

# Chapitre 7

## Retour, détention et éloignement

Le nombre d'étrangers ayant quitté le territoire en 2015 est en augmentation par rapport à 2014 notamment en raison d'une hausse des retours volontaires assistés et des rapatriements. On constate également une augmentation des personnes détenues en centre fermé.

Dans ce chapitre, il sera notamment question du trajet retour, de la détention de certains groupes spécifiques (demandeurs d'asile et mineurs), des alternatives à la détention, du contrôle des conditions de détention et de sa légalité. La détention et l'éloignement des personnes dont le comportement est jugé contraire à l'ordre public sont également abordés.



# 1. CHIFFRES

## 1.1. | Introduction

Les chiffres présentés dans ce chapitre portent tout d'abord sur les étrangers qui décident de leur plein gré de retourner dans leurs pays d'origine (**retours sur base volontaire**). On distingue parmi ceux-ci, ceux qui repartent de manière autonome (**départs autonomes enregistrés**), de ceux qui se font assister dans l'organisation de leur retour (**retours volontaires assistés**).

Ensuite, il sera question des chiffres relatifs :

- aux **arrestations administratives**, par les services de police, d'étrangers présents sur le territoire et aux décisions administratives prises par l'Office des étrangers (OE) suite à celles-ci ;
- à la **détention administrative** ;
- aux **rapatriements**, c'est-à-dire aux retours forcés d'étrangers. Parmi les rapatriements, on distingue ici les **transferts Dublin** (vers un autre État membre de l'UE), les rapatriements vers un autre État membre de l'UE en vertu **d'accords bilatéraux** et tous les **autres rapatriements** (vers le pays d'origine ou le pays dans lequel l'individu dispose d'un droit de séjour).

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

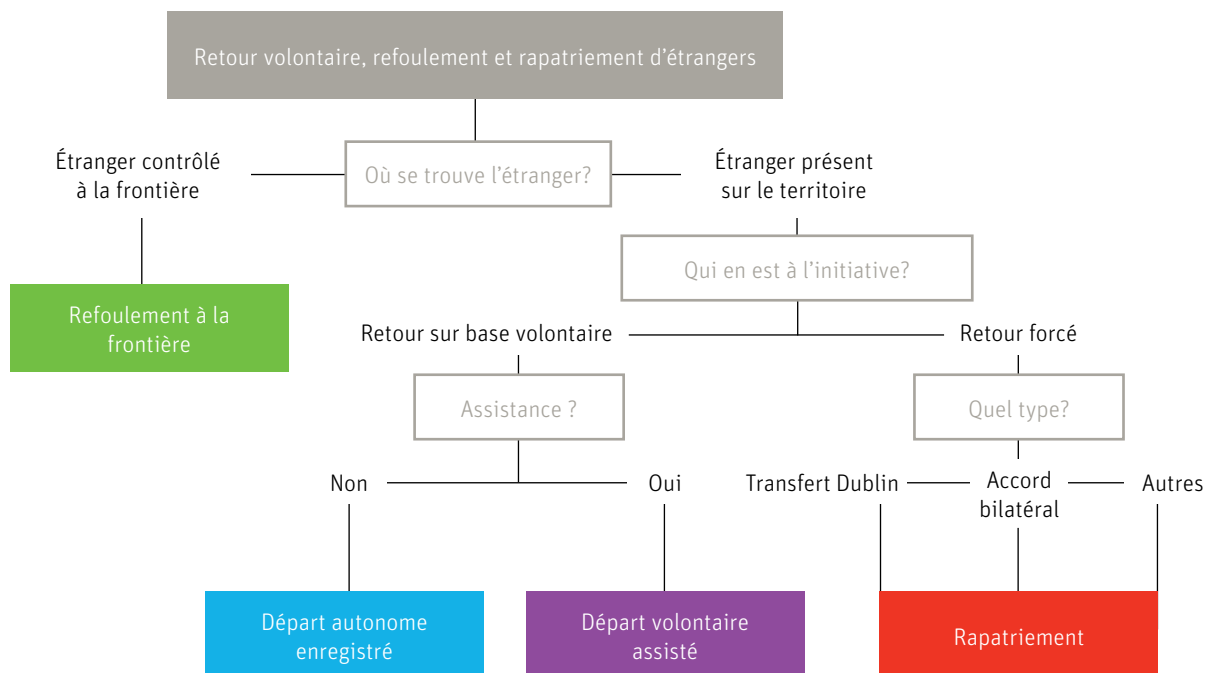


Tableau 22. Évolution du nombre de départs autonomes enregistrés, de retours volontaires assistés, de refoulements et de rapatriements, 2000-2015 (Sources : OE, OIM et Fedasil)

Année	Départs autonomes enregistrés (A)	Retours volontaires assistés (B)				Refoulements (C)		Rapatriements (D)				TOTAL Total des personnes refoules et des personnes ayant officiellement quitté le territoire (A+B+C+D)
		Assistance par l'OIM	Assistance par l'OE	Assistance par Fedasil	Nombre total de retours volontaires assistés (B)	Nombre de décisions de refoulement	Nombre de refoulements effectifs (C)	Transferts Dublin (UE)	Accords bilatéraux (UE)	Autres rapatriements	Nombre total de rapatriements (D)	
2000						5.363					3.301	
2001		3.570	63		3.633	4.849					5.994	
2002		3.221	4		3.225	3.674					7.677	
2003		2.816	6		2.822	2.996					7.951	
2004		3.275	0		3.275	1.662					6.616	
2005		3.741	0		3.741	1.187					7.136	
2006		2.811	1		2.812	1.365					7.381	
2007		2.593	3		2.596	1.112		1.037	110	3.771	4.918	
2008		2.669	0		2.669	1.161		907	112	3.072	4.091	
2009		2.659	9		2.668	1.383		856	279	2.656	3.791	
2010		2.957	131		3.088	1.863		1.092	219	2.275	3.586	
2011		3.358	512		3.870	2.735		1.070	218	2.420	3.708	
2012		4.694	962		5.656	2.403	1.895	970	239	2.638	3.847	
2013	1.346 <sup>641</sup>	4.388	319		4.707	1.897	1.539	748	278	3.167	4.193	11.785
2014	1.510	3.495	204	1	3.700	1.989	1.544	673	260	2.586	3.519	10.273
2015	1.113	3.870	317	87	4.274	2.062	1.649	828	310	3.107	4.245	11.281

<sup>641</sup> Ce chiffre se rapporte uniquement aux départs autonomes qui ont eu lieu à partir de mai 2013, date à laquelle on commence à les comptabiliser.

## 1.2. | En 2015, plus de 5.000 retours sur base volontaire

La directive retour, qui porte sur la situation des personnes en séjour irrégulier, oblige les États membres à donner la priorité au retour volontaire plutôt qu'au retour forcé. Des mesures ont ainsi été mises en place depuis plusieurs années pour offrir, en principe, à chaque étranger qui ne reçoit pas d'autorisation de séjour la possibilité de partir volontairement. L'étranger a la possibilité de quitter le territoire belge de son plein gré, sans assistance (voir ci-dessous : départ autonome enregistré). Il pourra également, s'il le souhaite, bénéficier d'une assistance au retour volontaire pour retourner dans son pays d'origine (retour volontaire assisté).

Le retour volontaire assisté n'est pas réservé aux seuls étrangers en situation irrégulière. Depuis 2012, un trajet de retour a été mis en place pour les demandeurs d'asile en vue de les informer durant leur procédure sur les possibilités de retour et de les accompagner dans l'organisation de leur retour en cas de rejet de leur demande<sup>642</sup>.

Les données sur le retour volontaire assisté proviennent à la fois de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), de l'Office des étrangers (OE) et de Fedasil. En théorie, Fedasil, qui est l'instance responsable pour le retour volontaire assisté, se charge de la coordination des programmes de retour. L'organisation pratique du voyage vers le pays d'origine est confiée à l'OIM qui, pour ce faire, collabore avec différents partenaires (ONG, CAW,...). Cependant, dans certains cas<sup>643</sup>, l'OE organise également des retours, de même que Fedasil qui, depuis 2014, organise également, à titre subsidiaire, des retours volontaires assistés lorsque l'OIM n'est pas en mesure de le faire. C'est le cas par exemple de retours vers des pays avec lesquels l'OIM n'a pas d'accord établi (par exemple vers la Lybie<sup>644</sup>).

Depuis 2007, le nombre de **retours volontaires assistés** n'avait cessé d'augmenter, pour atteindre en 2012 un nombre record de 5.656 retours volontaires assistés (Tableau 22 et Figure 56). Depuis lors, le nombre de retours volontaires assistés est plus faible. Durant l'année 2015,

4.274 retours volontaires assistés ont été effectués, avec l'assistance de l'OIM, de l'OE ou de Fedasil, contre 3.700 en 2014 (soit +16% entre 2014 et 2015). En 2015, les retours volontaires assistés de l'OIM ont principalement concerné trois nationalités, à savoir les Irakiens<sup>645</sup>, les Ukrainiens et les Roumains<sup>646</sup>.

Les **départs autonomes enregistrés** correspondent quant à eux à la situation d'étrangers qui décident de retourner volontairement, de leur plein gré, sans être assistés par un quelconque organisme et qui le font savoir aux autorités. Il n'existe pas de base de données précise à ce sujet car il est impossible d'enregistrer tous ces départs autonomes. Les autorités tentent néanmoins depuis quelques années de mettre en place un dispositif pour permettre d'enregistrer une partie de ces départs. Depuis mai 2013, une campagne a en effet été lancée par les autorités pour encourager les personnes à se signaler depuis les aéroports belges lorsqu'elles partent volontairement.

En 2015, les autorités ont enregistré le départ autonome de 1.113 personnes, soit environ 26% de moins qu'en 2014.

Ces données ne permettent cependant pas de rendre compte des personnes qui ont quitté le territoire, après avoir reçu un ordre de quitter le territoire (OQT), par d'autres moyens, notamment en voiture, en train, en bus ou depuis un aéroport étranger. La brochure d'informations qui est transmise par la commune lors de la notification d'un OQT<sup>647</sup> précise pourtant qu'il incombe à l'étranger qui a quitté le territoire d'en apporter la preuve. Pour ce faire, différentes options s'offrent à lui comme, par exemple, transmettre au bureau Sefor de l'OE une photocopie de son passeport avec le cachet de sortie ou se signaler auprès des autorités diplomatiques belges dans son pays d'origine. Ce signalement devrait par exemple permettre aux étrangers de prouver qu'ils ont correctement mis en œuvre l'OQT qui leur a été délivré et d'ainsi éviter de se voir notifier une interdiction d'entrée<sup>648</sup>.

642 Voir plus bas dans ce chapitre pour plus de précisions sur le trajet retour et les évolutions récentes à ce propos.

643 L'OE se charge d'assister les retours volontaires lorsque les personnes qui souhaitent quitter le territoire ne disposent pas des ressources nécessaires pour obtenir des documents de voyage, ni pour acheter un billet d'avion.

644 FEDASIL, Lettre d'info retour volontaire, mars 2015.

645 Le retour en grand nombre d'Irakiens en 2015 est abordé dans la partie 7.2. *Évolutions récentes* de ce chapitre.

646 Au moment de clôturer ce rapport, et parce que nous avons fonctionné avec les données issues de trois sources différentes, il nous était impossible de présenter les tendances par nationalité, pour l'ensemble des retours volontaires assistés, des différences existant entre les sources renseignées. Néanmoins Fedasil a proposé une note qui regroupe les retours assistés par lui-même, l'OE et l'OIM et obtenait le même top 3 des nationalités.

647 Office des étrangers, *Vous avez reçu l'ordre de quitter le territoire*, disponible sur [www.sefor.be](http://www.sefor.be).

648 L'interdiction d'entrée est une mesure entrée en vigueur en juillet 2012 suite à la transposition en droit belge de la directive retour. Les étrangers qui en font l'objet se voient refuser l'accès et le séjour sur l'ensemble du territoire des États membres pour une durée déterminée qui peut varier selon le motif invoqué (voir plus bas).

### 1.3. | Les arrestations administratives d'étrangers sur le territoire : les personnes en séjour irrégulier reçoivent le plus souvent un OQT (sans enfermement)

Lorsque les services de police arrêtent un étranger pour des raisons administratives<sup>649</sup>, ils entrent en contact avec l'OE qui peut prendre une décision (ou plusieurs) en fonction de la situation de séjour de l'étranger concerné.

Si l'OE décide de notifier une ou plusieurs décisions administratives à la personne en séjour irrégulier sur le territoire, il peut s'agir de :

- un OQT;
- un OQT accompagné d'une **interdiction d'entrée** (IE) ;
- un OQT (dans ce cas, généralement assorti d'une **interdiction d'entrée**) accompagné d'une **décision de maintien en détention** dans un centre fermé en vue d'un rapatriement.

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

Notons que les données sur les suites d'une arrestation administrative permettent de distinguer s'il s'agit :

- soit d'un nouvel OQT (délivré car la personne arrêtée ne fait pas encore (ou plus) l'objet d'un OQT, ou lorsque la personne fait déjà l'objet d'un OQT mais que de nouveaux éléments justifient la délivrance d'un nouvel OQT). Lorsque l'étranger arrêté se voit délivrer une décision de maintien, cette dernière sera toujours accompagnée d'un nouvel OQT<sup>650</sup> ;
- soit d'une confirmation d'un OQT (lorsque la personne fait l'objet d'au moins un OQT non exécuté et dont le délai pour quitter le territoire est dépassé). Cette confirmation se fait par la délivrance d'une lettre qui rappelle à l'étranger arrêté l'OQT dont il fait l'objet. Il ne s'agit pas là, pour l'OE, ni d'un OQT, ni même d'une décision administrative.

Les données de l'OE distinguent par ailleurs deux types de situation si la personne fait l'objet d'une décision de maintien en détention (enfermement) en vue de son rapatriement :

- l'enfermement<sup>651</sup> d'une personne ne disposant pas des documents d'identité ou de voyage nécessaires pour retourner dans son pays d'origine ou dans un pays tiers (**enfermement sans document**) ;
- l'enfermement d'une personne disposant des documents nécessaires pour retourner dans son pays d'origine ou dans un pays tiers (**enfermement avec documents**).

