un OQT : la personne arrêtée fait l'objet d'au moins un OQT non exécuté dont le délai d'exécution est dépassé et depuis lequel aucun nouvel élément n'est constaté.

Détention : lorsque l'étranger arrêté est placé en détention, il reçoit un OQT (avec ou sans IE) accompagné d'une décision de maintien.

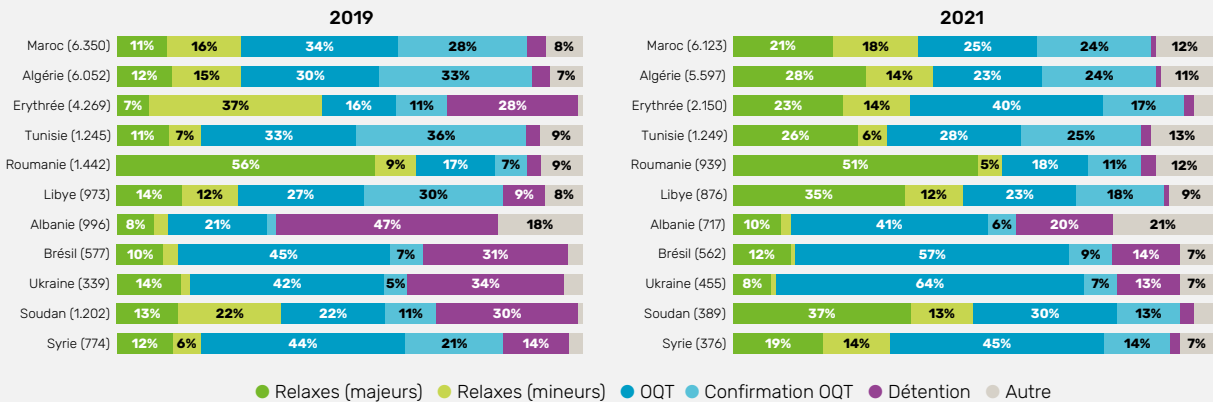
Diminution des détentions, augmentation des relaxes entre 2019 et 2021



En 2021:

- 30% des 26.317 arrestations administratives ont mené à la délivrance d'un OQT. Cette proportion reste stable par rapport à 2020 et 2019, au contraire des années 2018 et précédentes qui présentaient une proportion de délivrance d'OQT beaucoup plus élevée ;
- 19% des arrestations ont mené à la confirmation de l'OQT ;
- 26% à la relaxe d'une personne majeure (proportion qui est en augmentation depuis 2018) et 11% à la relaxe d'un mineur (proportion en diminution depuis 2018-2019) ;
- Enfin, 4% de ces arrestations ont été suivies d'une détention, proportion en forte diminution par rapport aux 14% observé en 2019.

Evolution des suites données aux arrestations administratives pour les principales nationalités arrêtées en 2021



- Alors que la proportion de détention était très importante pour certaines nationalités en 2019, elle a fortement baissé pour l'ensemble des nationalités en 2021, suite aux mesures encore prises dans les centres fermés pour lutter contre la pandémie. Elle reste toutefois élevée pour les Albanais (20%), les Brésiliens (14%) et les Ukrainiens (13%).
- La part des relaxes de majeurs a fortement augmenté pour les Marocains, Algériens, Erythréens, Tunisiens, Libyens et Soudanais. La part de relaxes de mineurs a au contraire diminué pour les Erythréens et les Soudanais. La proportion de délivrance d'OQT a doublé pour les Erythréens et les Albanais. Elle a augmenté dans une moindre mesure pour les Brésiliens et les Ukrainiens.

Les motifs des arrestations administratives



Le motif de l'arrestation administrative est depuis 2020 publié par l'OE. Six types de motifs sont mentionnés : l'ordre public, le travail au noir, les migrations de transit, les reprises bilatérales, la procédure Sefor et les autres motifs. Les chiffres de ces différentes catégories ne peuvent pas être additionnés car une même arrestation peut avoir plusieurs motifs. Ce sera, par exemple, le cas d'une personne arrêtée à la fois dans le cadre

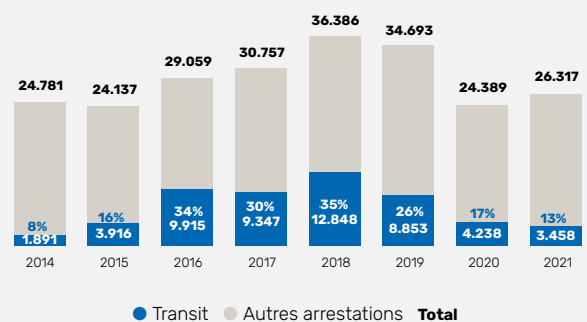
de la migration de transit et de l'ordre public.

Pour rappel, ces données portent sur le nombre d'arrestations. Une même personne peut être arrêtée plusieurs fois au cours de la même année, elle sera donc comptabilisée plusieurs fois cette année-là.

Les arrestations de migrants en transit

- En 2021, la proportion d'arrestations administratives dans le cadre des migrations de transit est de 13% (soit 3.458 arrestations sur 26.317). Cette proportion est en forte baisse par rapport aux années précédentes puisqu'elle avait atteint 35% en 2018.
- Certaines nationalités ont une proportion d'arrestations dans le cadre des migrations de transit plus importante que d'autres. C'est, par exemple, le cas des Érythréens (74% des arrestations concernent le transit), des Vietnamiens (66%) et des Soudanais (61%). Pour d'autres nationalités comme les Marocains, Tunisiens et Algériens, ce type d'arrestations ne représentent qu'une faible part des arrestations administratives.

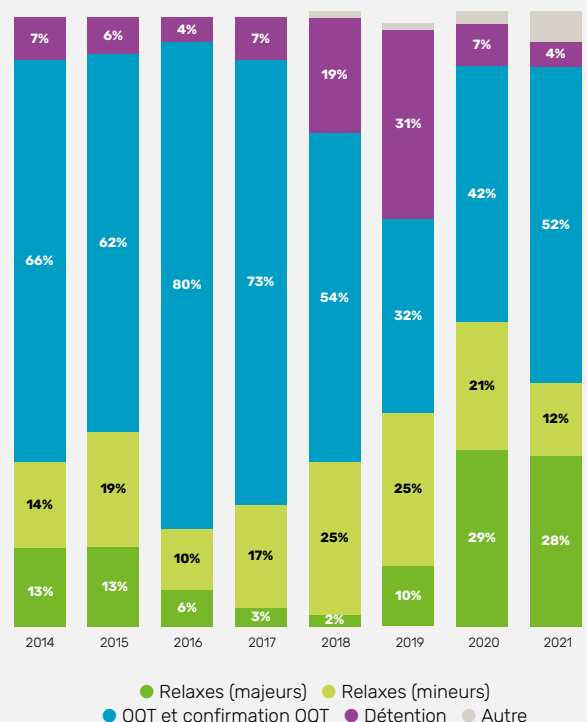
Proportion d'arrestations dans le cadre du transit par rapport aux autres arrestations administratives



	2019	2020	2021	Evolution 2019-2021	% d'arrestations dans le cadre du transit par rapport au total des arrestations en 2021
Erythrée	3.731	1.748	1.595	▼ -57%	74%
Algérie	614	539	427	▼ -30%	8%
Maroc	293	282	269	▼ -8%	4%
Soudan	904	439	237	▼ -74%	61%
Libye	285	197	163	▼ -43%	19%
Vietnam	79	18	111	↗ 41%	66%
Irak	816	195	96	▼ -88%	39%
Albanie	219	124	82	▼ -63%	11%
Tunisie	70	35	65	▼ -7%	5%
Iran	267	85	58	▼ -78%	48%

Forte diminution de la détention des migrants en transit depuis 2018

Suites des arrestations administratives dans le cadre du transit

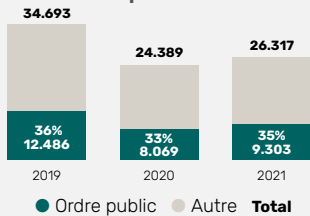


- Le nombre d'arrestations dans le cadre de migrations de transit a fortement diminué entre 2019 et 2021 pour la plupart des nationalités (voir tableau). Elle diminue toutefois moins fortement dans le cas des Marocains et des Tunisiens. Les arrestations de Vietnamiens en transit sont par contre en augmentation.
- La part de détention à la suite des arrestations dans le cadre de migration de transit a fortement chuté puisqu'elle est passée de 31% en 2019 à 4% en 2021.
- La part de délivrance d'OQT et de confirmation d'OQT est par contre en augmentation depuis 2019.
- Si la part de relaxes de majeurs a fort augmenté entre 2019 et 2020 (passant de 10% à 29%), elle reste stable entre 2020 et 2021. La part de relaxes de mineurs est par contre en diminution.

Les arrestations pour ordre public

- Plus d'1/3 des arrestations administratives ont pour motif l'ordre public en 2021 (soit 9.303 des 26.317 arrestations administratives). Ce nombre est en légère augmentation par rapport à 2020, mais reste en-dessous des valeurs de 2019.
- Un quart des arrestations pour ordre public ont mené à la relaxe d'une personne majeure en 2021 et 11% à la relaxe d'un mineur, 28% à la délivrance d'un OQT et 15% à la confirmation d'un OQT. Enfin, 4% d'entre elles ont mené à une détention.
- À elles deux, les nationalités algérienne et marocaines représentent plus de la moitié de ce type d'arrestations. Les nationalités suivantes présentent des chiffres beaucoup plus bas.

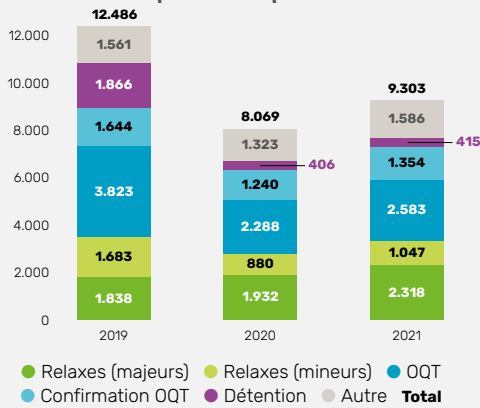
Proportion d'arrestations administratives pour ordre public



Principales nationalités en 2021

Algérie	2.447
Maroc	2.289
Tunisie	463
Roumanie	410
Erythrée	407

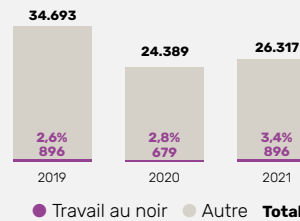
Suites données aux arrestations administratives pour ordre public



Les arrestations pour travail au noir

- 3% des arrestations administratives ont pour motif le travail au noir en 2021 (soit 896 des 26.317 arrestations administratives). Cette proportion est stable depuis 2019.
- Plus de la moitié de celles-ci (64%) mènent à la délivrance d'un OQT, 8% à la confirmation d'un OQT, 13% à une relaxe (d'une personne majeure) et 11% à une détention.
- Les principales nationalités sont les Marocains (20%), les Ukrainiens (17%) et les Brésiliens (12%).

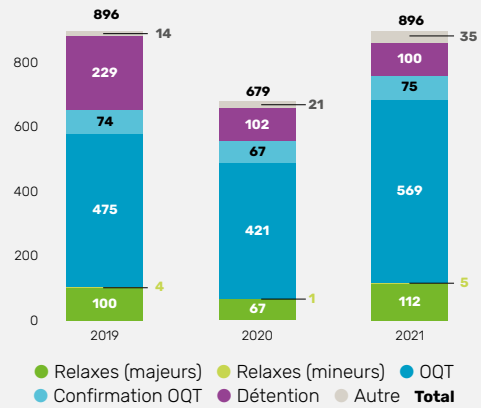
Proportion d'arrestations administratives pour travail au noir



Principales nationalités en 2021

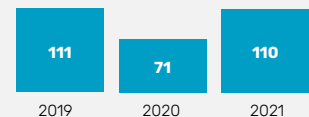
Maroc	175
Ukraine	150
Brésil	106
Moldavie	52
Albanie	39

Suites données aux arrestations administratives pour travail au noir



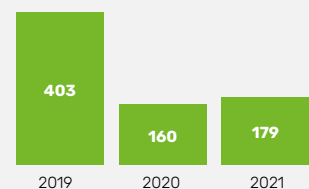
Les arrestations ayant pour motif une reprise bilatérale

En 2021, 110 arrestations ont pour motif une reprise bilatérale (0,4% du total). Celles-ci ont lieu lors du contrôle de l'étranger à son arrivée en Belgique, à la suite d'un éloignement par un autre Etat membre de l'UE. Elles ont majoritairement mené à une relaxe (d'une personne majeure, 64%).



Les arrestations avec motif Sefor

En 2021, 179 arrestations concernaient des personnes arrêtées après un contrôle à leur domicile dans le cadre du suivi d'un OQT auquel elles n'ont pas donné suite (procédure SEFOR). On note une forte chute entre 2019 (403 arrestations) et 2020 (160 arrestations). Ce motif représente 0,7% du total des arrestations administratives en 2021. 98% de ces arrestations ont mené à une détention.





La détention et ses alternatives

La détention administrative (liée à la situation de séjour de l'étranger) a lieu si l'étranger :

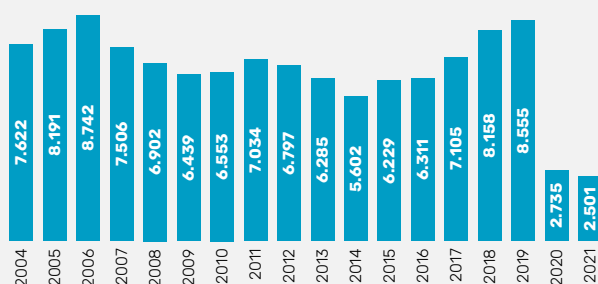
- a été arrêté sur le territoire en séjour irrégulier ;
- a fait l'objet d'une décision de refus d'accès au territoire à la frontière (refoulement à la frontière) ;
- a, dans certains cas, introduit une demande de protection internationale ;
- est détenu en prison, ne dispose pas ou plus d'un titre de séjour et fait l'objet d'une procédure d'éloignement.

Cette détention peut 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).

En ce qui concerne la détention en centre fermé, les données disponibles sont reprises d'une part, de manière très limitée dans le rapport annuel de l'OE et d'autre part, de manière plus détaillée mais pas uniforme dans chacun des rapports annuels (non publiés) des centres fermés. Il est donc difficile actuellement de présenter des résultats compilés qui présentent ces chiffres de manière intégrée.