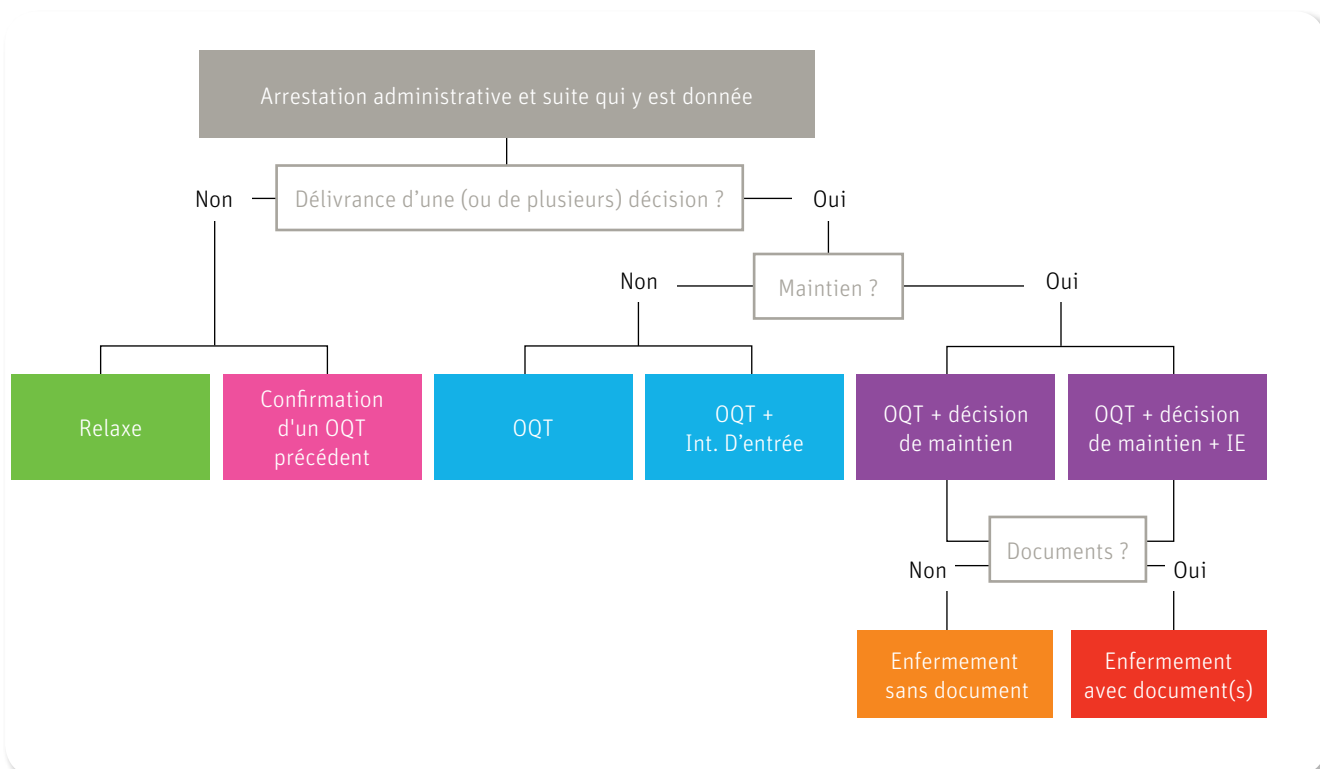
Le choix de placer un étranger en détention est lié à la combinaison de différents facteurs : l'application des critères légaux permettant de détenir un étranger<sup>652</sup>, la disponibilité d'une place en centre fermé (adaptée notamment au genre ou au profil de l'intéressé), la possession de documents d'identité ou de voyage, etc. Notons que la nationalité entre également en compte. Celle-ci aura en effet une influence sur les perspectives réelles d'éloignement sur base de la situation dans le pays d'origine ou d'accords établis avec le pays. En outre, la détention de certaines nationalités constitue parfois une priorité stratégique, par exemple en cas d'organisation d'un vol sécurisé vers un pays. De plus, un équilibre est recherché entre les différentes nationalités au sein des centres fermés.

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

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

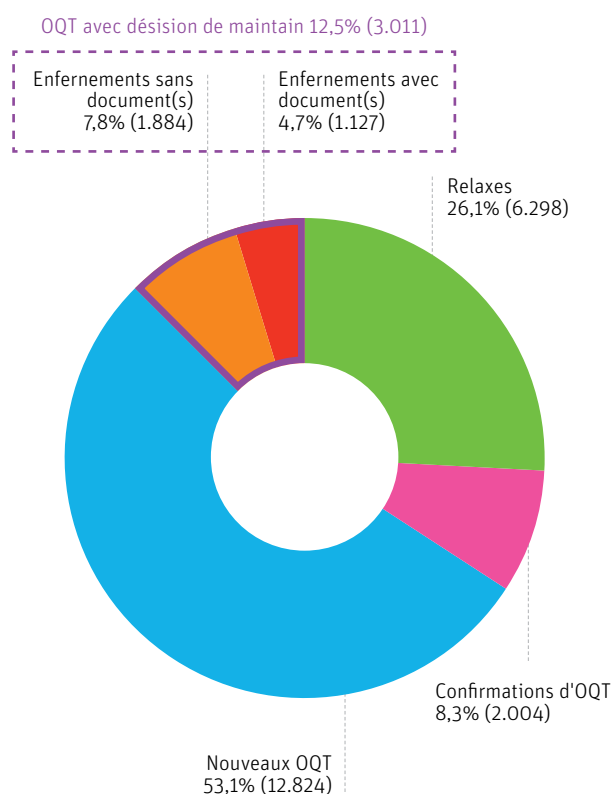
651 On parle également alternativement de « mise sous écrou » ou de « maintien ».

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



En 2015, il y a eu 24.137 arrestations administratives. Parmi celles-ci, certaines ont donné lieu à une décision (nouvel OQT, OQT avec décision de maintien), alors que d'autres n'ont pas donné lieu à une décision (relaxe ou confirmation d'un OQT précédemment délivré). En 2015, 6.298 relaxes ont été observées et 2.004 OQT ont été confirmés, soit plus de 34% des suites données à des arrestations administratives. Parallèlement, 15.835 nouveaux OQT ont été délivrés<sup>653</sup>. Parmi ceux-ci, 12.824 ont été délivrés sans être accompagnés d'une décision de maintien. La délivrance d'un nouvel OQT sans décision de maintien représente donc l'issue principale (53%) des arrestations administratives effectuées en 2015. En revanche, 3.011 nouveaux OQT (soit 12% des suites des arrestations administratives) ont été accompagnés d'une décision de maintien en détention. Parmi ceux-ci, 1.127 concernent des enfermements avec document et 1.884 des enfermements sans document. Ces deux dernières situations constituent respectivement 5% et 8% des issues des arrestations administratives effectuées en 2015. (Figure 54)

Figure 55. Nombre d'arrestations administratives d'étrangers et des suites qui y sont données, 2015 (Source : OE)



653 Il faut préciser que ce nombre ne reflète que les OQT délivrés à la suite d'une arrestation administrative. Cela ne correspond pas au nombre total d'OQT délivrés en 2015 qui comprend aussi les OQT notifiés suite à une décision négative en matière de séjour.

Encadré 21.

## Les interdictions d'entrées

En 2015, 4.215 interdictions d'entrées<sup>654</sup> ont été délivrées à des étrangers faisant l'objet d'un OQT, suite ou non à une arrestation administrative. Ces interdictions sont applicables pour des durées variables. En principe, leur durée est de 3 ans maximum lorsque l'étranger n'a pas exécuté un OQT précédent ou lorsqu'aucun délai ne lui est accordé pour un retour volontaire. En 2015, c'était le cas de 3.406 interdictions d'entrées parmi les 4.215 délivrées, soit 81%. La durée de validité d'une interdiction d'entrée s'élève à maximum 5 ans si l'étranger a eu recours à la fraude pour être admis au séjour ou pour maintenir son droit au séjour. En 2015, 711 interdictions d'entrée (17%) ont été délivrées pour une durée de 4 ou 5 années. Enfin, lorsqu'un étranger constitue une menace grave pour l'ordre public ou pour la sécurité nationale, celui-ci peut se voir délivrer une interdiction d'entrée de plus de 5 ans. En 2015, cela a concerné 98 interdictions d'entrée valables pour une durée de 6 à 8 ans, soit un peu plus de 2% des 4.215 délivrées.

La répartition des arrestations et des décisions administratives délivrées par l'OE en 2015 est très variable selon la nationalité des étrangers arrêtés (**Figure 55**). À titre d'exemple, quelques nationalités contrastées sont présentées ci-dessous. Certaines figurent parmi le top des nationalités les plus représentées en termes d'arrestations administratives ; d'autres n'en font pas partie mais présentent une répartition atypique des suites qui sont données aux arrestations administratives.

En 2015, chez les Roumains, la majorité (78%) des 1.801 arrestations donne lieu à une relaxe. Notons à ce sujet que les arrestations des ressortissants de l'UE donneront habituellement lieu à une relaxe sauf si le dossier de l'étranger présente des éléments d'ordre public.

En revanche, pour les autres nationalités présentées dans la **Figure 55**, la proportion de personnes relaxées est inférieure à 40%.

Les arrestations administratives d'Algériens et de Marocains se soldent, quant à elles, très souvent par la délivrance d'un nouvel OQT ou d'une confirmation d'OQT sans enfermement (respectivement 86% et 76%). Pour les Algériens, c'est notamment l'absence d'une collaboration stable entre l'OE et les autorités algériennes qui complique l'identification des personnes en vue de leur rapatriement. La procédure d'identification est en effet longue et souvent vaine. Cette surreprésentation des OQT sans enfermement est également observée chez les Syriens (66%), mais aussi chez les Libyens (88%), les Palestiniens (89%), les Iraniens (84%) et les Irakiens (80%) qui, du fait de la situation dans leur pays d'origine, peuvent difficilement être éloignés.

La délivrance d'un OQT accompagné d'une décision d'enfermement en vue d'un rapatriement est par contre plus courante pour d'autres nationalités. C'est notamment le cas des Albanais (64%) mais aussi, dans une moindre mesure, des Ukrainiens (42%), des Pakistanais (36%) et des Brésiliens (34%). Chez les Albanais et les Brésiliens, il s'agit plus souvent d'un enfermement avec documents, tandis que chez les Pakistanais, la décision de maintien est plus fréquemment comptabilisée parmi les enfermements sans document. Ceci peut s'expliquer notamment par le fait que les ressortissants d'Albanie et du Brésil ne sont pas soumis à l'obligation de visa pour accéder au territoire belge<sup>655</sup> (à condition qu'ils soient en possession d'un passeport biométrique). Ils sont donc plus susceptibles de voyager avec des documents de voyage ou d'être identifiés par les autorités.

654 Pour plus d'informations sur les interdictions d'entrées : *Rapport annuel Migration 2012, C. Un défi sous la loupe : l'interdiction d'entrée.*

655 Pour la liste complète et à jour des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa pour la Belgique (et à quelles conditions), voir : [https://sif-gid.ibz.be/FR/sans\\_obligat\\_type\\_c.aspx](https://sif-gid.ibz.be/FR/sans_obligat_type_c.aspx).

Figure 56. Répartition des suites données aux arrestations administratives pour quelques nationalités<sup>656</sup>, 2015 (Source : OE)



Tableau 23. Nombre d'arrestations administratives pour le top des quinze premières nationalités, 2015 (Source : OE)

Nationalités	Effectifs	Proportions
1 <b>Maroc</b>	3.573	15%
2 <b>Algérie</b>	2.611	11%
3 <b>Roumanie</b>	1.801	7%
4 <b>Syrie</b>	1.645	7%
5 <b>Iraq</b>	1.253	5%
6 <b>Iran</b>	948	4%
7 <b>Tunisie</b>	862	4%
8 <b>Albanie</b>	847	4%
9 <b>Afghanistan</b>	805	3%
10 <b>Serbie</b>	595	2%
11 <b>Pologne</b>	471	2%
12 <b>Pakistan</b>	423	2%
13 <b>Inde</b>	384	2%
14 <b>RD Congo</b>	337	1%
15 <b>Brésil</b>	308	1%
<b>Autres pays</b>	7.274	30%
<b>Total</b>	24.137	100%

Depuis 2011, le nombre d'OQT délivrés à la suite d'une arrestation administrative a beaucoup fluctué. Ces fluctuations peuvent être expliquées par différents facteurs dont notamment : des changements méthodologiques importants relatifs à la notification multiple d'OQT<sup>657</sup> ; des logiques ou pratiques administratives qui évoluent ; une fluctuation du nombre d'étrangers en séjour irrégulier sur le territoire ; des périodes d'intensification ou de relâchement de l'activité des contrôles policiers.

<sup>656</sup> Ces chiffres montrent uniquement quelles sont les nationalités présumées arrêtées par les services compétents et dépendent donc du cadre dans lequel les contrôles ont été effectués par les services de police. Il s'agit de la nationalité déclarée par l'étranger au moment de l'arrestation qui n'est pas toujours sa véritable nationalité.

<sup>657</sup> Depuis 2011, l'OE a effectivement codifié de manière différente les enregistrements des notifications multiples d'OQT. Entre 2011 et mi-2013, chaque notification d'OQT faisait l'objet d'un enregistrement distinct, donnant lieu à une augmentation significative du nombre d'OQT délivrés en 2012 alors qu'en réalité, ils peuvent concerner des mêmes personnes. Une autre pratique est cependant applicable depuis la mi-2013 : si l'on notifie à une même personne qu'elle fait l'objet d'un OQT, il s'agit plutôt d'une reconformation d'un OQT qui est comptabilisé parmi les relaxes, et non plus comme un nouvel OQT. Cette nouvelle modification est partiellement à l'origine de la diminution du nombre d'OQT que l'on observe depuis lors, particulièrement en 2013 et 2014. En 2015, les chiffres disponibles distinguent les nouveaux OQT, les confirmations d'OQT et les relaxes (sans délivrance ou confirmation d'un OQT). Ces chiffres sont présentés de manière exhaustive ci-dessus.



Tableau 24. Évolution du nombre d'OQT délivrés (avec ou sans décision de maintien) à la suite des arrestations administratives d'étrangers, 2011-2015<sup>658</sup> (Source : OE)

	OQT sans décision de maintien		OQT avec décision de maintien	
	Nouvel OQT	Confirmation d'OQT	Enfermements sans document	Enfermements avec document(s)
<b>2011</b>	15.373		2.150	1.458
<b>2012</b>	17.163		1.928	1.655
<b>2013</b>	14.284 <sup>659</sup>		1.884	1.594
<b>2014</b>	13.034	n. d.	1.880	1.127
<b>2015</b>	12.824	2.004	1.884	1.127

À titre indicatif, le Tableau 24 présente l'évolution du nombre d'OQT avec ou sans décision de maintien délivrés à la suite d'arrestations administratives d'étrangers. Compte tenu des changements méthodologiques importants entre les années quant à la comptabilisation de ces décisions, les données reprises dans ce tableau ne sont pas comparables entre elles. Elles permettent néanmoins de montrer que, même malgré les changements méthodologiques, les OQT sans enfermement représentent la suite la plus fréquente des arrestations administratives depuis 2011.

#### 1.4. | Le nombre d'étrangers détenus : en hausse dans les centres fermés et en diminution dans les maisons de retour

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

- soit après avoir été arrêté sur le territoire (généralement après avoir reçu un OQT avec une décision de maintien en détention<sup>660</sup>),
- soit s'il a fait l'objet d'une décision de refus d'accès au territoire à la frontière (décision de refoulement, voir ci-dessous).
- soit lorsqu'un étranger en séjour irrégulier est déjà détenu en prison et fait l'objet d'une procédure d'éloignement<sup>661</sup>.