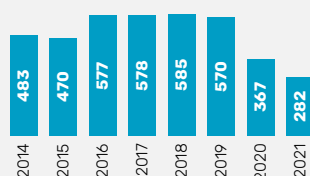
Les centres fermés

Premières détentions en centre fermé



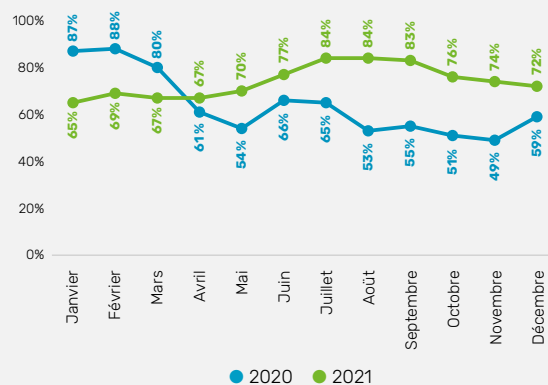
- Après une hausse constante entre 2014 et 2019, le nombre de premières détentions en centre fermé a été divisé par 3 entre 2019 et 2020 et diminue encore légèrement en 2021, passant de 2.735 premières détentions en 2020 à 2.501 en 2021 (-9%).

Capacité maximale moyenne des centres fermés



- Les mesures de distanciation imposées lors de la pandémie de coronavirus ont fortement impacté la capacité de détention des centres fermés en 2020 et 2021 (voir Rapport annuel de l'OE pp 91-93 et Myriadoc 11, pp 42-43).
- La capacité maximale moyenne est en effet passée de 570 places en 2019 à 367 en 2020 (les premiers mois de l'année sans coronavirus tirant cette moyenne vers le haut) à 282 places en 2021.
- Le taux d'occupation est passé de 88% en mars 2020 à 54% en mai 2020. Il a ensuite fluctué au fil des mois, tombant au plus bas à 49% en novembre 2020 pour, ensuite, remonter lentement à partir de décembre 2020. L'été 2021 présente des valeurs proches de celles précédant la pandémie, mais elles ont diminué ensuite l'automne arrivé.

Evolution du taux d'occupation mensuel des centres fermés en 2020 et 2021



3 futurs nouveaux centres fermés

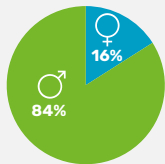
En mars 2022, le gouvernement a, sur proposition du Secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration, approuvé la création de 3 centres fermés à Zandvliet, Jabbeke et Jumet. Ces derniers visent à créer des places supplémentaires auxquelles s'ajoutent également des places en plus par l'optimisation des structures existantes pour un doublement des places totales avec pour prévision d'arriver prochainement à 1.145 places. L'objectif est, selon ce dernier, d'augmenter ainsi la 'capacité de retour' et de poursuivre le Master plan commencé par son prédécesseur qui avait pour objectif d'atteindre 1.066 places pour 2021.

Sur base d'analyses chiffrées, Myria a déjà remis en question le postulat selon lequel plus de détentions permet plus de retours, notamment lorsque le profil des détenus en centre fermé fait qu'ils sont plus difficilement éloignables (comme, par exemple, les migrants en transit détenus en 2018-2019) (voir https://www.myria.be/files/Note_Myria_rapport_final_Bossuyt.pdf).

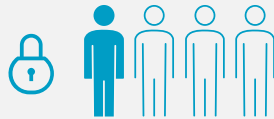
Profil des personnes détenues en centre fermé

Moins de nationalités liées aux migrations de transit en centre fermé

- Alors que les Erythréens étaient à la 2^{ème} place du classement en 2019 et représentaient 13% des personnes détenues en centre fermé, ils se trouvent à la 10^{ème} place en 2021 et leur part a chuté à 2%.
- Les Soudanais, qui étaient à la 4^{ème} place du classement en 2019 tombent à la 41^{ème} place en 2021. Alors qu'ils représentaient 4% des personnes détenues en centre fermé en 2019, cette part est de 0,6% en 2021.
- Les **Albanais** retrouvent la première place du classement, comme c'était le cas avant 2019. Ils représentent 17% des personnes détenues en 2021. Les **Marocains** suivent avec 7%, puis les **Algériens** (4%) et les **Roumains** (4%).
- 10%** des personnes détenues en centre fermé en 2021 ont une nationalité de l'**UE** (244).



16% des personnes détenues en centre fermé en 2021 sont des **femmes**.



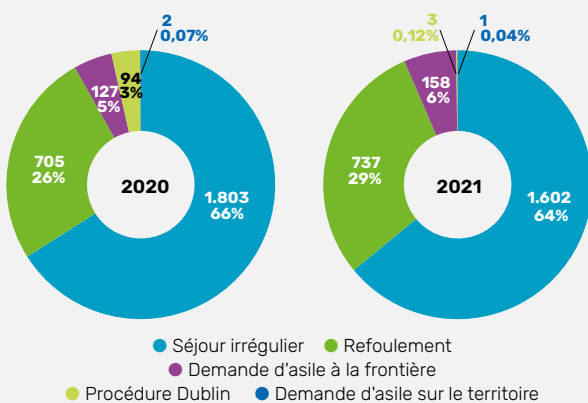
Environ une personne sur 4 détenue en centre fermé en 2021 vient d'une prison (26%).

	2020		2021	
1 Albanie	501	18%	426	17%
2 Maroc	195	7%	166	7%
3 Algérie	115	4%	113	4%
4 Roumanie	113	4%	111	4%
5 Brésil	92	3%	92	4%
6 Turquie	111	4%	91	4%
7 Tunisie	54	2%	90	4%
8 Ukraine	112	4%	85	3%
9 Moldavie	48	2%	71	3%
10 Erythrée	142	5%	61	2%
11 Congo (RDC)	59	2%	61	2%
12 Géorgie	97	4%	57	2%
13 Palestine	20	1%	46	2%
14 Afghanistan	59	2%	45	2%
15 Serbie	76	3%	44	2%
16 Nigeria	35	1%	40	2%
17 Vietnam	12	0%	40	2%
18 Guinée	31	1%	34	1%
19 Etats-Unis d'Amérique	23	1%	33	1%
20 Irak	21	1%	32	1%

Forte diminution du nombre de personnes se déclarant MENA

- En 2021, 11** personnes qui se sont déclarées MENA ont été détenues en centre fermé (10 au centre Caricole et 1 à Vottem). Parmi elles, 2 étaient des filles. Les principales nationalités sont les Erythréens, les Indiens et les Marocains. Parmi ces 11 présumés MENA, 6 ont été confirmés MENA et ont donc été libérés.
- En 2020, 32** personnes s'étant déclarées MENA ont été détenues en centre fermé (dont 7 filles). Elles ont majoritairement été détenues au centre 127bis (16), 7 au centre Caricole, 5 à Brugge, 3 à Holsbeek et 1 à Vottem. Elles étaient principalement de nationalité érythréenne (13) et indienne (4). Parmi elles, 9 ont été confirmés MENA.

Profil des personnes détenues en centre fermé (nouvelles inscriptions en centre fermé)



Familles avec enfants mineurs

Depuis un arrêt rendu par le Conseil d'État le 4 avril 2019, les unités familiales du centre 127bis ne détiennent plus de familles.

Par ailleurs, en 2021, aucune famille avec enfant mineur n'est passée par le centre fermé Caricole lors d'un transfert depuis/vers une maison de retour ou en vue d'un éloignement, pour une brève durée n'excédant en principe pas 24 heures. Elles étaient 15 en 2020 et 86 en 2019.

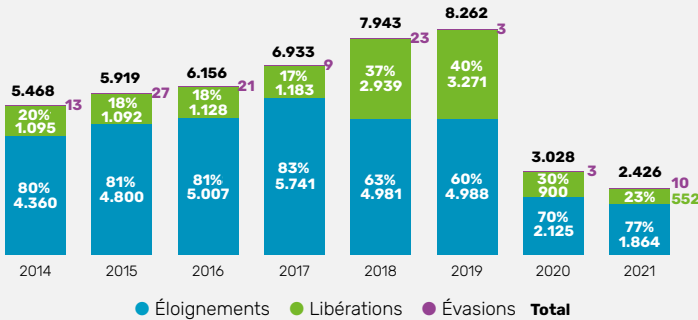
Moins de personnes détenues après un séjour irrégulier, mais un peu plus après une demande d'asile à la frontière

En 2021, un peu moins de 2/3 des personnes détenues en centre fermé le sont à la suite d'un séjour irrégulier, un peu moins d'1/3 à la suite d'un refolement et 6% suite à une demande d'asile à la frontière. Enfin, 3 personnes ont été détenues à la suite d'une procédure Dublin et 1 à la suite d'une demande d'asile sur le territoire.

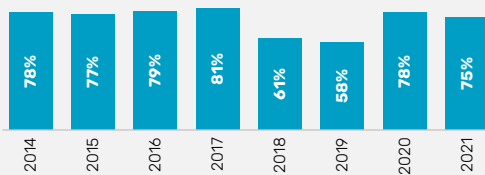
Entre 2020 et 2021, on note :

- une légère diminution (-11%) du nombre de personnes détenues suite à un séjour irrégulier ;
- une forte diminution des personnes détenues à la suite d'une procédure Dublin ;
- une augmentation des demandeurs d'asile à la frontière (+24%) ;
- et une très légère augmentation (+5%) du nombre de personnes détenues après une décision de refolement.

Sorties des centres fermés



Pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions en centre fermé



Le pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions en centre fermé se calcule en divisant le nombre total d'éloignements depuis les centres fermés pour une année donnée sur le nombre de premières détentions de la même année.

La part d'éloignements depuis les centres fermés repart à la hausse

Les années 2018 et 2019, qui avaient été marquées par la détention d'un grand nombre de migrants en transit dans les centres fermés, avaient affiché une proportion d'éloignements depuis les centres fermés moins élevée que celles des années précédentes (63% en 2018 et 60% en 2019 par rapport aux 80-83% de 2014-2017). Après ces deux années caractéristiques, la proportion d'éloignements augmente, passant de 60% en 2019 à 70% en 2020 et continue ensuite à augmenter en 2021 pour atteindre 77%.

Le pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions est passé de 58% en 2019 à 78% en 2020. Il diminue ensuite légèrement en 2021 pour atteindre 75%. Cette proportion retrouve donc des valeurs proches de celles observées jusqu'en 2017.

Ces deux observations vont dans le sens du constat déjà avancé par Myria dans une analyse précédente selon laquelle la détention très importante de migrants en transit en 2018 et 2019 avait mené à une diminution globale des éloignements depuis les centres fermés.

Plaintes

Plaintes auprès de la Commission des plaintes

En 2021, **12** plaintes ont été introduites auprès de la Commission des plaintes (14 en 2020) :

- 4 concernaient des personnes détenues à Bruges, 3 à Merksplas, 3 au Centre 127bis, 1 à Vottem et 1 au centre Caricole ;
- Les plaintes portaient principalement sur le traitement médical de l'intéressé (6) et sur le personnel du centre (4) ;
- 10 de ces 12 plaintes ont été jugées recevables et 2 irrecevables. Parmi les plaintes recevables, 4 ont été rejetées car il n'y avait plus d'intérêt légitime à agir, 3 ont été jugées non fondées par la Commission, 2 ont été jugées partiellement fondées et 1 a été retirée.
- Myria n'a pas d'information sur le suivi donné à de ces plaintes.

Plaintes auprès du directeur de centre fermé

Parallèlement au système de plaintes auprès de la Commission des plaintes, il existe depuis 2014 la possibilité pour les personnes détenues en centre fermé de déposer une plainte auprès du directeur.

En 2021, **169 plaintes** ont été enregistrées par les directeurs des centres fermés, dont :

- 45 au centre 127bis (66 en 2020) ;
- 49 au centre de Vottem (34 en 2020) ;
- 29 au centre de Holsbeek (34 en 2020) ;
- 28 au centre de Merksplas (40 en 2020) ;
- 12 au centre de Bruges (41 en 2020) ;
- 6 au centre Caricole (14 en 2020).

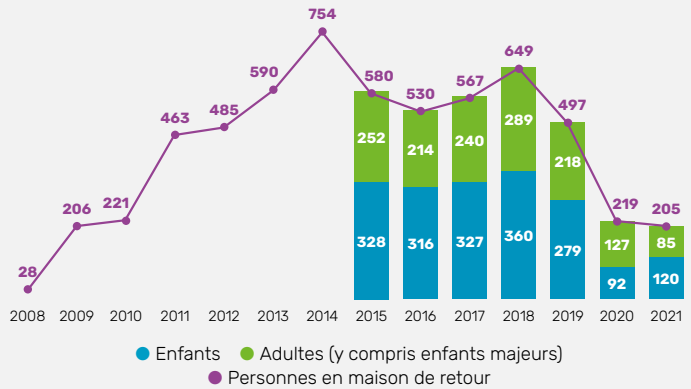
Myria n'a pas d'information sur le suivi donné à de ces plaintes.

Les maisons de retour

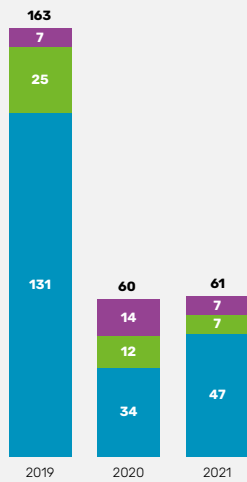
Les maisons de retour constituent une forme alternative de détention, moins coercitive, pour les familles avec enfant(s) mineur(s) en séjour irrégulier qui font l'objet d'une décision d'éloignement ou de refoulement à la frontière. Ces familles reçoivent un titre de détention.



Nombre de personnes en maisons de retour



Familles entrées en maisons de retour en 2021 par type

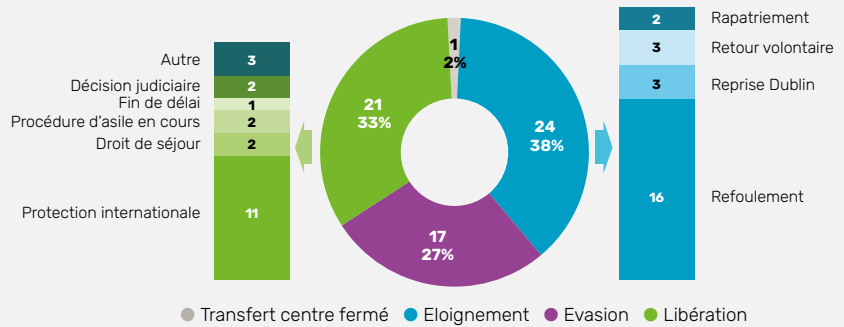


Total
 ● Procédure Dublin
 ● Séjour irrégulier
 ● Procédure à la frontière

En 2021 :

- 61 familles ont été détenues en maison de retour, ce qui correspond à 205 personnes dont 120 enfants et 85 adultes.
- La majorité de celles-ci (47) s'y trouvaient suite à une procédure à la frontière (refoulement ou demande d'asile à la frontière), 7 suite à un séjour irrégulier et 7 suite à une procédure Dublin.
- 63 familles ont quitté une maison de retour, parmi lesquelles :
 - 24 ont été éloignées,
 - 21 ont été libérées,
 - 14 se sont enfuies et
 - 1 a été transférée en centre fermé.

Familles ayant quitté une maison de retour en 2021 (Total = 63)



La résidence à domicile

La résidence à domicile est une alternative à la détention mise en place en 2014 afin de permettre aux familles en séjour irrégulier de résider, sous certaines conditions, dans leur habitation personnelle. Elles doivent à cette fin signer une convention qui en prévoit les conditions et les sanctions en cas de non-respect. En 2020, 150 familles ont été convoquées dans le cadre d'une résidence à domicile, 100 familles ont répondu à cette convocation. Parmi celles-ci, 2 ont quitté le territoire de manière volontaire. Aucune famille n'a été éloignée après un maintien en maison de retour. Myria ne dispose pas d'information sur le sort des autres familles.

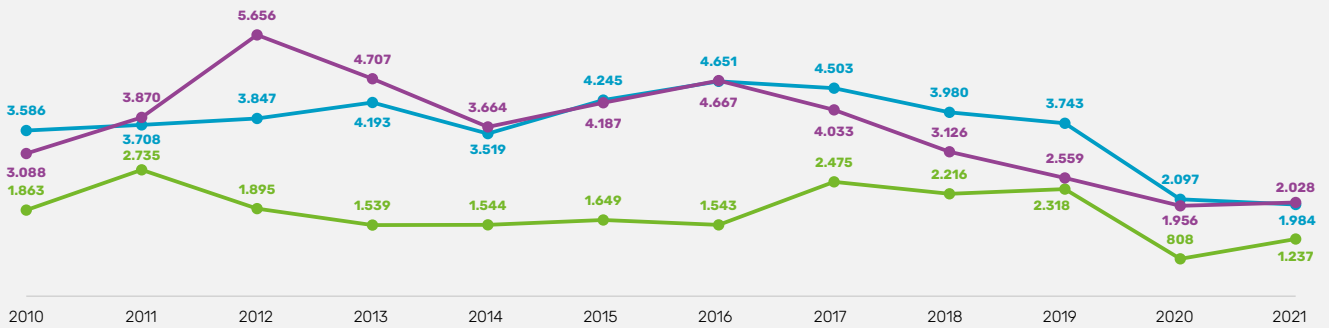
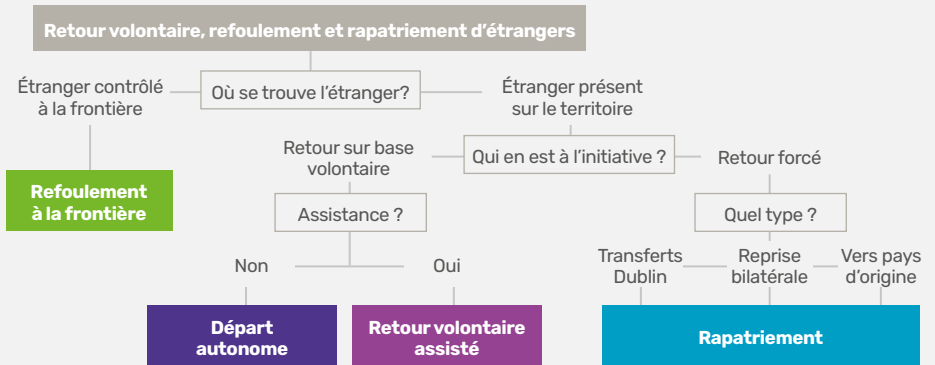
En juin 2021, l'OE a modifié ses pratiques en termes d'alternatives à la détention et a élargi ses groupes cibles qui ne se limitent plus aux familles avec enfants mineurs. Une des principales modifications est le suivi des personnes en séjour irrégulier par des coaches ICAM (Individual Case Management) qui ont, en principe, pour objectif de les aider à chercher une perspective d'avenir durable (séjour ou retour). Les données pour 2021 n'étaient pas encore disponibles au moment de l'écriture de ce rapport.

✈ Les retours et les éloignements

Différents types de retour existent. On parle :

- de **refoulements**, quand une personne se voit refuser l'entrée à la frontière ;
- de **retours volontaires** ou
- de **rapatriements**.

A la différence des retours volontaires, les refoulements et les rapatriements sont des *retours forcés*. Ces retours forcés sont aussi appelés *éloignements*.



Les retours volontaires assistés

Les **retours volontaires assistés** concernent des étrangers qui décident de quitter le territoire et souhaitent bénéficier d'une assistance. L'assistance au retour prévoit une aide dans les démarches pour obtenir les documents nécessaires au voyage et le remboursement des frais, ainsi que le paiement du billet d'avion. Il peut également contenir une aide à la réintégration dans le pays de retour.

Après avoir diminué de moitié entre 2016 et 2020, le nombre de retours volontaires reste stable entre 2020 et 2021 (+4%).

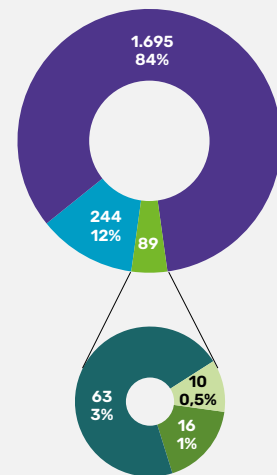
Principales nationalités en 2021

Nationalité	Retours volontaires	%
Brésil	239	12%
Ukraine	235	12%
Salvador	222	11%
Mongolie	166	8%
Moldavie	120	6%
Roumanie	69	4%
Géorgie	60	3%
Russie	53	3%
Bélarus	51	3%

Note : les retours volontaires Dublin ne sont pas repris dans ce tableau.

Les Brésiliens, les Ukrainiens et les Salvadoriens sont les principales nationalités à avoir eu recours au retour volontaire en 2021.

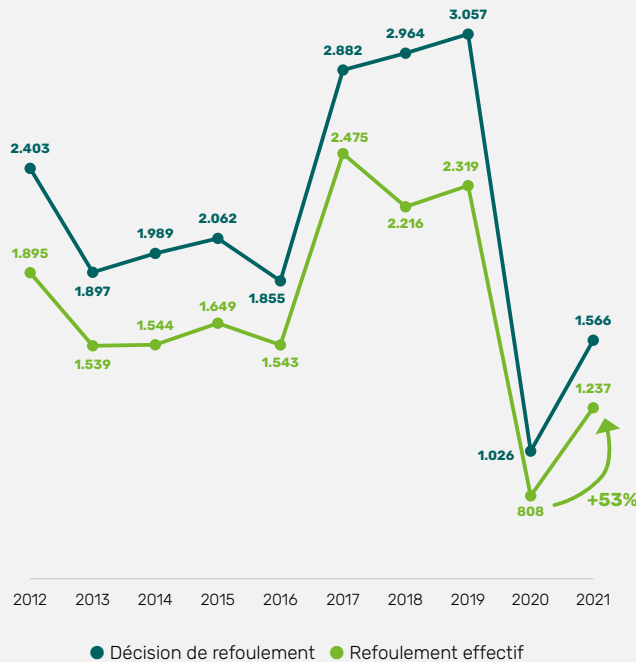
Retours volontaires en 2021 par type (Total = 2.028)



● IOM ● Fedasil ● OE
 ● Transfert Dublin ● Reprise bilatérale ● Pays d'origine

Sur les 2.028 retours volontaires effectués en 2021, 1.695 ont été réalisés via l'OIM, 244 via Fedasil et 89 via l'OE. Parmi les 89 retours volontaires réalisés par l'OE, 63 étaient des retours volontaires Dublin, 16 des reprises bilatérales et 10 des retours vers le pays d'origine.

Les refoulements



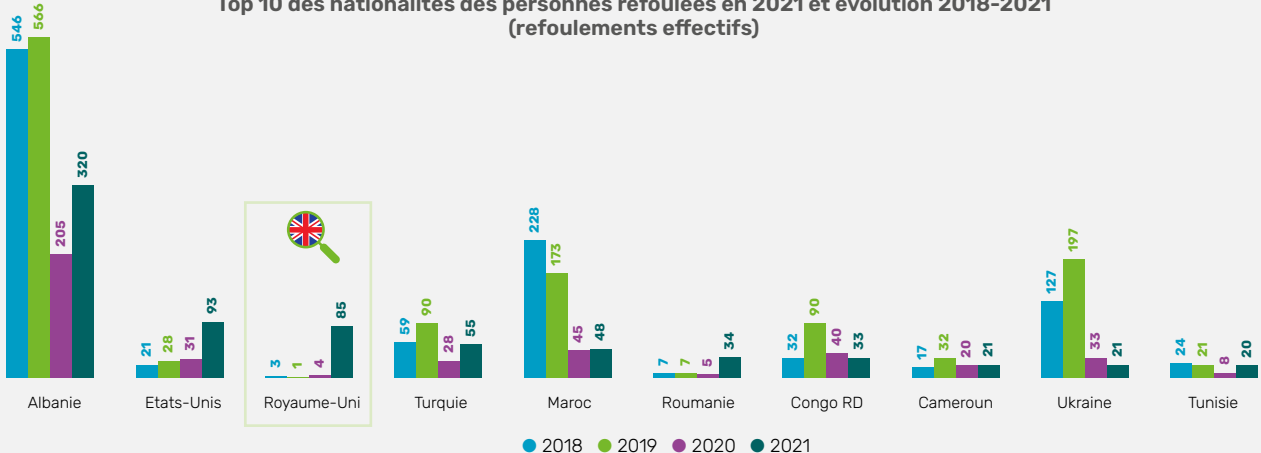
- Une **décision de refoulement** est une décision de refus d'accès au territoire belge délivrée à un étranger à une frontière extérieure parce qu'il ne remplit pas les conditions d'accès au territoire. Une décision de refoulement peut avoir lieu même lorsque l'étranger est en possession des documents de voyage nécessaires (par exemple s'il ne justifie pas de manière satisfaisante le motif de son voyage ou s'il ne peut justifier des ressources suffisantes pour son séjour).
- Un **refoulement effectif** : c'est une personne effectivement refoulée (renvoyée vers le pays de départ de l'avion qui l'a amenée). Certains étrangers qui ont reçu une décision de refoulement ne feront pas l'objet d'un refoulement effectif car ils se voient autoriser l'accès au territoire (la décision de refoulement est alors retirée). C'est le cas par exemple des demandeurs de protection internationale à la frontière auxquels une protection internationale est accordée.

- Après une chute vertigineuse du nombre de refoulements (3x moins), liée à la fermeture des frontières et à la baisse de la mobilité internationale en 2020, ceux-ci repartent à la hausse en 2021. Leur nombre reste toutefois fortement en dessous des valeurs observées avant la pandémie.
- Si 1.566 décisions de refoulements ont été prises en 2021, ce sont 1.237 personnes qui ont effectivement été refoulées.
- L'écart entre le nombre de décisions de refoulement et celui des refoulements effectifs est particulièrement important pour certaines nationalités. C'est le cas par exemple des Turcs dont 105 ont reçu une décision de refoulement en 2021, et 55 ont effectivement été refoulés. C'est également le cas pour les Palestiniens pour lesquels 47 décisions ont été prises pour 7 refoulements effectifs. D'autres nationalités comme les Congolais (RD), Syriens et Chinois sont également dans ce cas.

Albanais, Américains et Britanniques sont les nationalités les plus refoulées en 2021

- La principale nationalité des personnes refoulées est de loin la nationalité **albanaise**. Comme les années précédentes, elle représente plus d'1/4 des refoulements effectifs en 2021.
- Alors que très peu nombreux avant 2020, les refoulements d'Américains (**Etats-Unis**) triplent entre 2020 et 2021 et se placent en 2^{ème} position, représentant 8% des refoulements effectifs en 2020.
- Autre évolution importante, à la suite du Brexit, les refoulements de **Britanniques** ont fortement augmentés. Alors qu'on en comptait 4 en 2020, ils sont passés à 85 en 2021. Cette nationalité se place en 3^{ème} position du classement, devant les Turcs et les Marocains, et représente 7% de l'ensemble des refoulements en 2021.

Top 10 des nationalités des personnes refoulées en 2021 et évolution 2018-2021 (refoulements effectifs)



Les rapatriements

Les rapatriements sont des retours forcés vers :

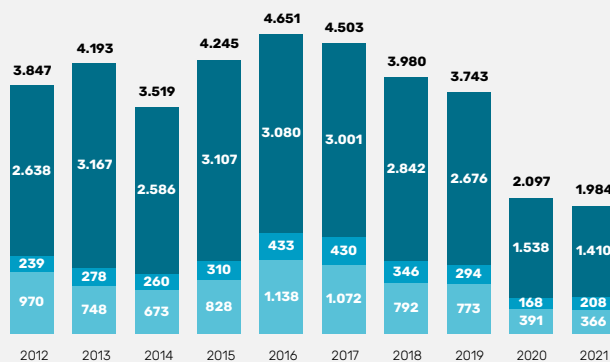
- Le **pays d'origine** ;
- Un autre Etat membre de l'UE responsable du traitement de la demande de protection internationale (**transfert Dublin**) ;

- Un autre pays de l'UE qui accepte de reprendre la personne par exemple, sur base du fait qu'elle y a (ou y a eu) un droit de séjour, mais qui n'est pas son pays d'origine (**reprise bilatérale**).