Cette détention peut en principe avoir lieu dans un centre fermé, dans un centre INAD (*Inadmissible Passengers*) des aéroports régionaux<sup>662</sup>, dans une maison de retour (lorsqu'il s'agit d'une famille avec enfants mineurs) ou en prison (pour un temps limité dans l'attente de son éloignement ou de son transfert vers un centre fermé si l'étranger séjournait déjà en prison lors de la délivrance de la décision de maintien).

658 Cette figure ne présente que les arrestations administratives, hormis les relaxes. Les chiffres de 2015 diffèrent donc de ceux présentés dans les autres figures.

659 Vu les changements méthodologiques intervenus au cours de l'année 2013, le nombre d'OQT sans enfermement regroupe des réalités différentes. Jusqu'en mai 2013, il inclut à la fois les nouveaux OQT et les confirmations d'OQT alors qu'à partir de juin 2013, les confirmations d'OQT sont comptabilisées parmi les relaxes (non représentés dans ce tableau) et pas parmi les OQT sans enfermement.

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

661 Voir plus bas dans ce chapitre : 6.2.B) Évolution en matière de retour, La détention des demandeurs d'asile.

662 Notons que dans la pratique, les centres INAD des aéroports régionaux ne sont plus utilisés. Les personnes refoulées sont transférées par l'OE vers un centre fermé ou une maison de retour.

	Centres fermés	Maisons de retour	Centres INAD
Pour qui ?	Détention administrative d'étrangers majeurs en vue d'un rapatriement, d'un refoulement, ou durant la procédure d'asile <sup>663</sup>	Détention administrative de familles avec enfants mineurs, en vue d'un rapatriement ou d'un refoulement	Détention administrative en vue d'un refoulement, lorsque l'accès au territoire est refusé à la frontière d'un aéroport régional
Où ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centre de transit Caricole à Steenokkerzeel</li> <li>Centre de rapatriement 127bis à Steenokkerzeel</li> <li>Centre pour illégaux de Vottem</li> <li>- Centre pour illégaux de Merksplas</li> <li>- Centre pour illégaux de Bruges</li> </ul>	Implantées sur 5 sites : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beauvechain</li> <li>- Sint-Gillis-Waas</li> <li>- Tielt</li> <li>- Tubize</li> <li>- Zulte</li> </ul>	Situés dans les aéroports de : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gosselies</li> <li>- Bierset</li> <li>- Deurne</li> <li>- Ostende</li> <li>- Wevelgem</li> </ul>
Nombre de places disponibles en 2015	452 places	27 maisons de retours disposant de 169 lits	Non utilisé <sup>664</sup>

En 2015, 6.229 personnes ont été détenues en **centres fermés**. Ce chiffre correspond au nombre de premières inscriptions dans un centre fermé, c'est-à-dire qu'il ne comprend pas les transferts d'un centre à un autre. Par contre, les personnes détenues en centres fermés qui sont libérées, puis à nouveau arrêtées et enfermées sont comptabilisées autant de fois qu'elles reviennent en centre fermé après leur libération<sup>665</sup>.

Sur les 6.229 personnes détenues en centres fermés en 2015, 4.800 ont été éloignées (rapatriement, reprise bilatérale, refoulement effectif ou retour assisté avec l'OIM), 1.083 ont été libérées et 27 se sont évadées.

Alors que depuis 2011, le nombre de personnes détenues en centres fermés diminuait annuellement, on constate en 2015 une augmentation par rapport à 2014 (+11%). Au cours des dix dernières années, l'année 2006 marque un pic, avec 8.742 personnes détenues. Les fluctuations observées sont importantes d'une année à l'autre. En 2014, le plus faible nombre de personnes détenues a été observé (5.602), soit -36% par rapport à 2006. Ces fluctuations dans le temps peuvent être expliquées par différents facteurs tels que des changements dans les infrastructures ou

au niveau du personnel<sup>666</sup>, ou des modifications de la législation et des pratiques administratives (notamment en ce qui concerne les situations dans lesquelles les personnes peuvent être détenues<sup>667</sup> ou la durée de détention).

Pour ce qui est des **maisons de retour**, 580 personnes (mineures et majeures) y ont été placées en 2015. Les maisons de retour, destinées à des familles avec enfants mineurs, ont été mises en place en octobre 2008, suite notamment aux condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme pour la détention d'enfants en centres fermés<sup>668</sup>. Au fur et à mesure de leur création<sup>669</sup>, le nombre de personnes qui y résident a augmenté, avec un pic observé pour l'année 2014 lors de laquelle 754 personnes (enfants et adultes) y ont séjourné. La diminution du nombre de personnes détenues en maison de retour en 2015 peut être expliquée notamment par le fait que, depuis l'été 2015 et la fermeture du centre de retour de Holsbeek, une partie des maisons de retour est affectée à l'accueil des familles en séjour irrégulier avec

663 Voir plus bas dans ce chapitre : 6.2.B) *Évolution en matière de retour, La détention des demandeurs d'asile.*

664 En 2013, il y avait : 22 lits à Gosselies ; 12 lits à Bierset ; 4 lits à Deurne ; 0 lit à Wevelgem et 1 chambre homme à Ostende, soit un total de 38 lits. Voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Les Centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers, juin 2013, disponible sur : [www.myria.be](http://www.myria.be).

665 L'étranger peut, au cours de sa détention, voir sa décision de maintien et le motif de sa détention changer (par exemple, s'il introduit une demande d'asile une fois en détention).

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

667 Depuis la transposition de la directive retour en droit belge, la détention est devenu une mesure de dernier recours et des alternatives ont été mises en place.

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

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

enfants mineurs à qui le droit à l'accueil a été reconnu<sup>670</sup>.

En 2015, aucune personne n'a été détenue dans un centre INAD d'un aéroport régional. Pour la même année, 1.434 personnes étaient détenues administrativement en prison<sup>671</sup>.

Tableau 25. Nombre de personnes détenues en centres fermés et en maisons de retour 2004-2015 (Source : OE)

Année	Nombre de personnes détenues en centres fermés	Nombre de personnes détenues en maisons de retour
2004	7.622	non disponible
2005	8.191	non disponible
2006	8.742	non disponible
2007	7.506	non disponible
2008	6.902	28
2009	6.439	206
2010	6.553	221
2011	7.034	463
2012	6.797	485
2013	6.285	590
2014	5.602	754
2015	6.229	580

## 1.5. | Le plus grand nombre de rapatriements depuis 2007

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

670 En vertu de l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume. A ce sujet, voir également : 7.2. *Évolutions récentes* dans ce chapitre.

671 Informations reçues par mail de l'Office des étrangers le 27 mai 2016. Pour plus d'informations sur la détention en prison voir plus bas dans ce chapitre (Encadré : L'ordre public, la détention et éloignement). En ce qui concerne les centres INAD, voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Les Centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers, juin 2013.

Parmi les rapatriements, les données de l'OE distinguent :

- Les transferts de demandeurs d'asile vers un autre État membre en application du règlement Dublin (*transferts Dublin*) ;
- Les rapatriements d'étrangers en séjour irrégulier en application d'*accords bilatéraux* de reprise avec d'autres États membres de l'UE ;
- Tous les *autres* rapatriements d'étrangers en séjour irrégulier, vers leurs pays d'origine ou un autre pays dans lequel ils disposent d'un droit de séjour (Tableau 22).

En 2015, au total, 4.245 rapatriements ont été observés, soit une augmentation de +21% par rapport à l'année 2014. Cela fait de 2015 l'année qui compte le plus de rapatriements depuis 2007. Parmi ces 4.245 rapatriements, 828 (20%) concernent des transferts Dublin, tandis que 310 (7%) sont des rapatriements en application d'accords bilatéraux de reprise avec d'autres États membres de l'UE. Parmi les nationalités qui composent le top 10 de tous les rapatriements en 2015, les ressortissants du continent européen occupent une place importante, avec 13% d'Albanais, 10% de Roumains, 4% de Kosovars, 3% de Serbes et 3% d'Ukrainiens. On retrouve également les Marocains en 3<sup>e</sup> position, représentant 10% des rapatriements effectués. Les Afghans (4%) et les Pakistanais (3%) sont également présents parmi les principales nationalités.

Tableau 26. Top 10 des rapatriements par nationalité, 2015 (Source: OE)

	Nationalités	Nombre de rapatriements	% de rapatriements par rapport au total
1	<b>Albanie</b>	572	13%
2	<b>Roumanie</b>	435	10%
3	<b>Maroc</b>	409	10%
4	<b>Kosovo</b>	154	4%
5	<b>Afghanistan</b>	148	3%
6	<b>Serbie</b>	148	3%
7	<b>Pakistan</b>	140	3%
8	<b>Ukraine</b>	127	3%
9	<b>Brésil</b>	107	3%
10	<b>Algérie</b>	102	2%
	<b>Autres pays</b>	1.903	45%
	<b>Total</b>	4.245	100%

## 1.6. | Les refoulements: environ 2.000 décisions notifiées et 1.649 refoulements effectifs

Les données sur les décisions de refoulements informent sur les décisions de refus d'accès au territoire belge délivrées à des étrangers à une frontière belge parce qu'ils ne remplissent pas les conditions d'accès au territoire<sup>672</sup>.

Depuis le pic de 5.363 décisions de refoulements enregistrées en 2000, ce nombre a fortement fluctué. Depuis lors, 2007 est l'année qui a compté le plus faible nombre de décisions de refoulement (1.112 décisions). En 2015, ce sont au total 2.062 décisions de refoulement qui ont été prises (Tableau 1). Les décisions de refoulements délivrées en 2015 sont le fait de quelques nationalités principales. Il s'agit notamment d'Albanais (17%), de Syriens (7%), de Marocains (6%) et de Congolais (RDC) (5%).

A côté du nombre de décisions de refoulement délivrées, l'OE communique également depuis 2012 les données annuelles relatives au nombre de refoulements effectivement mis en œuvre (renvoi vers le pays de provenance de l'avion dans lequel se trouvait la personne<sup>673</sup>) (Tableau 22). Il faut néanmoins noter que les refoulements effectifs d'une année peuvent parfois découler d'une décision de refoulement prise au cours d'une année antérieure. Par ailleurs, certains étrangers à qui une décision de refoulement a été délivrée peuvent ensuite se voir autoriser à entrer sur le territoire (la décision de refoulement est alors retirée). C'est par exemple le cas des demandeurs d'asile à la frontière à qui une protection internationale (et donc un droit de séjour) est accordée. Si ces personnes, une fois entrées sur le territoire, font par la suite l'objet d'un retour forcé, il s'agira alors d'un rapatriement (et non d'un refoulement). Par ailleurs, en vertu du principe de *non-refoulement*, le refoulement effectif d'une personne vers un pays où elle risque d'y subir un traitement inhumain ou dégradant est interdit. Dans ce cas également, même si la personne a reçu une décision de refoulement, cette dernière ne pourra, en principe, pas être mise en œuvre.

Pour 2015, on constate que 1.649 refoulements ont effectivement été réalisés, pour 2.062 décisions de refoulement délivrées, soit au total l'équivalent d'environ 8 refoulements effectifs pour 10 décisions délivrées (avec les précautions expliquées ci-dessus).

En 2015, l'écart entre le nombre de refoulements effectifs et le nombre de décisions de refoulements est particulièrement élevé pour quelques nationalités comme, par exemple, les Syriens (139 décisions contre 45 refoulements effectifs), les Palestiniens (60 décisions pour seulement 2 refoulements effectifs) et les Irakiens (62 décisions pour 25 refoulements effectifs). Ce constat peut s'expliquer par le fait que ces nationalités sont très représentées parmi les demandeurs d'asile qui obtiennent une protection. Il s'agit donc probablement de demandeurs d'asile à la frontière qui se sont vus octroyer une protection, pour lesquels la décision de refoulement est retirée et à qui l'accès au territoire a finalement été autorisé.

## 1.7. | Finalement, que sait-on des étrangers qui ont officiellement quitté le territoire en 2015 ?

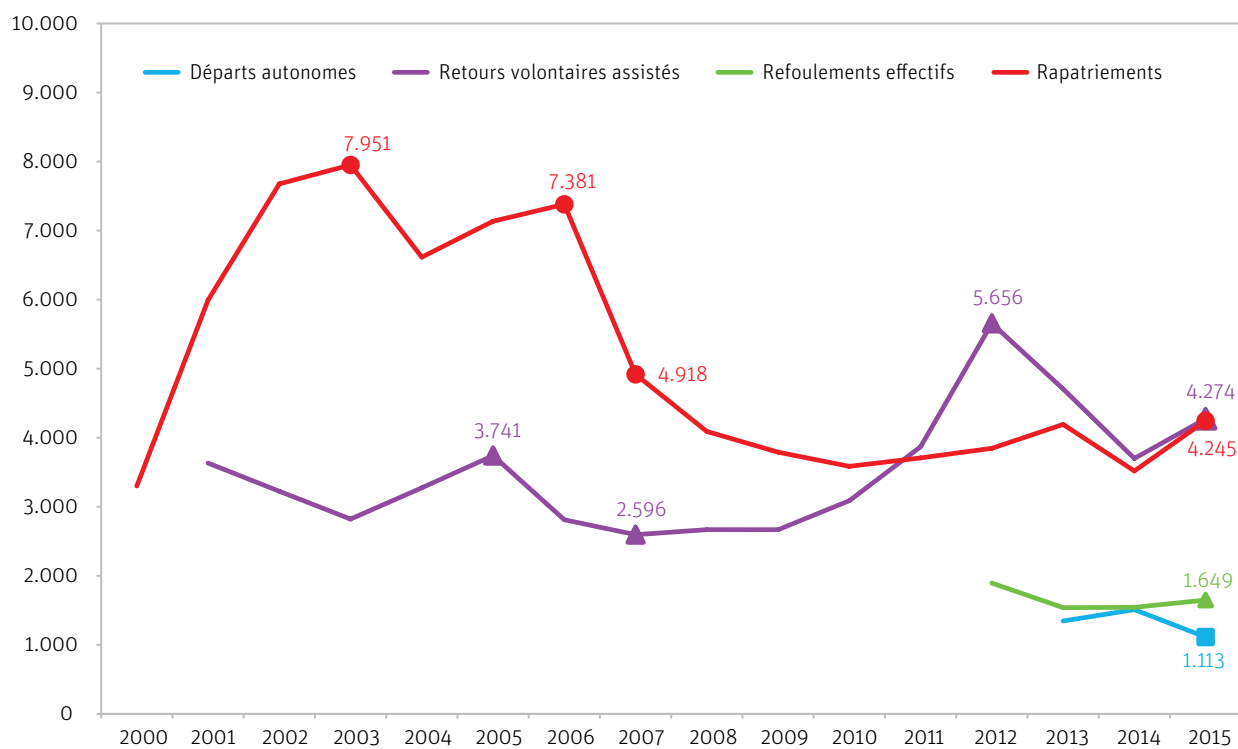
L'addition des départs autonomes enregistrés, des retours volontaires assistés, des refoulements effectifs et des rapatriements donne une estimation du nombre d'étrangers qui ont, officiellement, quitté le territoire belge (ou ont été refoulés juste avant leur entrée sur le territoire).