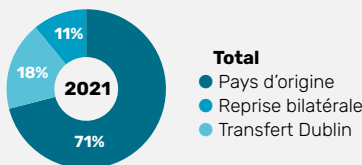
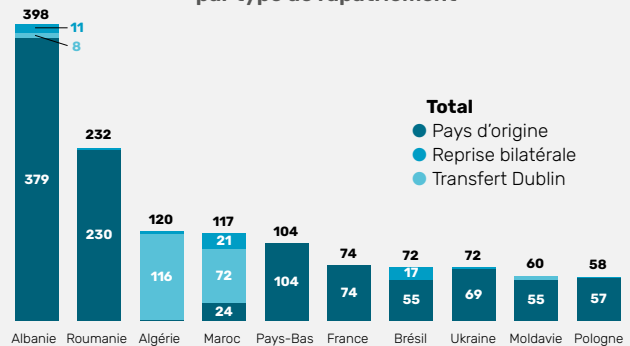
En 2021, 1.984 rapatriements ont été effectués depuis la Belgique dont 1.410 vers le pays d'origine (71%), 366 transferts Dublin (18%) et 208 reprises bilatérales (10%).

Après avoir très fortement chuté entre 2019 et 2020 (-44%), ils diminuent très légèrement encore en 2021 (-5%) pour atteindre la valeur la plus basse observée depuis 2012.

En 2021, 1 rapatriement sur 5 concerne un Albanais. Suivent les Roumains (12%) et les Algériens (6%). Ces derniers ont majoritairement été rapatriés via des transferts Dublin. C'est également le cas des Marocains qui sont en 4^{ème} position. Suivent les Néerlandais et les Français.



Principales nationalités rapatriées en 2021 par type de rapatriement



Très forte diminution des rapatriements d'Érythréens, d'Éthiopiens et de Soudanais entre 2019 et 2021

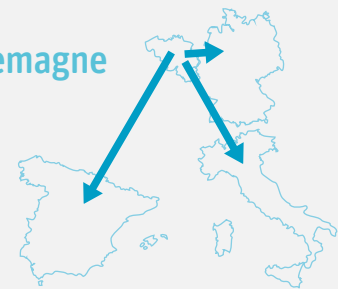
Les Érythréens étaient la 3^{ème} nationalité la plus rapatriée en 2019 et n'est plus présente dans le top 10 en 2021. Les rapatriements de cette nationalité sont en effet passés de 217 en 2019 à 35 en 2021 (24 reprises bilatérales et 11 transferts Dublin). Ceux des Soudanais sont passés de 78 à 9 et ceux des Éthiopiens de 47 à 2.

Plus de la 1/2 des transferts Dublin vers l'Allemagne et les Pays-Bas



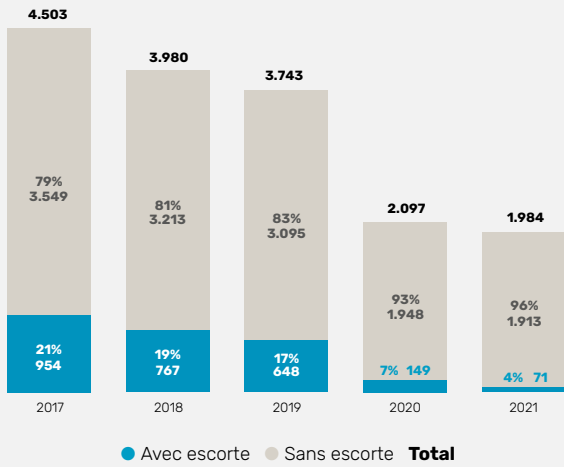
- L'Allemagne (108 transferts Dublin, 30%) et les Pays-Bas (102, 28%) sont les deux principaux pays de destination des transferts Dublin en 2021. Suivent la France (51, 14%), l'Italie (40, 11%) et la Suisse (17, 5%).
- Les principales nationalités rapatriées via des transferts Dublin en 2021 sont les **Algériens** (116 transferts Dublin, soit 32%) et les **Marocains** (72, 20%) devant les Tunisiens (20, 5%), les Géorgiens (18, 5%) et les Libanais (13, 4%).
- On note des évolutions très marquées entre 2019 et 2021. Les transferts Dublin d'Érythréens ont très fortement chuté, passant de 166 en 2019 à 11 en 2021. Les transferts d'Algériens, de Marocains et de Tunisiens ont par contre doublé sur la même période.

L'Italie, l'Allemagne et l'Espagne, principales destinations des reprises bilatérales



- Sur les 208 reprises bilatérales de 2021, 44 ont eu pour destination l'Italie (21%), 39 l'Allemagne (19%), 36 l'Espagne (17%) et 24 les Pays-Bas (12%).
- Les principales nationalités sont les **Érythréens** (12%, 24 reprises), les **Nigériens** (11%, 23) et les **Marocains** (10%, 21).
- Par rapport à 2019, les reprises bilatérales d'Érythréens ont diminué de moitié. Celles de Nigériens ont par contre doublé.

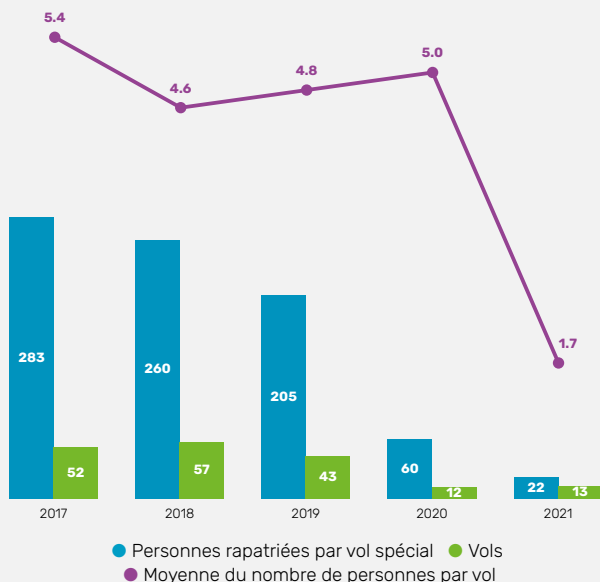
De moins en moins d'escortes policières



- En 2021, 71 des 1.984 rapatriements ont lieu avec une escorte policière, soit **4%**. Cette proportion n'a jamais été aussi basse ces cinq dernières années. Cette diminution est principalement la conséquence des difficultés liées à la pandémie de Covid-19 pour organiser les éloignements avec escorte (test PCR, quarantaine, etc.).
- Parmi ces 71 rapatriements avec escorte policière, 52 sont des rapatriements vers le pays d'origine, 17 des transferts Dublin et 2 des reprises bilatérales.
- Les principaux pays de destination de ces rapatriements sont la Pologne (8), l'Albanie (6), la Russie (5) et l'Ukraine (5).

Vols spéciaux

En 2021, parmi les 71 personnes rapatriées avec escorte, **22** l'ont été via **13 vols spéciaux**. Le nombre de personnes éloignées par vol spécial, qui était déjà en diminution entre 2017 et 2019, a baissé très fortement en 2020 et, encore davantage en 2021. Alors que le nombre moyen de personnes rapatriées par vol variait entre 4,6 et 5,4 les années précédentes, il a chuté à 1,7 en 2021.



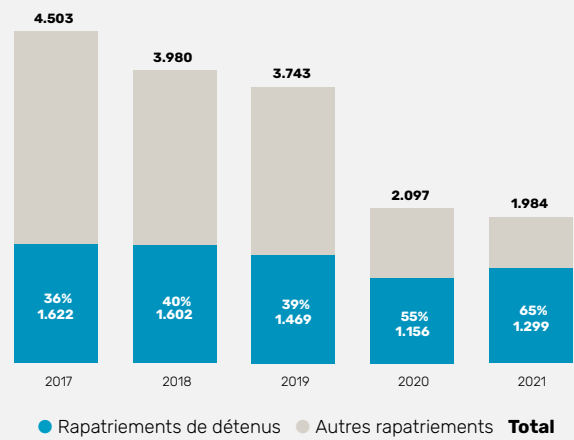
Special needs

En 2021, 33 personnes ont bénéficié du programme Special needs destiné aux personnes considérées comme vulnérables (22 en 2020).

148 femmes

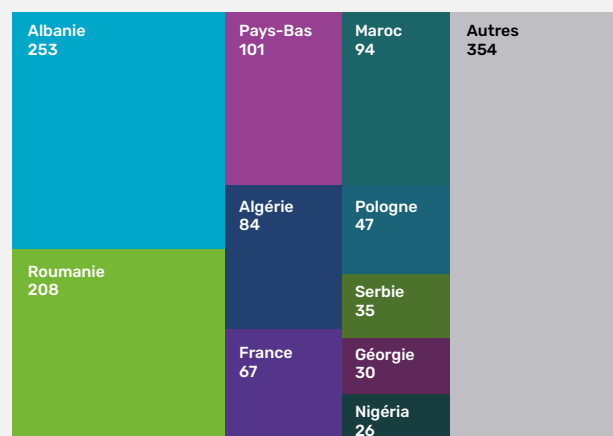
ont été rapatriées en 2021, ce qui correspond à **3%** des 1.984 rapatriements.

65% de détenus de prison



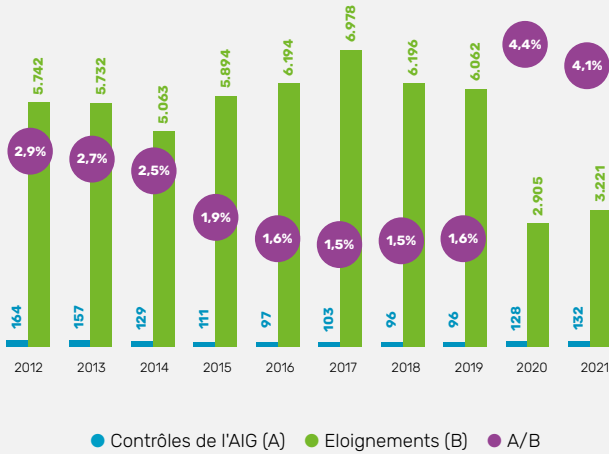
- En 2021, sur les 1.984 rapatriements, 1.299 rapatriements concernaient des détenus de prison, soit **65% du total des rapatriements**.
- Les rapatriements de détenus de prison ont beaucoup moins baissé que les autres types de rapatriements entre 2017 et 2021. A partir de 2020, ils représentent plus d'un rapatriement sur deux.
- **41%** de ces détenus de prison sont des **citoyens de l'UE**. Les principales nationalités sont les Albanais (19%) devant les Roumains (16%) et les Néerlandais (8%).

Principales nationalités des détenus rapatriés en 2021



Contrôles des éloignements par l'AIG

Contrôles de l'AIG et nombre d'éloignements (rapatriements + refoulements)



Note: Les éloignements portent sur le nombre de personnes effectivement éloignées (rapatriements + refoulements), alors que les contrôles portent sur le nombre de contrôles effectués par l'AIG et non le nombre de personnes concernées par ces contrôles.

- Forte augmentation des contrôles de l'AIG qui passent de 96 en 2019 à 128 en 2020 (1/3 de plus par rapport à 2019) et à **132** en 2021. Ils n'avaient plus été aussi nombreux depuis 2013.
- En parallèle, les éloignements (qui regroupent les refoulements et les rapatriements) ont diminué de moitié entre 2019 et 2020, en lien avec la pandémie de coronavirus. Ils ont ensuite légèrement augmenté en 2021.
- Dès lors, on compte davantage de contrôles par éloignement en 2020 et 2021 (respectivement 4,4% et 4,1%) que ce qui a été observé les années précédentes, avec des valeurs oscillant entre 1,5% et 2,9%.
- La totalité des contrôles réalisés en 2021 (132) concernent la police aérienne de Zaventem. (Il n'y a pas eu de contrôle effectué en 2021 auprès de la police aérienne de Gosselies ni de celle des chemins de fer de Bruxelles, ni de celle de la police de la navigation d'Anvers).
- Parmi ces 132 contrôles, 121 concernaient un vol de ligne et ont eu lieu jusqu'à l'embarquement, 4 un vol de ligne jusqu'au lieu de destination, 4 un vol sécurisé jusqu'au lieu de destination et 3 un vol sécurisé jusqu'à l'embarquement à l'étranger inclus.

- L'**Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG)** est chargée du contrôle des éloignements forcés. Sur base d'une analyse de risques de chaque tentative d'éloignement (prévue avec ou sans escorte policière), elle décide de contrôler, ou non, l'ensemble (jusqu'à destination) ou une partie (jusqu'à l'embarquement) de la procédure d'éloignement d'une personne. Son contrôle peut se faire lors d'un éloignement sur un vol de ligne (vol commercial) ou un Special Flight (vol militaire sur lequel plusieurs personnes sont éloignées).
- Il porte en principe sur la tentative d'éloignement d'une seule personne, mais il peut porter sur plusieurs personnes si elles sont éloignées par le même vol.

- Ces 132 contrôles correspondent aux tentatives d'éloignement de 213 personnes parmi lesquelles :
 - **172** ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier rapatriés sans escorte (**DEPU**) pour lesquels le contrôle a eu lieu jusqu'à l'embarquement ;
 - **39** ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier rapatriés avec escorte (**DEPA**) dont 27 ont fait l'objet d'un contrôle jusqu'à l'embarquement (7 sur un vol sécurisé) et 12 jusqu'à destination (8 sur un vol sécurisé)
 - **2** personnes refoulées à la frontière sans escorte (**INAD**) avec un contrôle jusqu'à l'embarquement.

Dans son rapport annuel 2021, l'AIG précise que, dans un contexte de pandémie (nombre de vols limité, fermeture de frontières, obligation de test PCR ou de quarantaine, etc.), en 2021, les contrôles ont principalement été menés jusqu'à l'avion plutôt que jusqu'au pays de destination. En 2021, 81% des contrôles concernent des personnes éloignées sans escorte, alors qu'en 2019 et les années précédentes, la grande majorité des contrôles concernaient des éloignements avec escorte.



Les dernières recommandations du Comité contre la torture à la Belgique



Rafraîchissement

Quelle procédure après la ratification d'une Convention par un Etat ?

Lorsqu'un Etat ratifie des conventions internationales, il s'engage à respecter les obligations et protéger les droits qui en découlent. Il est également tenu de participer au processus de rapportage prévu par ce traité. Pour les traités des Nations Unies, ce sont les organes des traités (Comités), créés chacun en application d'une des conventions relatives aux droits de l'homme, qui sont chargés d'examiner les rapports soumis sur base régulière par les Etats parties. L'objectif est ainsi pour chaque Comité de surveiller la manière dont l'Etat met en œuvre la Convention et d'émettre des recommandations, appelées observations. Pour ce faire, il se base sur un rapport rédigé par l'Etat en question, mais également sur d'éventuels rapports (dits parallèles ou alternatifs) qui lui sont adressés par des institutions publiques indépendantes ou par la société civile.

Myria et Unia ont déposé ensemble, en juin 2021, leur rapport parallèle au Comité contre la torture sur l'application en Belgique de la Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Plusieurs éléments de ce rapport concernent la détention et l'éloignement, et plus spécifiquement :

- les arrestations administratives des étrangers et les garanties qui devraient s'appliquer ;
- le droit pour les étrangers en séjour irrégulier de porter plainte ;

- la fouille des personnes détenues ;
- le renforcement du contrôle de la détention, tant en ce qui concerne les conditions de détention que les voies de recours ;
- la détention de certains groupes spécifiques : demandeurs de protection internationale, femmes enceintes, etc. ;
- le contrôle de la procédure d'éloignement ;
- le principe de non-refoulement.

En août 2021, le Comité contre la torture a rendu ses observations finales à l'Etat belge¹³ suite aux échanges qu'il a eus avec les acteurs qui ont participé au processus de rapportage. Il recommande notamment :

- d'étendre le droit de bénéficier d'un avocat dès le début de la détention administrative des étrangers. Une proposition de loi a été déposée au Parlement à ce propos sur laquelle Myria a rendu un avis en mai 2022¹⁴. Myria est favorable depuis de nombreuses années à la consécration du droit à l'assistance d'un avocat lors de l'audition d'un étranger susceptible d'être privé de liberté, tout comme en matière pénale¹⁵ ;
- de mettre fin à la détention systématique des demandeurs de protection internationale à la frontière et de mettre en place un système en vue d'identifier les demandeurs qui ont des besoins spécifiques. Myria met en exergue depuis longtemps la problématique de la détention à la frontière¹⁶ et recommande d'adapter la loi sur les étrangers et la pratique pour veiller à ce que la détention des demandeurs de protection internationale à la frontière ne soit possible que si c'est nécessaire sur base d'une appréciation au cas par cas, et que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées¹⁷ ;
- de renforcer les mesures assurant le respect du principe de non-refoulement (procédures équitables, examen individualisé en cas d'application d'une clause d'exclusion, réexamen de la décision avec effet suspensif)¹⁸ ;

¹³ Comité contre la torture, *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique*, CAT/C/BEL/CO/4, 25 août 2021.

¹⁴ Myria, *Avis sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, visant à consacrer le droit à l'assistance d'un avocat lors de l'audition des étrangers susceptibles d'être privés de leur liberté* (16 novembre 2021) – DOC 55 2322/001, 25 mai 2022.

¹⁵ Myria, *Myriadoc 5 Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, novembre 2017, p.57. ; Myria, *Myriadoc 10 La Belgique, une étape vers le Royaume-Uni*, janvier 2020, p.28 et 70 ; Myria-Unia, *Rapport parallèle de l'INDH Unia et de Myria*, 2021, pp.4-5 et 25.

¹⁶ Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, pp. 234-235.

¹⁷ Myria, *MyriaDoc 11, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2021, pp. 26-28, p. 39.

¹⁸ Voir à ce propos supra *L'évolution de la cellule « article 3 » au sein de l'OE*.

- de renforcer les moyens alloués au contrôle des éloignements, et de mettre en place un enregistrement vidéo de ces opérations, ce que préconise Myria depuis longtemps¹⁹;
- de créer une commission permanente sur la politique de retour. Myria recommande également de mettre en place une telle commission²⁰;
- la ratification par la Belgique du Protocole facultatif à la Convention contre la torture ou autres traitements inhumains ou dégradants (OPCAT), ce que prône également Myria²¹. Ce protocole vise à la mise en place d'un ou plusieurs mécanisme(s) national (aux) de prévention chargé(s) de contrôler les lieux de privation de liberté.

Un processus de suivi à mi-parcours de ce rapportage est prévu par le Comité. Cela implique l'obligation pour l'Etat de fournir des renseignements au plus tard pour le 30 juillet 2022 sur la suite qu'il aura donnée aux recommandations sur quatre thématiques jugées prioritaires par le Comité, parmi lesquelles figurent le respect du principe de non-refoulement et la ratification de l'OPCAT. La Belgique a envoyé son rapport le 29 juillet 2022²². Myria se réjouit de ces observations qui viennent appuyer certaines de ses recommandations. Myria espère que l'Etat veillera à les mettre rapidement en œuvre.



En savoir plus ?

Myria, Unia, [Rapport parallèle de l'INDH Unia et de Myria](#), juin 2021.

19 Myria, *MyriaDocs #5 Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, Recommandation 15/2017, pp. 78-79 et Myria, *MyriaDoc 11, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2021, pp.77-78.

20 Myria, *MyriaDocs #5 Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, Recommandation 19/2017, pp. 82-84. 2021, pp. 51-59, 153 et Myria, [Avis sur la création d'une commission permanente pour le suivi de la politique d'éloignement des étrangers](#), avril 2021.

21 Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, p.237; Myria, *Memorandum pour les élections fédérales 2019*, 2019/8 ; Myria, *MyriaDoc 11, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2021, p. 34.

22 Comité contre la torture, [Renseignements reçus de la Belgique au sujet de la suite donnée aux observations finales concernant son quatrième rapport périodique](#), CAT/C/BEL/FCO/4, juillet 2022.

La Belgique doit modifier la loi après les arrêts *Makdoudi* et *Saqawat* et assurer un recours effectif contre la détention administrative



Rafraîchissement

Quelles obligations pour les Etats de se conformer aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent se conformer aux arrêts (définitifs) de la Cour européenne des droits de l'homme les concernant et aux décisions entérinant d'éventuels règlements à l'amiable. Ils doivent remédier aux violations constatées et prendre des mesures individuelles, au profit du requérant, et/ou des mesures à portée générale. Ils disposent d'une marge d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre. L'adoption des mesures d'exécution nécessaires est surveillée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Ce dernier est assisté par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour.

L'Etat condamné doit présenter au Comité des ministres un plan d'action comprenant les mesures envisagées et/ou adoptées. Quand toutes les mesures ont été prises, l'Etat présente son « bilan d'action » au Comité qui peut l'approuver via l'adoption d'une résolution finale. En cas de doute sur l'interprétation de l'arrêt, le Comité peut s'adresser à la Cour.

Le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme a publié récemment une fiche thématique en matière d'asile et migration. Elle reprend des exemples de mesures générales et, si possible, individuelles, adoptées et communiquées par les Etats suite à une condamnation par la Cour. Parmi ces mesures figurent notamment la diffusion de l'arrêt, l'introduction de changements législatifs, de pratique ou jurisprudentiels.

D'autres acteurs peuvent intervenir dans ce processus. La règle 9 du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts prévoit que le Comité des ministres peut tenir compte de « toute communication transmise par des organisations non gouvernementales, ainsi que par des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, concernant l'exécution des arrêts ». Cette procédure est qualifiée en pratique de *Rule 9*.

En mars 2022, Myria et l'Institut Fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains (IFDH) ont déposé, en application de cette *Rule 9*, une contribution au Comité des ministres²³. Elle porte sur les affaires²⁴ *Makdoudi*²⁵ et *Saqawat*²⁶ dans lesquelles la Belgique a été condamnée.

Selon Myria et l'IFDH, les problèmes illustrés dans ces arrêts sont de nature structurelle. Des modifications législatives sont donc nécessaires afin d'assurer l'effectivité du recours contre une détention en centre fermé. La loi devrait notamment prévoir explicitement que la juridiction d'instruction a la compétence – et l'obligation – de poursuivre l'examen du recours contre une décision de privation de liberté même si une nouvelle décision a été entretemps adoptée. Une modification serait aussi nécessaire pour rendre applicables aux étrangers détenus administrativement les garanties dont bénéficient les inculpés en détention préventive en prison, comme le fait que seul l'inculpé puisse introduire un pourvoi en cassation (alors qu'il peut également l'être par le Parquet ou l'administration pour la détention administrative) ou que la Cour de cassation doive se prononcer dans les 15 jours (alors qu'aucun délai n'est prévu pour la détention administrative d'étrangers). Une simplification des règles relatives à la compétence territoriale des juridictions chargées du contrôle de la détention est aussi suggérée. Myria et l'IFDH encouragent également le législateur à ce que les conditions de détention fassent aussi partie du contrôle judiciaire de la légalité de la détention administrative, et d'envisager un contrôle judiciaire systématique de la détention administrative. Myria et

23 Myria, IFDH, *Communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, au sujet de l'exécution des arrêts Makdoudi c. Belgique et Saqawat c. Belgique*, 10 mars 2022.

24 Pour un résumé de ces affaires voir MyriaDoc 11, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2021, pp. 30-32.

25 Cour eur. D. H., *Makdoudi c. Belgique*, 1^{er} février 2020, no 12848/15.

26 Cour eur. D. H., *Muhammad Saqawat c. Belgique*, 30 juin 2020, no 54962/18.

l'IFDH recommandent enfin que la loi impose au Conseil du contentieux des étrangers d'examiner tout élément en lien avec la vie privée et familiale de l'étranger (relation, mariage, naissance), même s'il est intervenu après l'OQT, et la mise en place d'un mécanisme visant au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions le concernant (même une décision de retour dont il n'est pas destinataire).

L'Etat belge a déposé un premier plan d'action dans l'affaire *Makdoudi*²⁷ en décembre 2020, qui a été suivi d'un second plan d'action²⁸ commun aux deux affaires en 2022. Hormis les mesures individuelles, les seules mesures générales communiquées par l'Etat belge pour respecter ces deux condamnations sont la publication des arrêts et leur diffusion auprès des autorités ainsi qu'auprès de la plateforme droits humains. Cette dernière se réunit mensuellement et est composée des institutions publiques indépendantes avec un mandat en matière de droits de l'homme, dont Myria fait partie. L'Etat a ensuite soumis une communication²⁹ en réponse au *Rule 9* de Myria et l'IFDH.

RECOMMANDATIONS

Myria recommande :

- La poursuite de l'examen du titre privatif de liberté même si un nouveau titre a été entretemps adopté ;
- L'application des garanties procédurales de la loi du 20 juillet 1990 sur la détention préventive aux étrangers détenus administrativement ;
- La simplification des règles de compétence territoriale ;
- L'extension du contrôle judiciaire de la légalité de la détention administrative aux conditions de la détention ;
- La prise en compte obligatoire de tout élément pertinent pour le respect du droit à la vie privée et familiale, un contrôle *ex nunc* et la mise en balance systématique des intérêts par le Conseil du contentieux des étrangers dans toute procédure ;
- La cassation *ex officio* par le Conseil d'Etat de toute décision du Conseil du contentieux des étrangers qui tient insuffisamment compte du respect au droit à la vie privée et familiale ou ne réalise pas de contrôle *ex nunc* ;
- La mise en place d'un mécanisme d'examen systématique de l'intérêt supérieur de l'enfant, et le partage de la charge de la preuve de cet intérêt.



27 Communication de la Belgique, *Plan d'action – Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme Makdoudi c. Belgique*, 23 décembre 2020, DH-DD (2021)9..

28 Communication de la Belgique, *Plan d'action – Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme Makdoudi c. Belgique et Sagawat c. Belgique*, 24 mars 2022, DH-DD(2022)389.

29 Communication de la Belgique, *Réponse à la communication déposée par Myria et l'IFDH au Comité des ministres le 10 mars 2022*, 10 mai 2022.



Fin du droit de séjour, éloignement et ordre public : quelle (contrôle de) proportionnalité ?

Depuis l'introduction des lois « ordre public » de 2017³⁰, il est davantage mis l'accent sur la fin du séjour et l'éloignement des personnes condamnées pour avoir commis des infractions pénales (ou, dans certains cas, des personnes suspectées de l'avoir fait). Avant cela, les possibilités pour les autorités d'exclure, de refuser et de retirer le statut de protection internationale avaient déjà été élargies. Le statut de protection internationale peut être retiré si le bénéficiaire représente un danger pour la société, à la suite d'une condamnation pour un crime particulièrement grave, ou même sans condamnation s'il existe des motifs raisonnables de considérer la personne concernée comme un danger pour la sécurité nationale. Pour les bénéficiaires de protection subsidiaire, les possibilités sont encore plus larges. Ils peuvent être exclus de la protection s'ils ont commis « une infraction grave » et s'ils ont quitté leur pays uniquement pour échapper à une condamnation pour un délit, même mineur, qui aurait été passible d'une peine de prison s'il avait été commis en Belgique³¹.

En 2021, dans plus d'un tiers des arrestations administratives de personnes en séjour irrégulier par la police, « l'ordre public » a été enregistré comme le motif ou l'un des motifs de l'arrestation, c'est-à-dire dans 9.303 des 26.317 cas. La part de détenus rapatriés depuis une prison représente 65 % du total des rapatriements en 2021 (soit 1.299 rapatriements) et 55% en 2020 (soit 1.156 rapatriements). Ces dernières années et avant la crise du coronavirus, 1.400 à 1.600 rapatriements (soit 36-40 % du nombre total de rapatriements) concernaient des détenus³².

Myria a déjà analysé par le passé le thème de la fin du séjour, de l'éloignement et de l'ordre public ainsi que les lois « ordre public »³³. Le présent cahier examine une partie de la jurisprudence récente en la matière et avance quelques recommandations. Avec cette analyse, Myria ne cherche pas à être exhaustif, mais plutôt à attirer l'attention sur la thématique et à illustrer un certain nombre de questions importantes en la matière.



Rafraîchissement

Rafraîchissement : qu'est-ce qui a changé en 2017 ?³⁴

Le 29 avril 2017 entraient en vigueur les deux lois dites « ordre public », ainsi qu'un arrêté ministériel de délégation de pouvoirs réformant de manière substantielle les possibilités de retrait de séjour en cas de problème d'ordre public ou de 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 séjourne en Belgique depuis au moins 10 ans sans interruption (art.22) et ressortissant d'un Etat membre de l'UE (art.44 bis).
- **Il n'y a plus d'arrêté de renvoi ou d'expulsion.** L'OQT devient la seule mesure d'éloignement, éventuellement assortie d'une interdiction d'entrée (IE). 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 exécutoire³⁵. Ni l'introduction d'une demande de séjour ni l'introduction d'une demande de protection internationale d'un étranger ayant fait

30 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 ; 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 ; et arrêté ministériel du 15 mars 2017 modifiant l'arrêté ministériel du 18 mars 2009 portant délégation de certains pouvoirs [...].