En 2015, on obtient ainsi un total de 11.281 personnes qui ont quitté le territoire, de leur plein gré, ou de façon forcée. Parmi ces 11.281 personnes, 1.649 personnes ont été interceptées à la frontière et effectivement refoulées, soit 15% de l'ensemble des retours dénombrés en 2015. 1.113 individus ont été enregistrés par les autorités comme ayant quitté le territoire de leur plein gré, soit 9% de l'ensemble des retours de 2015. Parallèlement, des retours volontaires assistés ont été réalisés pour 4.274 individus, soit 38%. Enfin, 4.245 personnes ont fait l'objet d'un rapatriement, soit 38% également des retours comptabilisés pour l'année 2015.

<sup>672</sup> Notons qu'un étranger peut se voir notifier une décision de refoulement même s'il est en possession des documents de voyage nécessaires. C'est par exemple le cas si l'étranger ne peut pas justifier de manière satisfaisante le motif de son voyage ou s'il ne peut justifier des ressources suffisantes pour couvrir la durée de son séjour.

<sup>673</sup> Selon les règles établies dans la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) de 1944.

Figure 57. Évolution du nombre total de départs autonomes enregistrés<sup>674</sup>, de retours volontaires assistés, de refoulements effectifs et de rapatriements d'étrangers, 2000-2015



674 Notons que les départs autonomes enregistrés n'ont été comptabilisés qu'à partir de mai 2013.

## 2. ÉVOLUTIONS RÉCENTES

### 2.1. | Au niveau européen

#### 2.1.1. | Les actions de la Commission européenne en matière de retour

La Commission européenne a adopté en 2015 différentes mesures en matière de retour de migrants en séjour irrégulier. Tout d'abord, elle a publié en septembre 2015 une communication intitulée « Plan d'action de l'UE en matière de retour »<sup>675</sup>. Ce plan d'action fait suite à l'adoption d'un Agenda européen en matière de migration<sup>676</sup> et vise à renforcer l'efficacité du système européen de retour. Il part en effet du postulat que l'un des incitants à la migration irrégulière est le fait que le système de retour n'est pas suffisamment efficace (en 2014, moins de 40% des personnes en séjour irrégulier ayant reçu une décision d'éloignement ont effectivement quitté l'UE). Le Plan d'action présente une série de mesures (immédiates et à moyens termes) qui seront adoptées pour renforcer l'ensemble du système de l'UE en matière de retour. Celles-ci visent notamment à exiger l'application stricte de la directive retour (et des règles européennes) par les États membres (si nécessaire par le biais de procédures d'infraction), à renforcer le rôle de Frontex dans les procédures de retour (et ses moyens financiers) et à intensifier la coopération avec les pays tiers (d'origine ou de transit) dans le domaine de la réadmission.

Dans cette même optique, la Commission européenne a ensuite publié en octobre 2015 une recommandation instituant un « Manuel sur le retour »<sup>677</sup>. Ce guide pratique commun est un outil que les autorités compétentes des États membres devraient utiliser lorsqu'elles mettent en œuvre des tâches liées au retour.

Enfin, la Commission européenne a décidé en décembre 2015 de créer un « Corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes »<sup>678</sup>. Ce corps sera composé d'une Agence européenne de garde des frontières (l'actuelle agence Frontex dotée de missions élargies) et des autorités responsables de la gestion des frontières dans les États membres. Il sera déployé aux frontières extérieures de l'Europe en vue d'en assurer une « gestion rigoureuse et partagée ». L'un de ses missions portera sur le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Pour ce faire, un « bureau européen des retours » sera créé au sein de la nouvelle Agence pour permettre le déploiement d'équipes d'intervention européennes composées d'escortes, d'observateurs et de spécialistes en matière de retour. Le projet prévoit également la création d'un document de voyage européen standard afin de faciliter le rapatriement vers les pays tiers.

#### 2.1.2. | Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur le retour

Depuis le début de l'année 2015, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'est penchée à quatre reprises sur la directive retour.

Dans un premier arrêt *Zaizoune*<sup>679</sup>, elle a jugé qu'une législation nationale qui sanctionne le séjour irrégulier soit par une amende, soit par un éloignement est contraire au droit européen. La sanction pécuniaire va, selon elle, à l'encontre de l'objectif poursuivi par la directive, qui est d'assurer le retour effectif des étrangers en séjour irrégulier<sup>680</sup>.

Dans son arrêt *Celaj*<sup>681</sup>, la Cour considère qu'il n'est, par contre, pas contraire à la directive d'imposer une peine d'emprisonnement à un ressortissant de pays tiers à qui la procédure de retour a été appliquée et qui revient sur le territoire d'un État membre en violation d'une interdiction d'entrée<sup>682</sup>. Il ressort donc, sur base de sa jurisprudence

675 COM(2015) 453 final, COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Plan d'action de l'UE en matière de retour*, 9 septembre 2015.

676 COM(2015) 240 final, COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, Un agenda européen en matière de migration*, 13 mai 2015. À ce sujet, voir également : Focus, *Europe en crise (d'asile)*.

677 COM(2015) 6250, COMMISSION EUROPEENNE, *Recommandation de la Commission établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour*, 1<sup>er</sup> octobre 2015.

678 Commission européenne, *Un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes pour protéger les frontières extérieures de l'Europe*, Communiqué de presse, 15 décembre 2015.

679 CJUE, *Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa – Extranjería contre Samir Zaizoune*, 23 avril 2015, C-38/14.

680 La question de l'infliction d'une amende et la conformité de cette sanction à la directive retour a déjà été examinée par la CJUE dans d'autres arrêts. Pour plus d'informations, voir : *Rapport annuel Migration 2013*, chap. IV, B.1.2.

681 CJUE, *Skerdjan Celaj*, 1<sup>er</sup> octobre 2015, C-290/14.

682 La Cour s'écarte ainsi des conclusions de l'avocat général, voir : Conclusions de l'avocat Général, dans l'Affaire *Skerdjan Celaj*, C-290/14, 28 avril 2015.

antérieure<sup>683</sup>, qu'une peine d'emprisonnement pour séjour irrégulier :

- ne peut pas être infligée avant l'adoption ou l'exécution de la procédure de retour ;
- peut être infligée après application de la procédure de retour quand l'étranger demeure irrégulièrement sur le territoire ;
- peut s'appliquer à l'étranger qui, après être retourné dans son pays d'origine, revient sur le territoire en violation d'une interdiction d'entrée.

Le droit belge n'est pas conforme à cette jurisprudence car il contient une disposition<sup>684</sup> qui permet d'appliquer des sanctions pénales d'emprisonnement au ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, indépendamment du fait qu'il ait- ou non- déjà fait l'objet d'une procédure de retour.

Dans un troisième arrêt, *Z.Zh*<sup>685</sup>, la Cour s'est penchée sur l'interprétation qu'il faut donner à la notion de « danger pour l'ordre public ». Le fait qu'un étranger fasse l'objet d'une suspicion ou soit condamné pour un fait qualifié de délit ou de crime est, selon elle, un élément pour apprécier la dangerosité pour l'ordre public mais ne peut suffire. Les autorités doivent vérifier au cas par cas si le comportement personnel de l'étranger représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. À cette fin, tout élément doit être pris en compte, notamment la nature et la gravité de l'acte, le temps écoulé depuis sa commission, le fait que l'étranger s'appretait à quitter le territoire ou la fiabilité du soupçon de délit ou de crime. Invoquer la notion d'ordre public (qui permet notamment de réduire le délai de retour volontaire), ne peut donc pas se faire de manière automatique, mais doit être apprécié individuellement au regard des droits fondamentaux de l'étranger concerné.

Dans son arrêt *JN*<sup>686</sup>, la Cour se penche enfin sur une disposition de la directive accueil<sup>687</sup> qui autorise la détention d'un demandeur d'asile, notamment « lorsque la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige ». Elle estime celle-ci conforme à l'article 6 de la Charte de l'Union européenne qui garantit à toute

personne le droit à la liberté et à la sûreté<sup>688</sup>. Elle précise également que la notion « d'ordre public » doit être interprétée de la même manière que dans la directive retour (*voir* arrêt *Z.Zh* ci-dessus). Elle a, en outre, jugé que lorsqu'une procédure de retour est interrompue en raison d'une demande de protection internationale, la procédure de retour doit être reprise au même stade dès le rejet en première instance de la demande de protection. S'il en allait autrement, cela irait contre l'objectif de la directive retour d'assurer le retour des ressortissants de pays tiers dans les meilleurs délais.

## 2.2. | Au niveau belge

### 2.2.1. | Évolutions en matière de retour

#### Opération médusa

Le 22 septembre 2015, un plan d'action intitulé « Medusa » a été mis en place à l'initiative du Ministre de l'Intérieur, en collaboration avec le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration. Cette initiative a pour objectif de mettre en lumière la migration de transit en Belgique par la mise en place de contrôles de police spécifiques et ciblés. Les opérations de contrôle sont réalisées aux abords des autoroutes, des trains internationaux, des ports, des aéroports. Du 22 septembre au 29 novembre 2015, ce sont près de 950 migrants en séjour irrégulier qui ont été interceptés dont la plupart lors de contrôle dans les chemins de fer (418) et dans des véhicules (385). Ils étaient pour la plupart Syriens (360), Irakiens (177), Afghans (130) et Iraniens (56)<sup>689</sup>.

Suite au démantèlement d'une partie de la jungle de Calais en février 2016, des contrôles de police systématiques ont été mis en place à la frontière franco-belge également dans le cadre de l'action Medusa. Ces contrôles ont été réalisés en application d'une dérogation temporaire prévue dans le Code frontières Schengen<sup>690</sup>.

683 CJUE, *Hassen El Dridi*, 28 avril 2011, C-61/11 et *Alexandre Achughbadian c. Préfet du Val-de-Marne*, 6 décembre 2011, C-329/11 analysés dans : *Rapport annuel Migration 2011*, chap. 6.

684 Art. 75, al. 1 de la loi sur les étrangers.

685 CJUE, *Z.Zh. c. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie et Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie c. I.O.*, 11 juin 2015, C-544/13.

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

687 Art. 8 § 3 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

688 La Cour se penche également sur la conformité avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.). Celle-ci a en effet récemment précisé la portée de l'article 5 CEDH en ce qui concerne la détention des demandeurs d'asile. Voir ci-dessous.

689 Ch. repr., *Compte rendu analytique, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, CRIV 54 COM 290, 9 décembre 2015, p. 72.

690 Art. 23 et 24 du Règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen).

## Les décisions de retour et l'interdiction d'entrée : évolution de la jurisprudence

Le Conseil d'État (CE) s'est penché à plusieurs reprises sur le droit d'être entendu<sup>691</sup>. Il considère que l'administration a une obligation positive de permettre à l'étranger de s'exprimer sur les éléments qui pourraient s'opposer à ce qu'une décision d'éloignement soit prise à son encontre<sup>692</sup>. Il estime que ce principe s'étend également à l'adoption d'une interdiction d'entrée. Celle-ci dispose en effet d'une portée juridique propre même s'il s'agit d'une mesure accessoire à un ordre de quitter le territoire (OQT)<sup>693</sup>.

Le CE s'est également penché sur la délivrance des OQT en cas de refus d'octroi d'une protection internationale<sup>694</sup>. Il a estimé que les autorités administratives doivent veiller à ce que les droits fondamentaux de l'étranger soient respectés avant d'adopter un OQT, et pas seulement au moment de son exécution<sup>695</sup>. Les autorités ne sont donc pas obligées de délivrer une telle décision, même à l'issue de cette procédure de protection internationale. Lorsqu'un étranger a sollicité une autorisation de séjour, les autorités administratives doivent également se pencher sur cette requête avant de pouvoir adopter un OQT.

Enfin, la question du caractère effectif du recours à l'encontre de l'OQT se pose, notamment au regard de l'arrêt *V.M.*<sup>696</sup> rendu en 2015 par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : Cour eur. D.H.)<sup>697</sup>. Il s'agit d'une problématique qui n'est pas neuve et qui a déjà entraîné plusieurs condamnations de la Belgique<sup>698</sup>. Une nouvelle modification de la procédure en extrême urgence au Conseil du contentieux des étrangers

(CCE) a été introduite en 2014<sup>699</sup>. En juin 2015, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours introduit contre la loi de 2014 concernant la procédure en extrême urgence devant le CCE<sup>700</sup>. Elle estime que dans le cas qui lui est soumis, lors de la délivrance de l'OQT, l'OE « ne doit pas apprécier si l'exécution de l'ordre de quitter le territoire respecte les articles 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ». Elle semble considérer que ce contrôle ne doit être effectué qu'au moment de l'exécution effective de l'OQT. À ce stade-là, elle juge que l'assouplissement par la loi de la notion de préjudice grave et difficilement réparable, lorsqu'il est question des articles 3 et 8 de la CEDH, répond suffisamment aux critiques formulées dans le recours.

Néanmoins, les changements apportés par la loi de 2014 ne répondent pas suffisamment, selon Myria, aux exigences de la Cour eur. D.H. En effet, ces modifications récentes ne règlent notamment pas le problème fondamental: garantir à l'étranger, qui invoque de manière urgente un risque de mauvais traitements ou de violation de ses droits fondamentaux en cas de retour, qu'il ne sera pas expulsé avant qu'un juge ait pu examiner sérieusement ses arguments contre la décision d'éloignement. La procédure de suspension en extrême urgence, qui requiert que l'exécution de l'éloignement soit « imminente », n'est en pratique possible que si l'étranger est détenu, même si la loi n'exclut pas de l'activer dans d'autres hypothèses. À défaut de pouvoir démontrer la raison pour laquelle « la suspension de l'exécution de cet OQT, selon la procédure de suspension ordinaire, interviendra trop tard et ne sera pas effective »<sup>701</sup>, la procédure en extrême urgence sera rejetée. Par exemple, le CCE a considéré qu'il n'y avait pas d'extrême urgence pour une famille placée dans un centre ouvert de retour, d'où elle pouvait être transférée vers une unité fermée<sup>702</sup> ou pour un étranger malade privé d'aide sociale suite au retrait de séjour et menacé d'expulsion de son logement<sup>703</sup>.

Par conséquent, pour les étrangers qui ne sont pas détenus au moment où ils reçoivent un OQT, la procédure est toujours celle qui avait déjà été condamnée par la Cour eur. D.H. pour sa complexité extrême<sup>704</sup>. Pour

691 Sur cette question voir aussi : *La migration en chiffres et en droits 2015*, chap. 10, Focus : *Le droit d'être entendu*. Dans ce focus, Myria recommande qu'au moment de prendre un ordre de quitter le territoire ou une interdiction d'entrée, l'OE donne encore l'occasion au migrant d'exposer sa situation (vie de famille, intérêt supérieur de l'enfant, santé...). De manière générale, Myria recommande que les autorités garantissent le droit d'être entendu à chaque étranger qui a reçu un ordre de quitter le territoire, mais qui n'a encore introduit aucune procédure ou qui dispose de nouveaux éléments depuis la fin d'une procédure d'asile ou de séjour.