31 Voir art. 55/3/1 et art. 55/4 de la loi sur les étrangers, insérés par la loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue d'une meilleure prise en compte des menaces contre la société et la sécurité nationale dans les demandes de protection internationale.

32 253 des 1.299 personnes rapatriées depuis la prison sont albanaises, 208 roumaines, 101 néerlandaises, 94 marocaines et 84 algériennes. (voir partie chiffre).

33 Voir : Myria, *Note sur le rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique de retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers* (Commission Bossuyt), novembre 2021, p. 26-27; Myria, *MyriaDoc 8, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique 2018*, p. 34-35; Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, p. 52-55 et *Rapport annuel Migration 2013*, p.196-203.

34 Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, p. 52-55.

35 Dans la pratique, le nombre de décisions de retour a fortement diminué : 47.811 en 2016, 45.601 en 2017, 34.877 en 2018, 30.934 en 2019, et le nombre continue de baisser avec 25.916 décisions en 2021. Néanmoins, cette baisse peut également être due (en partie) à d'autres causes. Ainsi, en application de l'arrêt 238 170 du Conseil d'Etat du 11 mai 2017, aucun OQT ne pouvait être délivré à une personne s'étant vu signifier un refus de séjour contre lequel un recours suspensif était en cours, tant que ce recours pouvait être formé ou tant qu'il était pendant.

l'objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement ne modifie 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 (en application de l'article 1/3 de la loi sur les étrangers). Selon Myria, cette mesure pose question, car si un ancien OQT est réactivé, il n'y a dès lors plus de possibilité de recours à son encontre, ce qui pose question au regard du droit au recours effectif. Un arrêt de la CJUE confirme la légalité de cette pratique.³⁶ L'OE peut également délivrer une confirmation de l'OQT. C'est le cas lorsque l'OE considère qu'il n'y a pas de nouveaux éléments.

- **Plus aucun avis de la Commission consultative (en cas de retrait de séjour)³⁷**, mais le droit d'être entendu et le principe de proportionnalité sont légalement reconnus.
- Il est possible d'**éloigner des étrangers nés en Belgique ou arrivés avant 12 ans**, ce qui n'était pas le cas auparavant.
- 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 à la sécurité nationale :
 - un ressortissant de pays tiers en séjour de moins de trois mois ou en séjour irrégulier peut 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 résidant de longue durée, établi ou admis au séjour depuis plus de 10 ans en Belgique peut se voir retirer son séjour et délivrer un OQT pour des raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale ;
 - un citoyen de l'UE peut se voir retirer son séjour et délivrer un OQT selon un système de gradation allant de raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique (séjour récent) à des raisons impérieuses d'ordre public ou 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.

Les catégories de personnes qui peuvent faire l'objet de décisions de retrait de séjour, de délivrance d'un OQT et d'interdiction d'entrée (IE) sont de plus en plus nombreuses. Selon Myria, il faut savoir que **les personnes qui perdent leur droit de séjour (et parfois aussi leur nationalité belge) et/ou qui sont éloignées pour des raisons d'ordre public ont des profils très différents**. Par exemple, certaines personnes ont été arrêtées pour travail au noir. D'autres ont commis des crimes graves, puis ont perdu leur droit de séjour et ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement après avoir grandi en Belgique depuis leur plus jeune âge et sans (bien) connaître en réalité le pays de leur nationalité. Le fait qu'une personne soit considérée comme un risque pour l'ordre public a un impact immédiat sur de nombreux autres aspects de son statut juridique en Belgique, comme la durée maximale de l'interdiction d'entrée qui peut lui être imposée, la limitation de la durée de détention³⁸ ou la possibilité que la personne soit exclue de la protection contre l'éloignement durant une éventuelle procédure de déclaration de mariage ou de cohabitation légale³⁹.



Signalements mis en évidence

Deux cas de refoulement sans décision formelle de retrait de séjour

- Un homme asiatique atterrit à Zaventem avec un faux visa et des pages manquantes dans son passeport. Il est arrêté, un procès-verbal est dressé pour faux en écriture. Après la clôture de sa demande d'asile, il reçoit un OQT, une décision de maintien et une interdiction d'entrée (IE) pour des raisons d'ordre public sur la base du procès-verbal en question et ce, sans avoir été poursuivi ou condamné.

36 CJUE, 15 février 2016, C-601/15, J.N. c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

37 Avant l'introduction de ces lois, en cas de retrait de séjour, une Commission consultative composée d'un magistrat, d'un avocat et d'un représentant d'ONG rendait un avis sur le retrait de séjour.

38 Si cela n'est pas considéré comme nécessaire pour la protection de l'ordre public ou de la sécurité nationale, la personne peut être libérée après cinq mois de détention. Si cela est jugé nécessaire, le délai peut toujours être prolongé d'un mois à chaque fois, jusqu'à huit mois maximum (art. 7 de la loi sur les étrangers). Bien entendu, cela n'entrave pas l'application de la durée maximale de détention.

39 Pour des informations plus complètes et générales sur cet impact, voir *Rapport annuel Migration 2013*, pp. 198-199.

- Un homme qui prétend avoir séjourné en Belgique pendant six à sept ans a été arrêté à trois reprises alors qu'il tentait de passer irrégulièrement au Royaume-Uni. Suite à la première arrestation, il s'est vu délivrer un OQT et une IE de trois ans. Par la suite, il a été condamné à une peine de prison définitive de six mois pour entrée ou séjour irrégulier en Belgique. Il entretient une relation avec une Belge depuis deux ans. Début 2022, ils entament une procédure pour cohabiter légalement. Quelques mois plus tard, cependant, il est enfermé : d'abord en prison, puis dans un centre fermé. Bien qu'aucune décision n'ait encore été prise concernant sa demande de cohabitation légale, il risque d'être rapatrié et sa vie familiale et celle de sa compagne pourraient être compromises. S'il n'y a pas de risque pour l'ordre public, on est protégé de tout éloignement pendant cette procédure. En revanche, ce n'est pas le cas si ce risque existe⁴⁰.

RECOMMANDATION

Myria estime que la définition des notions de danger pour l'ordre public et la sécurité nationale et la gradation entre elles sont actuellement très vagues et que la distinction devrait être plus clairement énoncée dans la loi. Un cadre plus clair est également nécessaire pour les notions de « circonstances exceptionnellement graves » invoquées dans le cas de la mise à disposition du gouvernement et de « motifs (graves) d'ordre public ou de sécurité nationale », dans le cas de l'éloignement de l'étranger⁴³.



Les notions d'ordre public et de sécurité nationale

La notion d'ordre public est utilisée dans la loi sur les étrangers dans toute une série de cas, dans le cadre des refus d'accès et des refus de séjour ou des retraits de séjour, dans le contexte de la délivrance d'un OQT, d'une IE (de longue durée), etc.⁴¹ La loi sur les étrangers utilise des **termes** qui expriment **différents degrés de gravité de ce danger pour l'ordre public et la sécurité nationale** : raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, menace grave⁴² et réelle pour l'ordre public ou la sécurité nationale, raisons impérieuses de sécurité nationale,.... La loi ne contient cependant pas de définition claire de ces notions. Dans tous les cas, elles aboutissent souvent au même résultat : la fin du droit de séjour.

Les différentes interprétations quant aux faits qui sont placés sous une rubrique particulière dans la pratique et le manque de clarté quant à la distinction entre les différents degrés de gravité sont également évidents dans la jurisprudence. Une illustration de l'application pratique de ces concepts est présentée ci-dessous.



Les infractions pénales commises par des étrangers établis et âgés de moins de douze ans au moment de leur arrivée en Belgique doivent être très graves pour mettre fin à leur séjour.

Un Congolais arrivé en Belgique à l'âge de sept ans a été régularisé en 1999 et a obtenu une carte C (droit de séjour d'une durée illimitée) une dizaine d'années plus tard. Après plusieurs placements par le juge de la jeunesse lorsqu'il était mineur, il a été condamné à plusieurs reprises en tant que majeur

⁴⁰ Ce signalement a été réalisé sur la base des informations dont disposait Myria en date du 4 août 2022.

⁴¹ Le terme apparaît notamment dans les articles 3, 7, 16bis, 21, 43 et 44bis de la loi sur les étrangers.

⁴² Selon la Cour de justice, les « motifs graves » peuvent inclure les infractions terroristes (CJUE 24 juin 2015, C-373/13, H.T.) ou le trafic de stupéfiants (CJUE 23 novembre 2011, C-145/09, Baden-Württemberg c. Tsakouridis).

⁴³ Voir également Myria, *Rapport annuel Migration 2013, L'ordre public, la détention et l'éloignement* p. 193-199; Myria, *Myriadoc 5 Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, novembre 2017.

pour, entre autres, vol avec usage de la force ou de la menace, recel et association de malfaiteurs. En 2018, il a été mis fin à son séjour pour motifs graves d'ordre public (en vertu de l'article 22 de la loi sur les étrangers). Le CCE a rejeté son recours⁴⁴, mais a vu son arrêt annulé par le Conseil d'Etat. En effet, la Cour constitutionnelle⁴⁵ a limité l'applicabilité des articles 21 et 22 de la loi sur les étrangers aux cas de terrorisme ou de criminalité très grave lorsque l'étranger concerné est né en Belgique ou est arrivé sur le territoire avant l'âge de douze ans. Toute autre interprétation de ces articles constitue une violation des dispositions constitutionnelles⁴⁶.



Fin de séjour d'un membre de la famille d'un citoyen de l'Union en raison d'une menace grave pour la sécurité nationale sans condamnation.

Un Turc marié à une Néerlandaise depuis 2002 était connu du Service de la sécurité de l'Etat (VSSE) depuis 2006 pour être membre du Hezbollah turc en Belgique. Le VSSE l'a établi en raison de sa position de responsable dans une mosquée liée au Hezbollah turc et surtout en raison du soutien financier qu'il offrait à cette mosquée. Il **n'a pas été condamné**, mais une **note du VSSE** de mars 2021 indiquait que la **menace était toujours présente**. Rapidement après en avoir été informé, l'OE a mis fin à son séjour **pour motif grave de sécurité nationale**. Il a également émis un OQT assorti d'une IE. Le CCE a rejeté l'appel et s'est référé à la note du VSSE indiquant que le **Hezbollah turc** est un **groupe terroriste** qui tend à minimiser, voire à nier complètement, les actes criminels graves (meurtres, enlèvements, torture) pour lesquels ses membres ont été condamnés⁴⁷. Le Conseil d'Etat a confirmé l'arrêt de rejet du CCE dans une décision

de non-admission. L'intéressé n'a pas démontré que le droit d'être entendu ou les droits de la défense avaient été violés, il n'a pas démontré qu'il n'était pas membre du mouvement ou qu'il ne les soutenait pas financièrement ou que les conclusions du VSSE devaient être nuancées⁴⁸.

Cependant, les rapports de renseignement ne suffisent pas toujours pour étayer la décision de mettre fin au séjour, d'émettre un OQT et d'imposer une interdiction d'entrée (IE). Ainsi, le CCE a annulé en Chambres réunies une telle décision assortie d'une IE de quinze ans : les poursuites pénales qui avaient abouti à la condamnation d'un Marocain avaient été jugées irrecevables en raison d'une violation irréparable du droit à un procès équitable, et le CCE a estimé que rien ne permettait de savoir précisément dans quelle mesure ces éléments avaient tout de même pesé dans les décisions de l'OE⁴⁹.

Facteurs pertinents influençant la décision des autorités

Après avoir commis des actes d'ordre public, une personne ne peut pas être éloignée comme cela. Lorsqu'il est envisagé de mettre fin au séjour et/ou de délivrer un OQT, avec ou sans IE, l'Etat doit mettre en balance la gravité de l'infraction et, entre autres, le droit à la vie privée et familiale de la personne concernée. La criminalité liée à la drogue, par exemple, pèse lourd dans l'évaluation de la gravité⁵⁰. Un test de proportionnalité⁵¹ doit être effectué et les autorités doivent, par exemple, évaluer si la personne concernée représente une menace actuelle, réelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société⁵². La personne à l'égard de laquelle une telle décision est envisagée a toujours droit à une évaluation individuelle de sa situation⁵³.

Les facteurs à prendre en compte sont **également déterminés par la jurisprudence de la Cour européenne des**

44 CCE, 27 juin 2019, n° 223 309.

45 Cour constitutionnelle 18 juillet 2019, n° 112/2019, B.24.10.

46 Conseil d'Etat, 14 janvier 2021, n° 249 488. Par la suite, le CCE a annulé la décision de l'OE, par l'arrêt n° 266 157, en date du 23 décembre 2021.

47 CCE, 11 octobre 2021, n° 261 989.

48 Conseil d'Etat, 3 février 2022, n° 14735(c).

49 CCE, 16 décembre 2021, n° 265 593.

50 C. MURPHY, «The concept of integration in the jurisprudence of the European Court of Human Rights», EJML, 2010, p. 23-43.

51 Voir par exemple art. 27.2 et 28.1 de la directive citoyenneté.

52 Voir par exemple art. 23 de la loi sur les étrangers.

53 Cour constitutionnelle, 18 juillet 2019, n° 111/2019, B.14.2.

droits de l'homme⁵⁴. Il s'agit notamment de **la nature et de la gravité des infractions commises, de la durée de séjour de la personne dans le pays d'accueil, du temps écoulé depuis la commission de l'infraction et du comportement de la personne depuis lors, de la nationalité de la personne, la situation familiale, comme la durée du mariage et la connaissance des actes criminels par l'éventuel(le) partenaire, de la présence éventuelle d'enfants et leur âge, de la difficulté de poursuivre la vie familiale dans le pays d'origine, de l'intérêt supérieur des enfants éventuels, des liens avec le pays d'origine et le pays d'accueil**⁵⁵. La Cour eur. D.H. ayant accordé aux Etats une marge d'appréciation de plus en plus large ces dernières années, la Cour estime qu'il ne lui incombe pas de procéder à nouveau au test de proportionnalité que le gouvernement a effectué⁵⁶.