692 CE, 19 février 2015, n° 230.257.

693 CE, 15 décembre 2015, n° 233.257.

694 CE, 4 juin 2015, n° 231.443.

695 Dans le même sens en ce qui concerne la délivrance d'un OQT pour les étrangers en séjour irrégulier, Voir: CE, 19 février 2015, n° 230.251. ; CE, 26 juin 2015, n° 231.762.

696 Cour eur. D.H., *V.M. et autres c. Belgique*, 7 juillet 2015.

697 Pour plus d'informations sur cet arrêt, voir : Chap. 3. Protection internationale et apatridie.

698 Voir notamment : Cour eur. D.H., *Čonka c. Belgique*, 5 février 2002 ; *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 31 janvier 2011 ; *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011 ; *Singh et autres c. Belgique*, 2 octobre 2012 ; *S.J. c. Belgique*, 27 février 2014. Pour une synthèse de certains arrêts, voir S. DATOUSSAID, H. GRIBOMONT, S. SAROLEA, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : la directive procédure*, Louvain-la-Neuve, décembre 2014, pp. 128-141.

699 Loi du 10 avril 2014 portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le CCE et devant le CE. Pour plus de détails concernant cette loi, voir : *La migration en chiffres et en droits 2015*, chap. 10, 2.2.

700 CC, 11 juin 2015, n° 89/2015.

701 CCE, 25 mai 2015, n° 146 105.

702 CCE, 9 décembre 2014, n° 134 835 : Le CCE considère que la possibilité d'introduire des mesures provisoires en extrême urgence après un éventuel transfert en unité fermée suffit pour respecter le droit au recours effectif, affirmation pourtant rejetée par la Cour. eur. D.H. dix mois plus tôt (la Cour. eur. D.H., *S.J. c. Belgique*, 27 février 2014, §§100-104).

703 CCE, 25 mai 2015, n° 146 105.

704 Cour eur. D.H., *S.J. c. Belgique*, 27 février 2014, n° 70055/10, §§100-104 ; *V.M. et autres c. Belgique*, 7 juillet 2015, n° 60125/11, § 216.



mettre en œuvre la jurisprudence de la Cour eur. D.H., Myria recommande de revoir la procédure de recours à l'encontre des décisions d'éloignement pour prévoir un recours de plein contentieux et accorder un effet suspensif automatique à la suspension ordinaire si la décision d'éloignement risque de porter atteinte aux droits fondamentaux de l'étranger, en particulier celui de ne pas être soumis à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant.

### Le trajet de retour

Le trajet de retour a, en 2015, fait l'objet de quelques adaptations. Cet accompagnement individuel au retour, mis en place en 2012, vise à informer les demandeurs d'asile au cours de leur procédure sur le retour volontaire et à les accompagner dans l'organisation de leur retour en cas de rejet de leur demande d'asile. Cet accompagnement est réalisé d'abord dans la structure d'accueil, puis, en cas de rejet de la demande d'asile, dans une place de retour pendant la durée du délai de l'OQT. Si la personne ne collabore pas à son retour volontaire, un retour forcé est organisé<sup>705</sup>.

En octobre 2015, Fedasil a rédigé de nouvelles instructions visant à préciser les modalités pratiques de l'accompagnement au retour<sup>706</sup>. Les nouveautés concernent essentiellement : des modifications de la procédure d'accompagnement et de suivi, de nouvelles conditions pour l'exemption d'un transfert (contre-indications médicales, femmes enceintes) et un nouveau public cible (notamment dans certains cas les familles en séjour irrégulier avec des enfants mineurs, voir ci-dessous).

En 2014, 4.364 personnes se sont vues désigner une place ouverte de retour parmi lesquelles 692 (16%) s'y sont effectivement rendues. Au final, 85 (12%) d'entre elles sont retournées volontairement, 381 (55%) d'entre elles ont quitté de leur propre gré la place ouverte de retour, 160 (23%) ont été transférées vers une autre structure d'accueil et 52 (8%) ont reçu une convocation de la police en vue de l'organisation de leur éloignement forcé. Pour la même année, 460 personnes se sont également vues désigner une place de retour après avoir introduit une demande de retour volontaire depuis un guichet de retour. Près de 427 (93%) d'entre elles s'y sont effectivement rendues. Parmi ces personnes, 336 (79%) sont retournées volontairement et 72 (17%) ont quitté la place de retour à leur initiative.

705 À ce sujet, voir : *Rapport annuel Migration 2012*, 2.1. *Le trajet de retour*, pp. 154-155.

706 Fedasil, *Instructie betreffende het terugkeertraject en de toewijzing aan een open terugkeerplaats*, 20 octobre 2015 (entrée en vigueur le 9 novembre 2015). Ces instructions annulent et remplacent toutes les instructions précédentes relatives au trajet de retour.

Entre janvier et juin 2015, ce sont au total 1.490 personnes qui ont reçu une désignation pour une place ouverte de retour, dont 157 depuis un guichet de retour. Parmi ces dernières, 136 (87%) s'y sont rendues et 97 (71%) sont ensuite retournées volontairement. Pour le reste, sur les 1333 personnes, 178 (13%) se sont présentées dans la place de retour désignée, parmi lesquelles 109 (61%) l'ont quittée de leur propre gré, 50 (28%) ont été transférées vers une autre structure et 11 (6%) sont retournées volontairement<sup>707</sup>.

### L'accueil des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier

Les familles en séjour irrégulier avec des enfants mineurs qui bénéficient de l'accueil<sup>708</sup> sont depuis l'été 2015 hébergées en maison de retour (sous le régime de l'accueil et non de la détention). Lorsqu'il n'y a pas de place en maison de retour, ces familles sont – selon les nouvelles instructions de Fedasil (voir ci-dessus) – hébergées en place ouverte de retour. Ces modifications font suite à la fermeture en juin 2015 du centre ouvert de retour de Holsbeek qui accueillait ce public depuis 2013. Selon le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, cette fermeture a été motivée d'une part, par le faible taux d'occupation des mois précédant sa fermeture (une trentaine de personnes en moyenne par jour pour une capacité totale de 100 places, passant de 561 personnes en 2013 à 23 familles pour les six premiers mois de 2015) et d'autre part, par la volonté politique d'affecter des ressources supplémentaires dans le renforcement du personnel et dans la capacité des centres fermés<sup>709</sup>, qui constituent une priorité stratégique.

Le CE s'est prononcé en avril 2015<sup>710</sup> sur la convention conclue entre l'OE et Fedasil relative à l'accueil des familles en séjour illégal au centre ouvert de retour de Holsbeek<sup>711</sup>. Dans son arrêt, le CE ne remet pas en cause ni le fait que

707 Informations reçues par mail de Fedasil, le 28 avril 2016. Au moment de la rédaction de ce rapport, les chiffres de juillet à décembre 2015 n'étaient pas encore disponibles.

708 Sur base de l'arrêté royal du 24 juin 2004 visant à fixer les conditions et modalités pour l'octroi d'une aide matérielle à un étranger mineur qui séjourne avec ses parents illégalement dans le Royaume. Pour rappel, cette demande d'aide matérielle doit être introduite par le mineur (ou l'un de ses parents) auprès du CPAS de son lieu de résidence. C'est le CPAS qui vérifie si les conditions d'octroi de l'aide matérielle sont remplies. Si elles le sont, il informe la famille qu'elle peut obtenir une aide matérielle dans un centre d'accueil. C'est alors Fedasil qui se charge de la désignation de la place d'accueil.

709 Ch. repr., *Compte rendu intégral, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, CRIV 54 COM 195, 17 juin 2015.

710 CE, 23 avril 2015, n° 230.947.

711 *Overeenkomst tussen Fedasil en de Dienst Vreemdelingenzaken betreffende de materiële hulp aan de minderjarige vreemdeling die met zijn ouders illegaal in het Rijk verblijft en die opgevangen wordt overeenkomstig het KB van 24 juni 2004, 29 mars 2013* (non publié). À ce sujet, voir également : *Rapport annuel Migration 2013*, pp. 189-190.

les familles en séjour irrégulier à qui l'aide matérielle est octroyée soient hébergées en centre ouvert de retour, ni le fait qu'elles soient soumises à un retour forcé en cas de non collaboration à leur retour volontaire et si aucun titre de séjour ne peut leur être délivré. Il annule néanmoins la disposition de la convention qui limite cet accueil à la durée de l'OQT (30 jours).

L'accueil des familles tant dans les maisons de retour (sous le régime de l'accueil) que dans les places de retour ne peut ni être limité au délai d'exécution de l'OQT, ni être soumis à d'autres conditions (par exemple la signature d'une déclaration de retour volontaire). La jurisprudence des cours et tribunaux du travail sur le centre de Holsbeek reste également valable : chaque décision de désignation d'une place d'accueil par Fedasil doit prendre en compte les besoins spécifiques de la famille (la continuité du droit à l'enseignement, les besoins médicaux, ...) <sup>712</sup>.

L'usage des maisons de retour comme infrastructure d'accueil pose question notamment par rapport à l'accompagnement qui y est donné aux familles. Celui-ci est en effet fourni par les coaches de l'OE qui sont normalement en charge du suivi des familles en détention.

Entre juillet et décembre 2015, ce sont au total 21 familles (83 personnes, dont 49 mineurs) en séjour irrégulier avec enfants mineurs qui ont bénéficié de l'accueil au sein d'une maison de retour <sup>713</sup>.

### Les places Dublin

Depuis octobre 2015 <sup>714</sup>, un nouveau concept de places d'accueil destinées à préparer le retour a été créé par une instruction de Fedasil: les « **places Dublin** » <sup>715</sup>. Celles-ci fonctionnent de manière assez similaire aux places de retour mais sont destinées aux demandeurs d'asile qui font l'objet d'un OQT dans le cadre d'une procédure Dublin (Annexe 26 quater), à l'exception des mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Désormais, les personnes qui bénéficient de l'accueil et qui reçoivent une telle décision se voient désigner une place Dublin dans un centre d'accueil particulier en vue de préparer leur transfert vers l'État membre responsable du traitement de leur demande d'asile. La personne est tenue de s'y rendre dans les cinq jours, sans quoi elle perd son droit

à l'accueil (attribution d'un « code 207 non-show »). Une dérogation peut être demandée uniquement en cas de contre-indication médicale (dûment motivée), d'une grossesse ou d'une naissance récente (à partir de deux mois avant et jusqu'à deux mois après l'accouchement).

L'accompagnement social durant cet accueil est limité à la présentation à la personne par l'assistant social de deux options : soit se rendre dans l'État membre en question par ses propres moyens endéans le délai de l'OQT, soit être soutenue dans l'organisation de son transfert par un agent de liaison de l'OE. Si aucune de ces deux options n'est suivie par la personne, le transfert est mis en œuvre de manière forcée par l'OE. Celui-ci peut alors « à tout moment décider d'une intervention en vue de l'éloignement du résident » <sup>716</sup>. Si entretemps et suite à l'introduction d'un recours, l'OQT est annulé par le CCE, les instructions prévoient que la personne peut continuer à bénéficier de l'accueil, soit dans le même centre, soit dans une autre structure.

La création de ces places vise à mettre la pratique en conformité avec la jurisprudence de la CJUE <sup>717</sup> sur l'obligation de donner un accueil aux personnes jusqu'à leur transfert effectif vers l'État membre responsable.

Ces instructions posent questions à deux niveaux au moins.

Premièrement, le transfert des personnes a lieu dès la réception de l'OQT indistinctement du fait qu'elles introduisent ou non un recours (contrairement au trajet de retour des demandeurs d'asile déboutés). Ceci est lié au fait que le recours contre une telle décision n'est -toujours- pas suspensif (contrairement à ce que prescrit l'article 27 du règlement Dublin III). Il en résulte donc dans les faits que les personnes sont déjà en procédure de transfert (éventuellement même de manière forcée) avant même que le CCE ne se prononce sur la demande de suspension ou d'annulation de cette décision. Un tel recours ne sera suspensif que si l'exécution du transfert est imminente, c'est à dire en pratique, que si la personne introduit un recours au CCE en extrême urgence une fois qu'elle est en détention. Myria a déjà pointé l'ineffectivité de ce recours à plusieurs reprises <sup>718</sup>.

Deuxièmement, il est assez préoccupant que l'OE puisse à tout moment et sans avertissement préalable du

<sup>712</sup> Voir également : *La migration en chiffres et en droits 2015*, p. 162.

<sup>713</sup> Informations reçues par mail de l'OE le 27 mai 2016.

<sup>714</sup> Au moment de la rédaction de ce rapport, Fedasil ne disposait pas des chiffres concernant les places Dublin pour l'année 2015.

<sup>715</sup> Fedasil, *Instruction relative à la modification du lieu d'inscription des demandeurs d'asile ayant une décision de refus de séjour dans le cadre d'une reprise Dublin*, 20 octobre 2015.

<sup>716</sup> Fedasil, *Instruction relative à la modification du lieu d'inscription des demandeurs d'asile ayant une décision de refus de séjour dans le cadre d'une reprise Dublin*, 20 octobre 2015, p. 3.

<sup>717</sup> CJUE, *Cimade et Gisti*, 27 septembre 2012, C-179/11. À ce sujet, voir aussi : *Rapport annuel Migration 2012*, p. 65.

<sup>718</sup> Voir notamment : *La migration en chiffres et en droit 2015*, p. 192.

moment précis intervenir pour exécuter l'éloignement forcé. Ceci risque de placer les personnes dans un état de stress et dans des situations particulièrement traumatisantes, notamment pour des familles avec des enfants mineurs. Dans le cadre du trajet de retour (voir supra), si le demandeur d'asile débouté ne retourne pas volontairement à la fin de son trajet de retour, l'OE peut demander à la police d'envoyer une convocation en vue de l'organisation de l'éloignement forcé. Celle-ci doit être envoyée deux jours avant la fin du délai d'exécution de l'OQT et doit avoir son objet clairement indiqué. Ce n'est que si la personne refuse de quitter la place de retour que l'OE peut donner l'instruction à la police locale d'arrêter la personne dans le centre d'accueil.

### Le retour volontaire

Le 1<sup>er</sup> février 2016, Fedasil a organisé, en collaboration avec l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM), un vol charter à destination de Bagdad pour le retour volontaire de 106 personnes vers l'Iraq. Il s'agit d'une première en Belgique mais également au niveau européen.

**En 2015, les Irakiens sont les plus nombreux à retourner volontairement, parmi lesquels beaucoup ont interrompu leur demande d'asile.**

C'est la hausse importante du nombre de personnes désirant rentrer dans cette région qui a poussé Fedasil à mener cette initiative. En 2015, sur les 4.053 personnes qui sont retournées volontairement via le programme de retour volontaire ou de réintégration, 1.023 personnes sont reparties vers l'Iraq<sup>719</sup>. La majorité des retours vers l'Iraq ont eu lieu entre le mois de septembre et le mois de décembre 2015 (avec plus de 200 retours par mois<sup>720</sup>) et ont concerné principalement des demandeurs d'asile en procédure. Au total, près de 3000 personnes sont retournées volontairement vers l'Iraq depuis 14 pays européens en 2015, dont près d'un tiers donc depuis la Belgique<sup>721</sup>.