Dans certains cas, la loi belge mentionne des critères à prendre en compte pour l'application de ce concept, comme le degré de menace émanant d'une personne, les liens avec le pays d'origine et le pays d'accueil, l'âge, la situation socio-économique, etc. L'évaluation diffère par ailleurs quelque peu selon qu'il s'agit d'un citoyen de l'Union européenne⁵⁷ ou d'un ressortissant d'un pays tiers⁵⁸. En tout état de cause, les citoyens de l'Union ne peuvent être soumis à des règles plus strictes que les ressortissants de pays tiers, mais en l'absence de législation européennes, les autorités nationales peuvent imposer des règles similaires aux citoyens de l'UE. Des restrictions au droit à la liberté de circulation et de séjour ne peuvent être apportées que si elles respectent des principes généraux tels que le principe de proportionnalité et sont fondées exclusivement sur le comportement du citoyen de l'UE⁵⁹.

En théorie, une évaluation est toujours faite, mais en pratique, **selon Myria, on peut se demander si ces dispositions garantissent suffisamment la proportionnalité de ces mesures et si elles conduisent effectivement à une société plus sûre**. Lorsqu'une personne perd son droit de séjour suite à une condamnation pénale, elle n'a logiquement plus d'adresse fixe, elle se marginalise et n'est plus suivie correctement. Il est également possible que la personne soit plus encline à récidiver. On peut *a fortiori* se demander si la société est mieux protégée lorsque la personne concernée n'a pas de droit de séjour, mais **est inéloignable**. Cela peut être

le cas lorsque **l'éloignement d'une personne constitue une violation de l'interdiction de la torture (article 3 de la CEDH) ou lorsque des questions pratiques rendent l'éloignement impossible**, comme le fait qu'aucun pays ne reconnaisse la personne comme un de ses citoyens et ne soit disposé à délivrer un laissez-passer. Ces personnes disparaissent souvent « dans la nature » sans aucun suivi. Il y a par exemple un risque de violation de l'interdiction de la torture s'il existe un risque réel de représailles de la part des autorités en cas de retour ou faute de traitement médical adéquat pour la personne dans le pays d'origine. Dans le passé, il s'agissait principalement de personnes exclues de la protection internationale en vertu de la Convention de Genève, par exemple parce qu'elles avaient commis des crimes contre l'humanité dans leur pays d'origine. **Depuis les réformes décrites plus haut, davantage de catégories de personnes risquent, en cas d'éloignement, de subir une violation de l'article 3 de la CEDH. De nombreuses personnes qui commettent d'autres types de délits après avoir obtenu une protection internationale en Belgique perdent leur statut (éventuellement avec une clause de non-retour) et plus tard leur droit de séjour. Ainsi, le nombre de personnes inéloignables en raison d'une éventuelle violation de l'article 3 de la CEDH augmente**. Selon Myria, avant de mettre fin au droit de séjour et/ou de délivrer un OQT et/ou une IE, il convient de se demander si c'est bien dans l'intérêt de la société et si cela n'aurait pas un impact disproportionné sur la personne concernée.

Les cas décrits dans le présent cahier illustrent le fait que de nombreux éléments doivent être examinés avant de prendre de telles décisions.

54 Voir, notamment, les arrêts de principe : Cour eur. D.H., 2 août 2001, 54273/00, *Boultif c. Suisse*, Cour eur. D.H., 18 octobre 2006, *Üner c. Pays-Bas* et Cour eur. D.H., 23 juin 2008, n° 1638/03. Dans l'arrêt *Üner*, la Cour européenne des droits de l'homme a appliqué une norme plus stricte, y compris aux personnes qui pouvaient démontrer un degré élevé d'intégration. L'arrêt *Maslov c. Autriche* a défini les « motifs très graves » qu'il fallait avoir pour expulser un migrant établi.

55 Voir Cour eur. D.H., 18 octobre 2006, n° 46410/99, *Üner c. Pays-Bas*, §§57-60 et Cour eur. D.H. (GC), 23 juin 2008, n° 1638/03, *Maslov c. Autriche*.

56 Voir par exemple Cour eur. D.H., 14 septembre 2017, n° 41215/14. Voir en ce sens E. Delval, « Expulsion de migrants de longue durée au regard de l'article 8 – lorsque le tournant procédural du contrôle européen prend le pas sur l'examen de la substance », *Cahiers de l'EDEM*, mars 2022.

57 Dans l'art. 44 de la loi sur les étrangers, par exemple, concernant la fin de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, les éléments suivants doivent être pris en compte : « [...] la durée du séjour du citoyen de l'Union ou du membre de sa famille sur le territoire du Royaume, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle dans le Royaume et l'intensité de ses liens avec son pays d'origine ».

58 Dans l'art. 23 de la loi sur les étrangers, par exemple, il est indiqué qu'il faut tenir compte de : « [...] la gravité ou de la nature de l'infraction à l'ordre public ou à la sécurité nationale qu'il a commise, ou du danger qu'il représente ainsi que de la durée de son séjour dans le Royaume. Il est également tenu compte de l'existence de liens avec son pays de résidence ou de l'absence de lien avec son pays d'origine, de son âge et des conséquences pour lui et les membres de sa famille ».

59 Les principes généraux sont énoncés à l'art. 27 de la directive citoyenneté; CJUE, 22 juin 2021, C-718/9; Cour constitutionnelle, 23 décembre 2021, n° 187/2021.



Un signalement mis en évidence

Lors d'une visite dans un centre fermé, des collaborateurs de Myria ont rencontré un jeune homme qui vit en Belgique depuis son enfance. Ses parents proches ont tous la nationalité belge et il a un enfant belge. Depuis son adolescence, il a commis de nombreux délits. Son droit de séjour a été retiré pour des raisons d'ordre public et il a été placé en détention. Il a sombré dans le désespoir au cours de ses mois de détention, il allait être séparé de toutes les personnes qu'il connaissait et n'avait aucun souvenir réel de son court séjour dans son pays d'origine quand il était tout petit. L'homme a déclaré à plusieurs reprises à Myria et au personnel des centres fermés où il était détenu qu'il envisageait de se suicider. Son ton rebel lors des premières conversations avec Myria a laissé place au désespoir durant sa détention. Après de nombreux transferts et régimes d'isolement pour comportement rebel, il a finalement été libéré après des mois de détention.

qu'il les commette à nouveau l'emportaient sur l'impact des mesures sur l'homme lui-même. La Cour a également confirmé l'impact terrible des drogues sur la société, comme l'avait souligné le tribunal danois. Par ailleurs, l'homme avait été éloigné juste après avoir purgé sa peine, de sorte qu'aucun argument ne pouvait être avancé quant au délai entre les faits et l'éloignement. La Cour a rappelé le **principe de subsidiarité** et a estimé que, compte tenu de la **menace** que l'homme représentait **pour l'ordre public** et des **considérations formulées** par le tribunal danois, **aucune violation de l'article 8 de la CEDH** ne pouvait être établie.

La situation familiale de la personne concernée est un aspect important que les autorités doivent prendre en compte lorsqu'elles prennent une décision. Ainsi, les autorités peuvent être plus strictes lorsqu'un étranger installé en Belgique n'a pas encore de famille que lorsqu'il en a une⁶¹.



Pas de violation de l'article 8 de la CEDH en cas d'éloignement assorti d'une interdiction permanente d'entrée⁶⁰

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'y avait pas de violation du droit à la vie privée et familiale (article 8 de la CEDH) dans le cas d'un jeune homme turc qui, après avoir commis quelques délits mineurs puis des **délits graves liés à la drogue**, a perdu son droit de séjour, **a été éloigné et s'est vu imposer une interdiction d'entrée (IE) permanente**. L'homme était **né au Danemark** et y avait toujours séjourné légalement. Il vivait chez ses parents et ses frères et sœurs. Il était lui-même célibataire et sans enfant. Pendant sa jeunesse, il s'était rendu plusieurs fois en Turquie. Même s'il parle le kurde et le turc, il ne parle pas ces langues aussi bien que le danois. Le tribunal danois avait estimé que la nature et la gravité des délits et la probabilité



Né et élevé au Danemark, plusieurs condamnations et une interdiction d'entrée de six ans

Un Pakistanais né au Danemark en 1986 a écopé d'une IE de six ans après avoir été condamné en 2018 à 60 jours de prison (la peine a été raccourcie en appel) pour avoir menacé un inspecteur de police. Il avait déjà été condamné treize fois depuis 2003, notamment pour avoir été à la tête d'une bande, la détention d'un couteau illicite en public, des actes de violence et conduite sans permis. Il n'avait pas fondé de famille au Danemark, mais ses parents et ses quatre frères et sœurs y vivent. Toutefois, la vie familiale entre parents et enfants adultes ou entre frères et sœurs adultes n'est pas en soit protégée, sauf si des éléments additionnels prouvent le contraire. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il ne serait pas impossible pour l'homme de se construire une vie au Pakistan et que l'IE de six ans étant limitée, il ne lui était pas interdit de poursuivre sa vie privée au Danemark après ces six années⁶².

60 Cour eur. D.H., 30 novembre 2021, n° 40240/19, *Avci c. Danemark*.

61 Cour eur. D.H., 30 novembre 2021, n° 40240/19, *Avci c. Danemark*, §27.

62 Cour eur. D.H., 12 janvier 2021, n° 26957/19.



Violation du droit à la vie privée d'un étranger établi souffrant de problèmes de santé mentale, mais pas violation de l'interdiction de la torture⁶³

Un Turc était arrivé au Danemark à l'âge de six ans et avait commis un vol à l'adolescence. Plus tard, il était membre d'un groupe qui a battu un homme si violemment qu'il est mort de ses blessures. Il a d'abord été condamné à sept ans de prison et à une IE permanente, mais après un diagnostic de (présomption de) schizophrénie, il a été interné. A l'exception d'une tante, toute la famille de l'homme célibataire vivait au Danemark. Il n'avait plus mis les pieds en Turquie depuis l'âge de seize ans. Quelques années plus tard, il a été rapatrié en Turquie, où il aurait vécu en isolement. Il a voulu rejoindre sa mère au Danemark et a saisi la justice.

En ce qui concerne l'interdiction de la torture, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que la norme développée dans l'arrêt *Paposhvili* n'avait pas été correctement appliquée. Lorsqu'une personne est gravement malade, ce qui peut être un problème de santé mentale, il faut examiner si elle court un risque réel de subir une détérioration grave, rapide et irréversible de sa santé, et une souffrance intense par conséquent, en raison de l'absence de traitement approprié dans le pays d'origine, ou d'une réduction significative de son espérance de vie. Toutefois, la gravité des mauvais traitements requise pour établir une violation de l'article 3 de la CEDH n'a pu être démontrée. Même si son état devait s'aggraver, cela ne constituerait pas un danger pour lui-même au sens d'un risque réel : il pourrait surtout être un danger pour les autres.

Toutefois, la Cour a constaté une violation du droit à la vie privée de l'homme, un étranger établi plus vulnérable que les autres étrangers établis. En effet, la santé mentale est un volet majeur du droit à la vie privée. En outre, l'agressivité peut être une conséquence de la schizophrénie et il a été établi qu'en raison de sa maladie, il n'était pas pénalement responsable de ses actes. Depuis qu'il avait com-

mis les crimes susmentionnés, son comportement agressif s'était amélioré, ce qui a permis de mettre fin à son internement. Aucune violation du droit à la vie familiale n'a été établie par la Cour.

RECOMMANDATION

Myria recommande l'introduction d'une **disposition transversale** énumérant tous les facteurs à prendre en compte pour mettre fin ou retirer un droit de séjour, également pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale.

Selon Myria, il est crucial que **le droit à la vie privée et familiale (article 8 de la CEDH) et l'interdiction (absolue) de la torture (article 3 de la CEDH) soient pris en compte** dans chaque décision de refus ou de fin de séjour, dans **chaque décision** de retour et dans chaque décision d'interdiction d'entrée (et sa durée). Selon Myria, il faut pouvoir lire ces considérations dans ces décisions, conformément à l'obligation explicite de motivation des art. 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991. Selon Myria, le fait que l'examen du dossier administratif montre que ces considérations ont été faites ne suffit pas⁶⁴.



63 Cour eur. D.H., 7 décembre 2021, n°. 57467/15, *Savran c. Danemark*.

64 En 2013, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme formulait cette recommandation, en combinaison avec certains éléments abordés ailleurs dans le texte, comme suit : « Afin d'assurer une plus grande sécurité juridique, le Centre recommande que ces critères soient inclus dans un texte de loi. Cela suppose que les autorités procèdent à une évaluation complète et détaillée, au cas par cas, de la proportionnalité entre le comportement de la personne et ses droits fondamentaux, mais aussi des liens qu'elle a établis avec la société. Ces critères constitueraient également des éléments concrets à examiner par les tribunaux dans le cadre du contrôle de la légalité des décisions et de leur justification ». *Rapport annuel Migration 2013*, p. 203. Toujours dans ce chapitre, Myria a par ailleurs formulé quelques recommandations en vue de mettre en œuvre des garanties supplémentaires en matière des droits fondamentaux des étrangers.

Interdiction d'entrée (IE)

Une personne qui a reçu un OQT et qui a commis des infractions d'ordre public écope souvent ou presque toujours d'une IE sur le territoire de plusieurs années. De plus, il n'est *en soi* pas possible d'engager une procédure en extrême urgence contre une IE, mais seulement un recours en annulation⁶⁵. La personne concernée n'est alors pas en mesure d'entamer une procédure de séjour sans entrave. Si elle le fait, l'obligation de respecter l'IE lui sera en principe rappelée si aucune autre mesure n'est prise pour l'éloigner. Par exemple, si le parent en séjour irrégulier en Belgique d'un enfant belge mineur demande le regroupement familial avec cet enfant, l'OE doit uniquement vérifier s'il existe une dépendance particulière entre le parent et l'enfant qui conduirait l'enfant belge à être contraint d'accompagner le parent dans son pays d'origine. L'obligation de respecter la procédure de suspension ou de levée d'une IE (voir plus haut) ne doit pas entraîner la suppression de l'effet utile de la citoyenneté de l'Union européenne (ex art. 20 du Traité sur le fonctionnement de l'UE - TFUE) d'un ressortissant belge statique⁶⁶.