La présence parmi ces personnes d'un grand nombre de demandeurs d'asile en cours de procédure et ayant décidé de mettre un terme à leur procédure est particulièrement interpellant. Est-ce réellement les conditions d'accueil difficiles, la lenteur de la procédure ou les lettres d'information dissuasives rédigées par le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration<sup>722</sup> qui sont à

l'origine de ces décisions ? L'OIM est en train de réaliser une étude sur l'analyse des retours vers l'Iraq en 2015, avec une dimension européenne<sup>723</sup>. Néanmoins, à ce jour, aucune étude de fond ne permet encore de véritablement comprendre la raison des départs soudains et en si grand nombre de ce public, au départ à la recherche d'une protection internationale, vers un pays en guerre.

De manière générale, les autorités ont mis en place diverses initiatives dans le cadre d'un plan d'action en vue de promouvoir le retour volontaire. Ces initiatives tentent d'une part de « s'adapter aux besoins du nouveau public actuel - dont la plupart bénéficie en moyenne d'un degré de protection plus élevé que dans le passé »<sup>724</sup> et d'autre part, d'atteindre les personnes en séjour irrégulier qui ne résident pas dans le réseau d'accueil et qui ne sont plus en contact avec les autorités<sup>725</sup>. Parmi les initiatives, on compte notamment la mise en œuvre de projets d'information à destination de certains groupes cibles (personnes originaires des Balkans), des communes, d'organisations de terrain, de tuteurs ainsi que d'ambassades et de consulats ; l'organisation de permanences dans les nouveaux guichets retour à Liège et à Anvers (tous deux ouverts à l'automne 2015) et une collaboration plus accrue avec les administrations locales<sup>726</sup>.

Les conditions d'accès au programme de retour volontaire et de réintégration ont récemment été assouplies. On note deux changements importants. Premièrement, les personnes déboutées d'une demande d'asile (ou de toute autre procédure) et qui ont déjà reçu un OQT peuvent dorénavant avoir accès à l'ensemble du programme de retour volontaire (aide au retour et à la réintégration) sans autre condition. Auparavant, l'accès à ce programme était réservé aux personnes qui en faisaient la demande dans les douze mois suivant la notification de leur OQT. Deuxièmement, l'aide à la réintégration prévue pour les groupes vulnérables a été étendue en vue d'y intégrer une aide pour des situations exceptionnelles, spécifique à une situation individuelle (par exemple la situation dans le pays d'origine, une situation familiale particulière, des

723 Myria, *Réunion de contact protection internationale*, février 2016.

724 Ch. repr., *Note de politique générale Asile et Migration, Simplification administrative*, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019, p. 17.

725 Ce dernier enjeu est également le sujet du récent rapport de synthèse du REM qui analyse et compare les différentes approches adoptées par les États membres sur cette question : REM, *Dissémination d'informations sur le retour volontaire: comment atteindre les migrants en situation irrégulière qui ne sont pas en contact avec les autorités*, octobre 2015, disponible sur : [www.emnbelgium.be](http://www.emnbelgium.be).

726 Ch. repr., *Note de politique générale Asile et Migration, Simplification administrative*, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019, p. 17 ; FEDASIL, *Lettre d'info « Retour volontaire »*, janvier 2015 ; FEDASIL, *Lettre d'info « Retour volontaire »*, juin 2015 ; FEDASIL, *Lettre d'info « Retour volontaire »*, décembre 2015.

719 FEDASIL, *Retour volontaire en 2015*, disponible sur : [www.fedasil.be](http://www.fedasil.be). En raison d'une approche méthodologique différente entre l'OE et Fedasil, ces chiffres diffèrent quelque peu de ceux présentés dans la partie chiffre de ce chapitre.

720 FEDASIL, *Lettre d'info retour volontaire*, avril 2016.

721 Organisation Internationale pour les Migrations, *IOM Surveys Iraqi Migrants to Europe, communiqué de presse*, 15 mars 2016.

722 À ce sujet voir : Chap. 3 Protection internationale et apatridie.

personnes ayant quitté depuis longtemps leur pays, un projet de réintégration porteur). Fedasil a mis à jour le tableau récapitulatif présentant l'ensemble des conditions d'accès aux différentes formes de soutien au retour volontaire<sup>727</sup>.

### 2.2.2. | Évolutions en matière de détention

Dans sa note de politique générale<sup>728</sup>, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration a confirmé son intention d'augmenter la capacité des centres fermés en créant des places additionnelles en 2016 (de 452 à 605 places). Ainsi, une nouvelle aile a été rénovée au centre fermé de Merksplas pour accueillir 75 détenus supplémentaires. Suite à la réouverture d'une aile qui était en travaux, la capacité de ce centre fermé a été étendue à 142 places. Une aile d'une capacité de 40 places a également été ouverte en décembre 2015 au centre de rapatriement 127bis, ce qui a ainsi portée la capacité du centre à 120 places. La note de politique générale ne contient par contre pas de projets relatifs à la mise en place d'alternatives à la détention malgré un contexte international tourné vers le développement de ce type de pratiques.

#### Alternative à la détention

Plusieurs études et communications publiées en 2015 soulignent les raisons pour lesquelles des alternatives à la détention doivent être envisagées<sup>729</sup> : inefficacité de la politique de détention en vue de réduire les flux de migration irrégulière, coût élevé<sup>730</sup>, conséquences dommageables sur la santé, impact négatif sur une intégration future en cas d'obtention d'un séjour et enfin, taux élevé d'effectivité des alternatives, en particulier si elles incluent un accompagnement individualisé et un soutien juridique.

Elles rappellent également que le cadre juridique encourage la mise en place d'alternatives<sup>731</sup>. La directive accueil, qui devait être transposée en droit belge pour juillet 2015, mentionne explicitement que les États doivent prévoir des mesures alternatives à la détention des demandeurs d'asile, telles que « l'obligation de se présenter régulièrement aux autorités, le dépôt d'une garantie financière ou l'obligation de demeurer dans un lieu déterminé »<sup>732</sup>. La directive retour mentionne que la détention doit être considérée comme une mesure de dernier ressort<sup>733</sup> mais n'oblige pas en tant que tel à développer des alternatives. Néanmoins, le Manuel sur le retour, élaboré par la Commission européenne en 2015, précise que cette disposition implique que chaque État membre doit prévoir des alternatives à la détention dans sa législation nationale<sup>734</sup>. Ces alternatives ne peuvent évidemment être imposées à l'étranger en séjour irrégulier que lorsque le délai de départ volontaire est expiré.

La Belgique ne dispose pas actuellement d'alternatives à la détention en centre fermé pour les adultes. Elle pourrait néanmoins s'inspirer des mesures adoptées dans la législation en tant que mesures préventives au risque de fuite<sup>735</sup> (signalement régulier auprès des autorités communales, remise de copie de document d'identité, garanties financières<sup>736</sup>) ; mesures qu'elle n'a par ailleurs pas encore suffisamment mises en œuvre<sup>737</sup>. D'autres mesures alternatives existent à travers le monde, telles que l'élection d'un garant, l'élection d'un domicile, une résidence désignée, la vie dans une communauté ou l'assignation à résidence<sup>738</sup>.

727 FEDASIL, *Programme de retour et de réintégration (2015)*, juin 2015 disponible sur : [https://5042.fedimbo.belgium.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/explorer/Programme\\_de\\_retour\\_et\\_de\\_reintegration\\_tableau\\_2015.pdf](https://5042.fedimbo.belgium.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/explorer/Programme_de_retour_et_de_reintegration_tableau_2015.pdf).

728 Ch. repr., Note de politique générale, Asile et Migration, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019.

729 International Detention Coalition, *There are alternatives*, Australia, IDC, 2015, pp. 1-6 ; Réseau Odysseus, *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU*, janvier 2015, pp. 21-27

730 Pour avoir une idée du coût de la détention, on peut se référer au montant forfaitaire fixé à l'art. 17/7, § 2 de l'A.R. du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, et dont la valeur indexée pour 2016 équivaut à 188 EUR par personne par jour (Avis de l'Office des étrangers du 1<sup>er</sup> février 2016, M.B., 05 février 2016).

731 FRA, Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures, octobre 2015. Voir aussi : Cour eur. D.H., *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011, n° 10486/10, §§ 124-125; *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga v. Belgium*, 12 octobre 2006, n° 13178/03, § 83; *Mikolenko c. Estonie*, 8 octobre 2009, n° 10664/05, § 67.

732 Art. 8 de la directive accueil. Voir *infra* sur la question de la détention des demandeurs d'asile.

733 Art. 15 de la directive retour.

734 Manuel sur le retour, p. 88. Pour plus d'informations sur le Manuel voir : 2.2.1 *Les action de la Commission européenne en matière de retour dans ce chapitre.*

735 Il s'agit de mesures qui sont appliquées pendant le délai de départ volontaire, et donc durant une période qui précède la détention ou ses alternatives, et qui visent à prévenir le risque de fuite.

736 Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies a indiqué qu'une telle mesure pouvait potentiellement conduire à des discriminations. Voir : A/HRC/20/24, 2 avril 2012, §59. Néanmoins, International Detention Coalition rapporte que dans certains pays des ONG ont mis en place des fonds accessibles aux personnes qui ne disposeraient pas de moyens suffisant pour bénéficier de cette alternative à la détention. International Detention Coalition, *There are alternatives*, Australia, IDC, 2015, p. 71.

737 Pour plus d'informations sur ces mesures, voir : Centre fédéral Migration, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique*, juin 2014.

738 Pour une analyse sur la situation dans les pays de l'Union européenne, voir : Réseau européen des Migrations, « The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies », Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014, novembre 2014, pp. 34-37. Voir aussi : UNHCR, *Alternatives à la détention*, EC/66/SC/CRP.12, 3 juin 2015.

Un système d'alternatives a par contre été mis en place pour les familles avec enfants mineurs.

Celles en séjour irrégulier, et qui sont en mesure de subvenir à leurs besoins, peuvent **résider à domicile** comme alternative à leur détention en se soumettant à certaines conditions et moyennant sanctions en cas de leur non-respect<sup>739</sup>.

Le Conseil d'État s'est prononcé en avril 2016<sup>740</sup> sur l'arrêté royal<sup>741</sup> qui détermine le contenu de la convention entre l'OE et la famille que cette dernière doit signer pour pouvoir résider à domicile en tant qu'alternative à sa détention (et les sanctions applicables en cas de non-respect des dispositions de la convention). Pour rappel, les sanctions prévues étaient les suivantes<sup>742</sup>:

1. le maintien de la famille en maison de retour ;
2. la détention d'un membre adulte de la famille en centre fermé ;
3. la détention de toute la famille en centre fermé.

Dans son arrêt, le Conseil d'État clarifie le fait que les « sanctions » en question sont des mesures de police administratives et non des sanctions administratives. Elles n'ont « ni pour objet, ni pour but de 'punir' les familles ». Un recours contre ces mesures de police peut être porté devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'État annule par ailleurs deux des trois « sanctions » prévues. Il s'agit d'une part, de celle qui prévoit la détention d'un membre adulte de la famille en centre fermé. Il considère en effet qu'« une telle mesure apparait comme une ingérence disproportionnée dans l'exercice du droit à la vie familiale » et qu'elle « paraît disproportionnée par rapport au but poursuivi ». D'autre part, il annule également la sanction qui consiste à détenir toute la famille en centre fermé dans la mesure où l'arrêté royal attaqué ne formule pas l'exigence que le centre fermé soit adapté aux besoins de la famille (qui est pourtant une obligation légale). Il clarifie enfin le fait que le terme de « famille » peut s'entendre au sens large (et n'est pas limité aux seuls pères et mères).

Suite à l'adoption de cet arrêté royal, Myria avait exprimé ses préoccupations par rapport à ces sanctions, notamment sur la question de la séparation de la famille (et la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant)

739 Pour plus d'informations voir : *La migration en chiffres et en droits 2015*, pp. 162-163.

740 CE, n° 234.577 du 28 avril 2016.

741 A.R. du 17 septembre 2014 déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

742 Art. 3, 1° -3° de l'AR du 17 septembre 2014.

et sur le manque de gradation entre les sanctions et d'avertissement préalable<sup>743</sup>.

La mise en place de ce système d'alternative à la détention des familles souffre d'un manque budgétaire qui ne permet l'engagement d'aucun membre de personnel supplémentaire. Sa mise en œuvre est donc menée actuellement à une échelle réduite. Une évaluation, qui n'a pas été rendue publique, a été réalisée par l'Office des étrangers en avril 2015<sup>744</sup>.

En 2015 et dans ce cadre, 230 familles ont été convoquées pour un entretien avec l'OE, parmi lesquelles 67 ont signé une convention en vue de leur accompagnement. Parmi celles-ci:

- 4 familles ont signé pour un retour volontaire (pendant leur accompagnement à domicile) ;
- 11 familles ont été transférées ;
- 1 famille a été éloignée ;
- 8 familles ont disparu de leur logement ;
- 2 familles ont été libérées<sup>745</sup>.

Les familles qui sont détenues à la frontière, après s'être vues refuser l'accès au territoire, et les familles en séjour irrégulier qui font l'objet d'un éloignement forcé sont hébergées en **maisons de retour**<sup>746</sup>. En 2015, 161 familles y ont été hébergées à titre d'alternative à la détention. Ceci représente au total 580 personnes dont 328 enfants mineurs. Parmi celles-ci :

- 78 familles étaient des familles refoulées à la frontière, dont 36 étaient en procédure d'asile ;
- 11 étaient en attente d'un transfert Dublin ;
- 31 ont été détenues suite à une procédure Sefor ;
- 10 familles avaient introduit une demande d'asile multiple ;
- 8 bénéficiaient précédemment de l'accueil en maisons de retour (voir ci-dessus) ;
- 2 ont été transférées depuis une place ouverte de retour,
- 6 ont été transférées d'un centre d'accueil ;
- 4 ont été arrêtées lors d'un contrôle de police.
- 11 familles ont été transférées après avoir résidé à domicile comme alternative à leur détention (voir ci-dessus).

743 *La migration en chiffres et en droits 2015*, p. 164.

744 Ch. repr., *Question et réponse écrite n°94*, 19 mars 2015, DOC.2014201502218.

745 Informations reçues par mail de l'OE le 27 mai 2016.

746 En outre, un nouveau public séjourne désormais dans les maisons de retour : les familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier à qui une aide matérielle est octroyée. Voir plus haut dans ce chap. : *L'accueil des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier*.

Sur les 149 familles qui ont quitté les maisons de retour en 2015 :

- 21 familles ont obtenu un séjour en tant que réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire ;
- 3 familles sont retournées volontairement ;
- 9 familles ont été rapatriées, dont 4 avec escorte et 2 sur un special flights ;
- 27 familles ont été refoulées ;
- 2 familles ont fait l'objet d'un transfert Dublin ;
- 29 familles ont été libérées ;
- 58 familles ont disparu<sup>747</sup>.

La mise en place des maisons de retour comme alternatives à la détention pour les familles avec enfants mineurs constitue une pratique positive<sup>748</sup>. Myria a néanmoins déjà souligné un certain nombre de points problématiques dans la mise en œuvre de ce projet (manque de matériel pour les enfants, accès limité à l'enseignement, séparation des familles, accompagnement social limité,...)<sup>749</sup>. Ces éléments ressortent également de l'étude réalisée en 2015 par la plateforme mineur en exil sur la détention des mineurs en famille en Belgique<sup>750</sup>. Elle met aussi en exergue des problèmes liés à la transparence (absence de publication des chiffres annuels ou des rapports d'évaluation) ou le monitoring. Elle conclut que même si ces manquements ont des effets négatifs sur la situation de mineurs, cette alternative demeure indispensable à la Belgique pour « mener une politique migratoire humaine, qui respecte les obligations internationales ».

### Détention de certains groupes spécifiques

#### La détention de familles avec enfants mineurs en centre fermé

La loi belge permet la détention des mineurs en famille en centres fermés, pour une durée aussi courte que possible à la condition que ces derniers soient adaptés à leurs besoins<sup>751</sup>, notion qui n'a pas été davantage définie. La Belgique a déjà été condamnée par la Cour eur. D.H. à plusieurs reprises pour la détention de mineurs en centre

fermé<sup>752</sup>, qui ont été jugés non adaptés.

Actuellement, des familles avec enfants sont parfois encore détenues pour une brève durée<sup>753</sup> en centre fermé soit à leur arrivée à la frontière aéroportuaire - en vue d'un refoulement, ou avant un transfert en maison de retour, ou avant leur éloignement forcé<sup>754</sup>. Ainsi, ce sont, en 2015, 25 familles dont 34 mineurs qui ont été détenues uniquement au Centre Caricole avant leur refoulement et 54 familles dont 86 mineurs qui ont été détenues au centre Caricole ainsi que dans une maison de retour.

Le projet de construction de nouvelles unités familiales au sein du centre fermé 127bis a pour ambition de créer une structure adaptée en vue d'y détenir des familles avec enfants mineurs. Myria a déjà exprimé ses préoccupations par rapport à ce projet, particulièrement interpellant<sup>755</sup>.

Au moment de la rédaction de ce rapport, il n'est pas possible de savoir à quel moment ces unités familiales seront opérationnelles. En novembre 2015, une nouvelle demande de permis d'urbanisme a été introduite, après un accord avec l'exploitant de l'aéroport<sup>756</sup>. L'objectif déclaré est d'utiliser ces unités en dernier ressort. Les familles auraient dans un premier temps la possibilité de partir volontairement, elles seraient ensuite placées en maison de retour et puis seulement, à titre de sanction, dans ces unités familiales au sein du centre fermé 127bis, en vue de leur éloignement forcé. Des éducateurs, enseignants et coaches seraient présents<sup>757</sup>. Myria restera attentif au développement de ce projet et aux garanties mises en places pour veiller au respect des droits de l'enfant.

Pour rappel, en ratifiant la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), la Belgique s'est engagée à faire de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les décisions le concernant<sup>758</sup>, principe qui a d'ailleurs été intégré dans la Constitution belge<sup>759</sup>.

747 Informations reçues de l'OE par mail le 27 mai 2016.

748 Notamment saluée par le Conseil de l'Europe : Conseil de l'Europe, Résolution 2020 (2014) : *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, 3 octobre 2014. Voir aussi : Conseil de l'Europe, *Recommandation 2056 (2014) : Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, 3 octobre 2014.

749 *La migration en chiffres et en droits 2015, Ch. 9. Focus : L'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures de retour.*

750 Plateforme mineurs en exil, *Détention des enfants en famille en Belgique : analyse de la théorie et de la pratique*, décembre 2015, disponible sur : [www.mineursenexil.be](http://www.mineursenexil.be).

751 Art. 74/9 de la loi sur les étrangers.

752 Cour eur. D.H., *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, 12 octobre 2006, n° 13178/03 ; Cour eur. D.H., *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique*, 19 janvier 2010, 41442/07 ; Cour eur. D.H., *Kanagaratnam et autres c. Belgique*, 13 décembre 2011, 15297/09.

753 L'OE a ainsi indiqué à Myria que cette détention avait généralement lieu pour une nuit.

754 Voir : *La migration en chiffres et en droit 2015*, p. 176 et *Rapport annuel Migration 2013*, p. 189

755 *La migration en chiffres et droits 2015*, p. 164.

756 Belga, *Le permis de construire pour des habitations fermées pour familles est demandé*, 5 novembre 2015.

757 Ch. Repr., *Question et réponse écrite n° 0095*, 27 avril 2015, QRVA 54 022.

758 Art. 3 § 1<sup>er</sup> de la CIDE.

759 Art. 22bis de la Constitution

Or, de nombreux spécialistes s'accordent pour dire que la détention « a des effets dévastateurs sur les enfants »<sup>760</sup> et que la détention « même de très courte durée et dans des conditions relativement humaines » peut avoir des conséquences graves et traumatisantes « à plus ou moins long terme sur la santé physique et mentale des enfants »<sup>761</sup>.

Depuis 2012, une campagne intitulée « End immigration detention of children » a été lancée. Elle a notamment recueilli le soutien de nombreuses organisations internationales<sup>762</sup>. Plusieurs instances nationales<sup>763</sup> et internationales se sont d'ailleurs prononcées en faveur de la fin de la détention administrative des enfants migrants, estimant que la détention n'était jamais conforme à leur intérêt supérieur<sup>764</sup>. Le Conseil de l'Europe<sup>765</sup> et le Comité aux droits de l'enfant auprès des Nations Unies<sup>766</sup> réaffirment ce principe et recommandent de légiférer pour interdire la détention d'enfants pour des raisons relatives à l'immigration. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants<sup>767</sup> estime que la détention d'enfants migrants peut également violer leur droit de ne pas être punis pour les actes de leurs parents<sup>768</sup>. Dans son rapport de 2015, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture déclare que la détention des enfants sur base du statut de séjour de leurs parents n'est jamais dans le meilleur intérêt de l'enfant et peut constituer un traitement inhumain et dégradant. Dès lors, lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant requiert le maintien de l'unité familiale, l'impératif de ne pas priver un enfant de sa liberté doit s'étendre à ses parents, et implique l'adoption de mesures alternatives par les autorités au profit de toute la famille<sup>769</sup>.

760 UNICEF BELGIQUE, *La détention des enfants migrants en centres fermés*, juillet 2012, p. 10.

761 Conseil de l'Europe, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, Résolution 2020 (2014), 3 octobre 2014.

762 Parmi lesquelles figurent le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Unicef et le Conseil de l'Europe. Pour plus d'informations, voir le site de la campagne internationale : <http://endchilddetention.org/> et celui du Conseil de l'Europe, qui a rejoint la campagne en 2015 : <http://website-pace.net/fr/web/apce/children-in-detention>.

763 Le Médiateur fédéral, Rapport d'investigation 2009/2 sur le fonctionnement des centres fermés gérés par l'Office des étrangers, Recommandations générales, n°191 ; Commission Nationale pour les Droits de l'Enfant-Organe d'avis, Avis sur la situation des enfants dans la migration, 2015.

764 UNICEF BELGIQUE, *La détention des enfants migrants en centres fermés*, juillet 2012 ; Comité des droits de l'enfant, *Report of the 2012 day of general discussion on the rights of all children in the context of international migration*, septembre 2012, §78.

765 Conseil de l'Europe, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, Résolution 2020 (2014), 3 octobre 2014.

766 Comité des Droits de l'Enfant, *Observation générale no 14 (2013)*, CRC/C/GC/14, 29 mai 2013.

767 Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24, 2 avril 2012.

768 Tel que garanti à l'article 2.2 de la CIDE.

769 Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, Juan E. Mendez, A/HRC/28/68, 5 mars 2015.

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a, suite à sa visite en Belgique en septembre 2015, exhorté le gouvernement belge « à ne pas renouer avec la pratique consistant à détenir des familles avec enfants ». Il s'est prononcé en faveur de l'interdiction dans la loi de la détention administrative des enfants<sup>770</sup>.

Myria recommande donc de consacrer dans la loi l'interdiction de la détention des enfants dans les centres fermés, détention qui est jugée contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Les moyens octroyés aux alternatives à la détention doivent donc être renforcés et une évaluation régulière et transparente de ces alternatives doit être organisée pour en permettre une éventuelle amélioration. Le respect de l'unité familiale ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être garanti dans toutes les décisions administratives qui impliquent des mineurs étrangers.

Enfin, il convient de rappeler que si la loi interdit la détention des mineurs étrangers non accompagnés (MENA), une exception à ce principe est prévue pour ceux qui se présentent à la frontière et par rapport auxquels il existe un doute sur l'âge<sup>771</sup>. Cette disposition va à contre-courant des normes prescrites par le Comité de prévention contre la torture<sup>772</sup> ainsi que l'Assemblée du Conseil de l'Europe<sup>773</sup>. Myria rappelle sa recommandation : lorsqu'il existe un doute sur la minorité, le MENA devrait être traité comme s'il était mineur, jusqu'à preuve du contraire<sup>774</sup>.

**La pratique actuelle de détention de demandeurs d'asile pose questions quant à sa légalité et le projet de détention future des enfants en centre fermé est particulièrement préoccupant.**

## La détention des demandeurs d'asile

En 2015, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a, dans le cadre de sa stratégie mondiale « Au-delà de la détention 2014-2019 »<sup>775</sup> rappelé sa position sur la détention des demandeurs d'asile. Il estime que selon

770 Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme, *Rapport suite à sa visite en Belgique du 14 au 18 septembre 2015*, n° 48, p. 12.

771 Art. 41 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

772 Normes CPT, Extrait du 7<sup>e</sup> rapport général, p. 97 : « Lorsqu'il y a incertitude sur la minorité d'un étranger en situation irrégulière, à savoir, s'il a moins de 18 ans, l'intéressé devrait être traité comme s'il était mineur jusqu'à preuve du contraire ».

773 Conseil de l'Europe, *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants*, Résolution 2020 (2014), 3 octobre 2014.

774 Cette recommandation avait déjà été formulée par Myria dans le cadre de son rapport sur *Les centres INAD régionaux et les droits fondamentaux des étrangers*, publié en juin 2013, disponible sur : [www.myria.be](http://www.myria.be).

775 UNHCR, *Au-delà de la détention 2014-2019 : Une Stratégie mondiale visant à soutenir les gouvernements pour mettre fin à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés*, mai 2014.

les normes internationales relatives au droit des réfugiés et aux droits de l'homme, « la détention des demandeurs d'asile devrait en principe être évitée ou se faire en dernier recours, compte tenu des souffrances qu'elle entraîne »<sup>776</sup>.

Le droit européen contient des dispositions sur la détention des demandeurs d'asile. La directive procédure précise qu'une personne ne peut être détenue pour la seule raison qu'elle a introduit une demande de protection internationale<sup>777</sup>. La directive accueil prévoit que la détention n'est possible que si elle est nécessaire, qu'elle intervient après une appréciation individuelle et seulement en dernier ressort, à savoir « si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées »<sup>778</sup>. Au moment de la rédaction de ce rapport, ces directives à transposer pour juillet 2015 ne l'avaient pas encore été<sup>779</sup> et ces principes de nécessité, d'appréciation individuelle et de proportionnalité ne figuraient donc pas dans la loi belge.

La directive accueil énumère également limitativement les circonstances dans lesquelles les demandeurs d'asile peuvent être détenus<sup>780</sup>. Certaines organisations se posent la question de savoir si toutes ces hypothèses sont conformes aux normes internationales relatives à la détention des demandeurs d'asile<sup>781</sup>. La CJUE a estimé que cela était le cas en ce qui concerne le cas où la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige<sup>782</sup>. Reste à savoir si la Cour conclurait de même pour toutes les autres hypothèses autorisées par la directive accueil, notamment au regard de la jurisprudence récente de la Cour eur. D.H.<sup>783</sup>.

### Demandeurs d'asile sur le territoire

La loi sur les étrangers énonce les conditions pour détenir

776 UNHCR, EC/66/SC/CRP.12, *Alternatives à la détention*, 3 juin 2015. Dans le même sens, voir : UNHCR, *lignes directrices concernant les critères et normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et aux alternatives à la détention*, 2012 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1707 (2010), *Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe*.

777 Art. 26 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

778 Art. 8.2 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

779 Voir à ce sujet : Focus, *L'intégration du droit communautaire en matière d'asile et d'immigration en droit belge*.

780 Art. 8.3 de la directive accueil.

781 ECRE, *Information note on Directive 2013/33/EU*, juillet 2015.

782 Voir ci-dessus : CJUE, *J.N. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

783 Voir notamment : Cour eur. D.H., *Nabil et autres c. Hongrie*, 22 septembre 2015, n° 62116/12. Dans cet arrêt la Cour rappelle que la détention n'est possible qu'aussi longtemps que la procédure d'éloignement est en cours. Cela pourrait toujours être le cas malgré l'existence d'une demande d'asile pendante si un refus de la demande d'asile peut conduire à un éloignement.

des demandeurs d'asile qui se trouvent sur le territoire<sup>784</sup>. Suite à l'entrée en vigueur de la directive accueil, il importe que ces situations correspondent à celles qui sont limitativement acceptées par cette directive.

Or, on peut s'interroger sur la conformité au droit européen de certaines hypothèses de détention figurant dans la loi belge<sup>785</sup>, qu'il conviendrait donc de revoir.

En outre, Myria a eu connaissance en 2015 de situations où des étrangers introduisent une demande d'asile lorsqu'ils sont déjà en centres fermés. Certains d'entre eux n'ont pas directement reçu de nouveau titre de détention<sup>786</sup> au moment de l'enregistrement de leur demande d'asile. Or la procédure et les délais de détention qui s'appliquent aux demandeurs de protection internationale doivent dès lors logiquement leur être appliqués tant que leur demande est pendante. Le fait d'éventuellement retarder la délivrance de leur nouveau titre de détention peut entraîner un dépassement de la durée de détention autorisée pour les demandeurs d'asile.

### Demandeurs d'asile à la frontière

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a effectué une visite en Belgique en 2015, s'est penché sur la détention des demandeurs d'asile arrêtés aux frontières aéroportuaires. Pour rappel, bien que cela soit possible en vertu du droit européen<sup>787</sup>, le caractère quasi-systématique de leur placement en détention pose question<sup>788</sup>. Les autorités estiment que cette détention à la frontière est requise en vue de refuser l'accès au territoire au demandeur d'asile. Ainsi, en cas de décision négative quant à la demande de protection internationale, le demandeur peut être refoulé dans le pays où il a embarqué et aux frais du transporteur aérien, sur base de la Convention de Chicago. Le Commissaire estime que « le fait de détenir des demandeurs d'asile à la frontière au motif qu'ils pourraient faire l'objet d'un

784 Art. 74/6 § 1<sup>er</sup> bis, 1<sup>o</sup>-15<sup>o</sup> de la loi sur les étrangers.

785 Par exemple : lorsque que le demandeur a présenté sa demande après l'expiration du délai fixé par la loi (art. 74/6 § 1<sup>er</sup> bis, 5<sup>o</sup> de la loi sur les étrangers), si l'étranger a déjà introduit une autre demande d'asile (*Ibid*, 9<sup>o</sup>) ou si le demandeur a résidé plus de trois mois dans un pays tiers (*Ibid*, 2<sup>o</sup>). Pour plus d'informations, voir : S. SAROLEA; E. TSOURDI; J.-Y. Carlier, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge: la directive accueil*, p. 84.