Le nombre d'IE délivrées en Belgique a considérablement évolué ces dernières années. En 2015, 3.637 ont été délivrées, en 2018 1.825, en 2020 3.677 et en 2021 2.576. Depuis les lois « ordre public » de 2017, l'OE peut également délivrer des IE aux citoyens de l'Union européenne. La durée de l'IE dépend, entre autres, de la gravité des crimes commis. En 2021, 51 % des interdictions d'entrée prononcées à l'encontre de ressortissants de pays tiers avaient une durée d'un à trois ans et 46 % avaient une durée de six ans ou plus. Pour les citoyens de l'UE, la majorité des interdictions d'entrée (87 %) étaient de six ans ou plus⁶⁷. Cette différence de durée moyenne entre les citoyens de l'UE et les ressortissants de pays tiers peut s'expliquer par le fait que, en raison du droit à la libre circulation dont ils jouissent, les citoyens de l'UE ne sont pas facilement soumis à une IE et, lorsqu'ils le sont, c'est généralement pour des raisons d'ordre public.

En ce qui concerne la durée d'une IE, il doit toujours y avoir une justification explicite dans la décision qui l'impose⁶⁸. En général, la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'une IE permanente est contraire à l'article 8 de la CEDH⁶⁹. Une interdiction de ce type résiste toutefois exceptionnelle-

ment à l'examen par la Cour⁷⁰. Les IE de courte durée peuvent également constituer une violation de l'article 8 de la CEDH⁷¹.

L'OE fait savoir qu'en Belgique, aucune IE permanente n'a jamais été délivrée. Leur durée varie entre 3 et 20 ans.⁷²



Annulation d'une interdiction d'entrée de huit ans pour vol à l'étalage

Une femme qui vivait en Belgique irrégulièrement depuis plus de 18 ans a été condamnée à deux reprises pour vol de denrées alimentaires. Le CCE a annulé l'IE, car – bien que commettre un vol soit répréhensible et que madame ait volé des biens de consommation d'une valeur limitée – ces faits ne permettent pas de considérer raisonnablement qu'elle constitue une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité nationale⁷³.

Procédure de suspension ou de retrait d'une interdiction d'entrée

Les citoyens de l'UE et les membres de leur famille peuvent demander la suspension ou le retrait d'une IE depuis leur pays d'origine ou de séjour et une décision doit être prise dans un délai de six mois. Le citoyen de l'UE n'a aucun droit d'entrée ou de séjour en Belgique pendant le traitement de cette demande⁷⁴.

Les ressortissants de pays tiers doivent présenter une demande motivée, après s'être conformés à l'obligation de retour qui leur a été signifiée précédemment. Ils doivent fournir une preuve écrite de leur départ du pays. Une décision doit être prise dans les quatre mois et les ressortissants de pays tiers n'ont pas le droit d'entrer ou de séjourner pendant le traitement de leur demande⁷⁵.

65 Conseil d'Etat, 5 décembre 2019, n° 13585(c).

66 CJUE, 8 mai 2018, C-82/16, K. A., §56. Un belge statique est un Belge qui n'a pas fait usage de son droit à la libre circulation.

67 Voir partie chiffres.

68 Voir par exemple CCE, 2 juillet 2020, n° 238 243.

69 Voir par exemple un certain nombre d'affaires dans lesquelles la Cour eur. D.H. a jugé que l'art. 8 de la CEDH était violé par la délivrance d'une interdiction d'entrée permanente : Cour eur. D.H., 13 février 2001, n°. 47160/99, *Ezzouhdi c. France*, § 34, Cour eur. D.H., 27 octobre 2005, n° 32231/02, *Keles c. Germany*, § 66, Cour eur. D. H., 23 septembre 2010, n° 25672/07, *Bousarra c. France*, § 53.

70 C'est le cas dans Cour eur. D.H. 30 novembre 2021, 40240/19, *Avci c. Danemark*.

71 Dans *Nunez c. Norvège*, par exemple, l'intérêt de l'enfant a lourdement pesé dans la balance. L'interdiction imposée à la mère d'enfants nés en Norvège de pénétrer dans le territoire national pendant deux ans a été jugée disproportionnée par rapport au danger qu'elle représentait pour la sécurité nationale. Cour eur. D.H., 28 juin 2011, n°. 55597/09, *Nunez c. Norvège*.

72 Information recue par l'OE lors de la lecture de ce rapport.

73 CCE, 13 juillet 2020, n° 238 436.

74 Art. 44decies de la loi sur les étrangers.

75 Art. 74/12 de la loi sur les étrangers.

Dans de nombreux cas, la personne visée par une IE ne quitte pas le territoire ou souhaite revenir en Belgique avant que la durée de son interdiction d'entrée ne soit dépassée, par exemple parce qu'elle y a de la famille. Myria rappelle l'obligation de motivation matérielle de ces demandes et de leur refus tacite. Dans la pratique, la durée limitée de l'IE reste souvent lettre morte, car il n'y a souvent pas de réponse, et lorsque la demande de levée est faite en Belgique, elle conduit généralement à un refus, car la personne concernée doit retourner dans le pays d'origine et y attendre l'expiration de l'IE⁷⁶ ou y introduire la demande.

Conclusion

Les conséquences des décisions de mettre fin au droit de séjour et/ou d'éloigner des personnes ayant commis des infractions d'ordre public sont, comme nous avons pu le voir plus haut, souvent très lourdes. D'une part, la vie privée et familiale de la personne concernée est compromise; d'autre part, les mesures des autorités ne conduisent pas toujours à une situation de sécurité effectivement meilleure. Les décisions prises dans ce contexte doivent donc être suffisamment réfléchies et offrir les garanties procédurales nécessaires.

RECOMMANDATION

Myria recommande d'harmoniser et de réformer la procédure de demande de suspension ou de levée d'une interdiction d'entrée afin qu'elle tienne dûment compte des éventuelles violations de l'article 20 du TFUE (en ce qui concerne les citoyens de l'Union [statiques] et les membres de leur famille) et des articles 3 et 8 de la CEDH (en ce qui concerne les citoyens de l'Union, les membres de leur famille et les ressortissants de pays tiers). Selon Myria, il devrait être possible pour les personnes qui prétendent à juste titre courir un risque de violation des articles 3 ou 8 de la CEDH ou de l'article 20 du TFUE d'introduire la demande depuis la Belgique.



Myria rappelle également sa recommandation antérieure de tenir un registre des demandes et des décisions de levée et de suspension des IE⁷⁷. Selon Myria, ces données devraient également être publiées.

76 Voir CJUE, 26 juillet 2017, C-225/16, *Ouhrami*. Dans cet arrêt, la Cour a jugé que la période durant laquelle l'interdiction d'entrée s'applique ne commence que lorsque la personne a quitté le territoire des Etats membres. On ne peut donc pas attendre l'expiration de la durée de traitement en séjour irrégulier et introduire ensuite une nouvelle demande de séjour. Le Conseil d'Etat a ensuite précisé que l'interdiction d'entrée a un effet contraignant, même si son délai d'application n'a pas encore commencé (Conseil d'Etat 11 janvier 2018, n° 240 394).

77 Myria, *Myriadoc 5 Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, novembre 2017, p. 91.

Take aways



26.317 arrestations administratives en 2021.

Les arrestations administratives d'Erythréens, de Soudanais et de Syriens baissent fortement entre 2018 et 2021, alors que celles de Marocains et d'Algériens augmentent légèrement.



A cause de la pandémie de Covid-19, la **capacité des centres fermés** a été réduite de moitié entre 2019 et 2021 (570 places en 2019 contre 282 en 2021).

Le **nombre de premières détentions** est passé de 8.555 en 2019 à 2.501 en 2021.



Après avoir fortement chuté entre 2019 et 2020, le **nombre de rapatriements et de retours volontaires** reste stable entre 2020 et 2021.

On note par contre une augmentation des **refoulements** en 2021 par rapport à l'année précédente.



En 2021, on compte

9X moins de rapatriements avec escorte policière qu'en 2019.

Ceux-ci, qui étaient déjà en baisse entre 2017 et 2019, ont été très fortement impactés par la pandémie.



En 2021, **65% des personnes rapatriées sont des détenus de prison.**

Les rapatriements de détenus de prison ont beaucoup moins diminué que les rapatriements de non détenus entre 2019 et 2021.



Malgré le COVID, on note **une augmentation de la proportion d'éloignements depuis les centres fermés** par rapport aux libérations (60% d'éloignements pour 40% de libérations en 2019; 77% d'éloignements pour 23% de libérations en 2021).



Les **problèmes** illustrés dans deux récents arrêts (*Makdoudi* et *Saqawat*) de la Cour européenne des droits de l'homme condamnant la Belgique en matière de détention en centres fermés sont, selon Myria et l'IFDH, de **nature structurelle**.

En 2017, les possibilités de retrait de séjour de personnes qui ont commis des faits qualifiés d'ordre public ont été élargies, en ce compris pour celles très intégrées en Belgique.

Pourtant, légalement, la définition des notions de danger pour l'ordre public et la sécurité nationale est **actuellement très vague** et ne contient **pas les garanties juridiques suffisantes**.

RECOMMANDATION

Myria recommande que le **droit à la vie privée et familiale et l'interdiction de mauvais traitement** soient considérés et explicités **dans chaque décision** de refus ou fin de séjour, dans chaque décision de retour et dans chaque décision d'interdiction d'entrée (et sa durée).



RECOMMANDATION

Myria recommande de **modifier la loi** pour garantir **le droit au recours effectif** en matière de détention administrative des étrangers, le droit à la vie privée et familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant.



RECOMMANDATION

Myria recommande **un cadre légal** permettant clairement de définir et de distinguer **les différentes notions liées à l'ordre public** actuellement reprises dans la réglementation.



RECOMMANDATION

Myria recommande l'introduction **d'une disposition transversale dans la loi** énumérant **tous les facteurs** à prendre en compte pour mettre fin ou retirer un droit de séjour pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale.

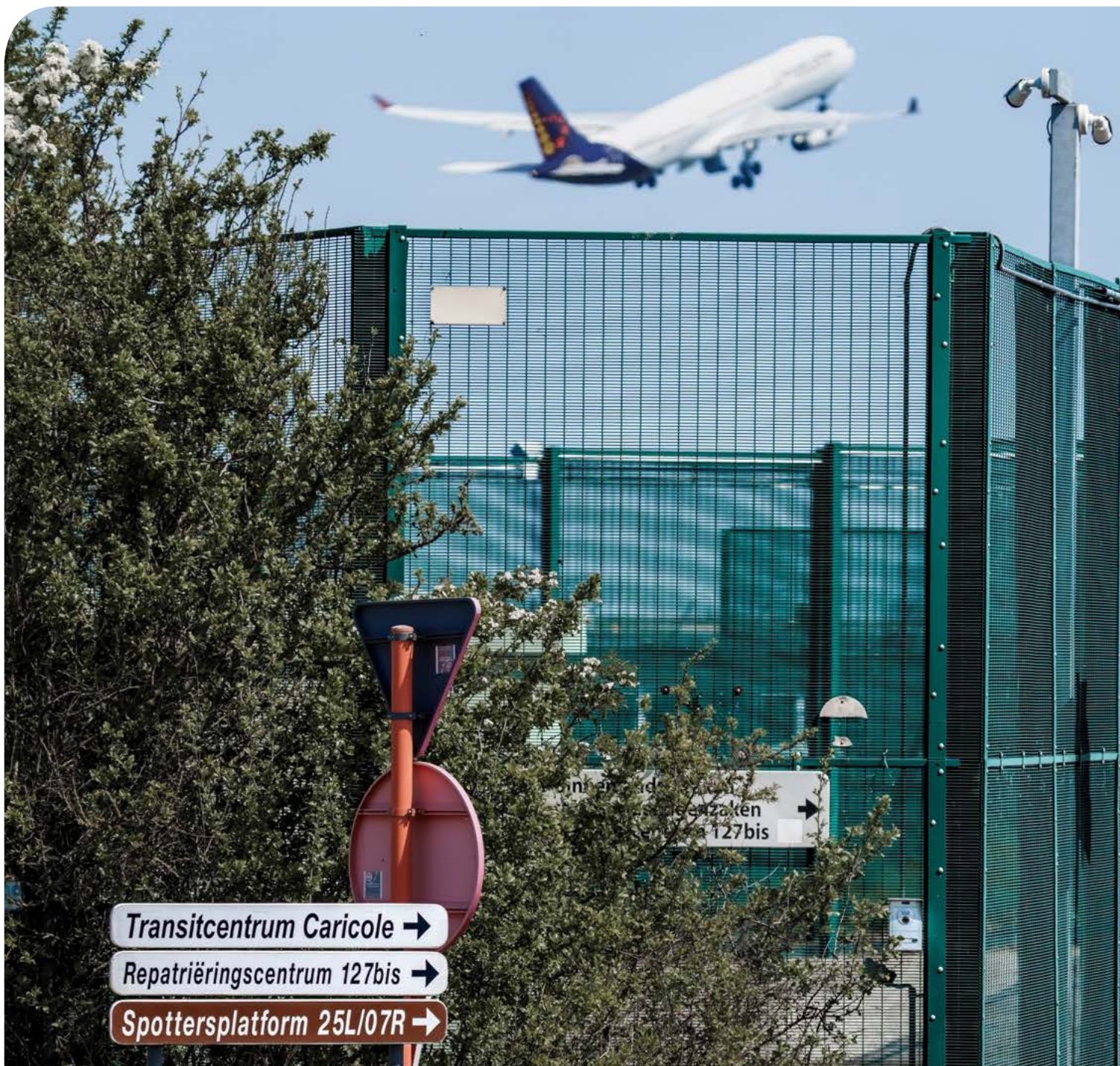


La procédure de demande de suspension ou de levée d'une interdiction d'entrée ne peut actuellement se faire que depuis le pays d'origine. Or dans certains cas, cette obligation peut entraîner la violation de certains droits fondamentaux.

RECOMMANDATION

Myria recommande **d'harmoniser et de réformer la procédure de demande de suspension ou de levée** d'une interdiction d'entrée. Introduire la demande depuis la Belgique devrait être possible, entre autres, pour les personnes qui prétendent à juste titre courir un risque de mauvais traitement ou de violation de leur droit de vivre en famille en cas de retour dans le pays d'origine.





Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante. Il analyse la migration, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria promeut une politique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits de l'homme.

Le rapport *La migration en chiffres et en droits* a vocation à informer chaque année sur l'actualité des flux migratoires et le respect des droits fondamentaux des étrangers.

Myria

Place Victor Horta 40 • 1060 Bruxelles

T +32 (0)2 212 30 00

myria@myria.be

www.myria.be

[@MyriaBe](https://twitter.com/MyriaBe)

www.facebook.com/MyriaBe

www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre



Centre fédéral Migration