786 Annexe 39bis de l'A.R. du 8 octobre 1981.

787 L'art. 8 de la directive accueil prévoit en effet que la détention est possible « pour statuer, dans le cadre d'une procédure, sur le droit du demandeur d'entrer sur le territoire ».

788 Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) s'était également dit préoccupé de la détention des demandeurs d'asile à la frontière et avait recommandé que leur détention ne soit envisagée qu'en dernier ressort. Il avait suggéré à la Belgique d'envisager des alternatives. Voir CERD, *Observations finales concernant les seizième à dix-neuvième rapports périodiques de la Belgique*, 14 mars 2014, n°20.



éloignement est problématique, car ces personnes ne peuvent être renvoyées avant que les autorités aient traité leur demande ». Il rappelle que la détention des demandeurs d'asile n'est possible que si elle respecte le critère de nécessité, le caractère de mesure de dernier ressort et l'exigence de la réalisation d'une appréciation individuelle de la situation<sup>789</sup>.

De plus, la durée de détention de ces demandeurs d'asile à la frontière suscite certaines interrogations. Le Comité Belge d'Aide aux Réfugiés aux (CBAR) a ainsi soulevé une nouvelle pratique de l'OE. Celle-ci consiste à délivrer au demandeur d'asile détenu à la frontière un nouveau titre de détention (prévu normalement pour les étrangers en séjour irrégulier sur le territoire) si aucune décision n'a été rendue par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides dans les quatre semaines qui suivent l'introduction de sa demande. Il s'agit là d'un moyen de contourner la directive procédure qui oblige l'État à accorder au demandeur le droit d'entrer sur le territoire de l'État membre en l'absence de décision dans un délai de quatre semaines<sup>790</sup>. En outre, un demandeur d'asile en cours de procédure ne peut être assimilé à un étranger en séjour irrégulier<sup>791</sup>. Cette pratique a notamment été sanctionnée par la Chambre des mises en accusation de Bruxelles<sup>792</sup>.

### Demandeurs d'asile Dublin

La Belgique n'a toujours pas modifié sa législation pour la rendre conforme au règlement Dublin III<sup>793</sup>, en vigueur depuis janvier 2014. Le Comité contre la torture<sup>794</sup> avait déjà estimé en 2014 que la détention assez systématique de cette catégorie de demandeurs d'asile et leur durée de détention était problématique. Il avait dès lors encouragé l'État à prendre des mesures alternatives pour s'assurer que leur détention n'intervienne qu'en dernier ressort.

La loi belge permet la détention des demandeurs d'asile, avant une décision de transfert Dublin « le temps strictement nécessaire, sans que la durée de ce maintien ou de cette détention puisse excéder un mois » avec possibilité

de prolongation d'un mois « lorsqu'il est démontré que le traitement d'une demande de prise ou de reprise en charge d'un demandeur d'asile est particulièrement complexe ». Après la décision de transfert, la détention est permise si l'OE « l'estime nécessaire pour garantir le transfert effectif », « pendant le temps strictement nécessaire à l'exécution du transfert », avec un maximum d'un mois. Cette durée maximale d'un mois ne tient pas compte de la détention éventuelle antérieure à la décision de transfert (qui peut durer un mois renouvelable une fois maximum)<sup>795</sup>.

La loi ne reprend nulle part les conditions de « risque non négligeable de fuite (...) sur la base d'une évaluation individuelle » et de proportionnalité qui implique que la détention n'est possible « uniquement (...) si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées »<sup>796</sup>.

En automne 2015, Myria a eu connaissance du fait que plusieurs demandeurs d'asile ont été privés de liberté et placés en centres fermés dans le cadre d'une procédure Dublin pour avoir décrit dans leur interview qu'ils étaient passés par d'autres États membres avant d'atteindre la Belgique. Ces personnes semblent avoir été privées de liberté uniquement parce qu'elle faisaient l'objet d'une procédure Dublin. Même si ces personnes ont été ensuite relâchées, les lacunes dans la législation belge, qui rendent ce type de détention possible en droit belge, constituent pour Myria une violation du règlement Dublin III et de l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE<sup>797</sup>.

Myria recommande que la législation belge soit mise en conformité avec le règlement Dublin III en ce qui concerne les possibilités de détention (mesures de dernier ressort et les délais) des demandeurs d'asile en procédure Dublin.

### Les conditions de détention

#### Contrôle des conditions de la détention pénale

La Cour eur. D.H. a récemment rendu deux arrêts contre la Belgique en matière de détention pénale<sup>798</sup>. Le système

789 Rapport par Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suite à sa visite en Belgique du 14 au 18 septembre 2015, p. 8.

790 Art. 43 de la directive procédure.

791 BCHV-CBAR, *Detentie aan de grens o.b.v. artikel 7 Vreemdelingenwet: juridische argumenten invrijheidstelling*, octobre 2015, disponible sur : [www.cbar-bchv.be](http://www.cbar-bchv.be).

792 Bruxelles (Ch. des mises en accusation), 15 mars 2016, non publié.

793 Art. 28 du Règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

794 Comité contre la torture, *Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique*, 3 janvier 2014.

795 Art. 51/5 §1<sup>er</sup>, § 3 de la loi sur les étrangers.

796 Sur base de l'analyse d'une décision judiciaire, il semble que ces lacunes dans la loi belge ne sont pas réparées par le juge, qui est réticent à laisser une disposition nationale inappliquée au profit de la primauté du droit de l'Union (Voir : E. NERAUDAU, S.SAROLEA, « La réception du droit européen de l'asile en droit belge : le Règlement Dublin », Louvain-la-Neuve, UCL-EDEM, 2014, pp. 207-208).

797 Pour une analyse sur cette question, voir aussi : BCHV-CBAR, *Detentie asielzoekers Dublin III-verordening*, octobre 2015, disponible sur : [www.cbar-bchv.be](http://www.cbar-bchv.be).

798 Cour eur. D.H., *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, n° 64682/12 ; Cour eur. D.H., *Bamouhammad c. Belgique*, 17 novembre 2015, n° 47687/13.

de plainte auprès des Commissions de surveillance des prisons n'ayant jamais été mis en œuvre<sup>799</sup>, les seuls recours disponibles contre les conditions de détention pénales sont donc ceux devant les juridictions judiciaires ainsi que devant le Conseil d'État. À travers ces deux arrêts, la Cour s'est penchée sur l'effectivité de certaines de ces procédures. Sont-elles de « nature à permettre un redressement direct et approprié des conditions dénoncées par le requérant » ?

L'action en référé auprès du président du tribunal de première instance peut être introduite par tout détenu qui s'estime lésé dans ses droits subjectifs<sup>800</sup>. Le juge statue provisoirement et prend toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde des droits de l'intéressé. La Cour estime que le référé est une procédure adéquate pour l'adoption d'une mesure individuelle qui met fin à la violation des droits subjectifs de la personne (par exemple en cas de sanctions disciplinaires, mesure de transfert, fouilles, besoins spécifiques). Par contre, ce type de recours n'est pas effectif pour contester les conditions générales de détention, qui relèveraient plutôt d'un problème structurel.

L'action en responsabilité civile à l'encontre de l'État pour violation d'un droit subjectif peut être introduite pour obtenir la réparation d'un dommage<sup>801</sup>. La Cour estime qu'il ne s'agit pas dans ce cas d'un recours effectif puisqu'il permet seulement d'obtenir une réparation financière et non de modifier les conditions concrètes de détention.

En cas d'allégation de traitements inhumains ou dégradants, le détenu peut aussi porter plainte au pénal avec constitution de partie civile auprès d'un juge d'instruction.

La procédure auprès du CE peut être introduite contre les actes administratifs, notamment une mesure disciplinaire. En l'espèce<sup>802</sup>, celle-ci fut suspendue au motif qu'elle portait atteinte aux droits fondamentaux du requérant et causait un préjudice grave difficilement réparable. À cet égard, le recours était donc effectif. Par contre, le CE se déclare incompétent pour statuer sur le placement sous régime particulier individuel car il s'agit d'une mesure d'ordre et non d'un acte administratif.

Il n'existe donc pas une procédure qui permet de bénéficier en toute hypothèse d'un recours effectif à l'encontre des conditions de détention en matière pénale. Les constats de la Cour n'en demeurent pas moins intéressants car il pourrait être envisagé d'introduire ces mêmes procédures en cas de manquements relatifs aux conditions de détention administrative (en centre fermé, par exemple).

**Les moyens de recours contre les conditions de détention sont toujours insuffisants.**

De plus, la Cour a également jugé que le système des Commissions de surveillance des prisons n'était pas effectif puisque elles ne disposent d'aucun « pouvoir de prendre des mesures individuelles afin de faire modifier les conditions de détention d'une personne déterminée ». La Cour n'aboutirait-elle pas à un constat similaire en ce qui concerne le système de plaintes en centres fermés eu égard à la procédure actuelle (critère stricte de recevabilité, long délai de traitement et donc absence d'effet sur la situation de l'intéressé, etc.) ?

Enfin, la Cour rappelle également quels sont les critères pris en considération pour apprécier si la détention d'une personne malade est conforme à l'article 3 de la Convention : « l'état de santé de l'intéressé et l'effet des modalités d'exécution de sa détention sur son évolution (...), le caractère adéquat ou non des soins et traitements médicaux dispensés en détention, (...) et le maintien en détention compte tenu de l'état de santé de l'intéressé »<sup>803</sup>.

### Système de plaintes en centres fermés

Dans son précédent rapport, Myria a présenté ses constats et recommandations sur la Commission des plaintes après dix ans de fonctionnement. Il mettait en avant la nécessité de réformer ce système. Au cours de l'année écoulée, 28 plaintes ont été déposées par des détenus de centres fermés, dont huit ont été déclarées irrecevables, cinq se sont clôturées suite à un arrangement à l'amiable, quatorze ont été déclarées non fondées et une, relative au transport, a été déclarée partiellement fondée<sup>804</sup>. Les plaintes portent en majorité sur le service du personnel (9), le service médical (8) et les transports (3)<sup>805</sup>. Elles émanent principalement de personnes détenues dans les centres fermés suivants : 127 bis (9), Merksplas (7), Vottem (5).

799 Les dispositions de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus ne sont pas encore en vigueur faute d'arrêté d'exécution.

800 Art. 584 du Code judiciaire.

801 Sur base de l'article 1382 du code civil, à condition de prouver l'existence d'une faute et d'un lien de causalité entre cette dernière et le dommage.

802 Cour eur. D.H., *Bamouhammad c. Belgique*, 17 novembre 2015.

803 Cour eur. D.H., *Bamouhammad c. Belgique*, 17 novembre 2015, §§ 121-123.

804 Informations reçues par mail du Secrétariat Permanent de la Commission des plaintes le 25 avril 2016.

805 Myria ne dispose pas d'informations plus précises sur le contenu de ces plaintes mais l'OE a indiqué en ce qui concerne celles relatives au personnel qu'il s'agissait essentiellement de plaintes liées au comportement du personnel de sécurité.

Depuis 2014, il existe aussi un système de plaintes auprès du directeur<sup>806</sup>. Les données sur le nombre de plaintes introduites en 2015 sur cette base ne sont pas disponibles.

### Protocole facultatif à la Convention contre la torture

La situation des droits de l'homme en Belgique a été revue en janvier 2016 par le Conseil des droits de l'homme dans le cadre de l'Examen Périodique Universel (EPU)<sup>807</sup>. Au cours de celui-ci, pas moins de seize pays ont recommandé à la Belgique de ratifier le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT), qu'elle a signé en 2005. Ce protocole vise à prévenir la torture en établissant des contrôles réguliers des lieux de privation de liberté. Ces contrôles sont réalisés par un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention établis à cette fin ainsi qu'un organe international, le Sous-comité contre la torture. La Belgique a indiqué que les procédures de ratification de l'OPCAT et de mise en place d'un mécanisme national de prévention étaient en cours.

Myria recommande que l'OPCAT soit ratifié et qu'un mécanisme national de prévention soit mis en place. Il importe que le système mis en place, qui pourrait en principe impliquer une ou plusieurs institutions, réponde au critère d'indépendance et de professionnalisme requis. Il devra aussi assurer un contrôle de l'ensemble des lieux de privation de liberté, en ce compris de tous les lieux de détention administrative des étrangers (centres fermés, centres INAD, ports, postes de police, prisons, procédure d'éloignement forcé<sup>808</sup>...). Les normes en matière de monitoring des lieux de détention devront évidemment servir de base à ce contrôle<sup>809</sup>.

### Les fouilles en centres fermés

Au moment de la rédaction de ce rapport, la Chambre avait adopté un projet de loi qui élargit les possibilités de fouilles en centre fermé<sup>810</sup>. Jusqu'à présent, celles-ci n'étaient possibles qu'à trois moments : lors de l'arrivée dans le centre, après une visite et préalablement à un

transfert<sup>811</sup>. L'objectif de cet amendement est de pouvoir effectuer une fouille à d'autres moments, lorsque cela apparaît nécessaire au maintien de l'ordre ou de la sécurité. Le projet de loi précise que ces fouilles ne peuvent être systématiques ou présenter un caractère vexatoire. Néanmoins, cette formulation présente-t-elle suffisamment de garanties pour veiller à leur caractère non systématique ou abusif ? Le recours envisagé, à savoir qu'une plainte puisse être introduite devant le directeur du centre, est-il suffisamment effectif ou indépendant ? Cette analyse devra se faire à la lumière de la jurisprudence de Cour eur. D. H., portant notamment sur l'interdiction des fouilles systématiques<sup>812</sup>. La Cour constitutionnelle a également examiné cette question en ce qui concerne la détention pénale et avait alors estimé que les fouilles à corps nu – sans prise en compte du comportement individuel du détenu – portaient atteinte à l'interdiction de traitement inhumain et dégradant<sup>813</sup>.

### Recours contre la détention

#### Contribution de Myria sur l'établissement de normes au niveau international

En 2015, Myria a rédigé un nouveau commentaire (portant sur le contrôle automatique de la détention, le recours suspensif, l'aide juridique, les obstacles procéduraux et la durée de la détention) à destination du Groupe de travail sur la détention arbitraire établi par l'ancienne Commission des droits de l'homme des Nations Unies<sup>814</sup>. Ce groupe de travail a ensuite adopté son rapport final établissant des principes et directives sur le droit de contester la légalité de la détention devant un tribunal<sup>815</sup>. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a également publié son observation générale<sup>816</sup> relative à l'article 9 (droit à la liberté et la sécurité de la personne) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, pour lequel Myria avait rédigé une contribution en 2014<sup>817</sup>.

806 Voir : *La migration en chiffres et en droits 2015*, chap. 9.

807 Conseil des droits de l'homme, Projet de rapport du groupe de travail chargé de l'examen périodique universel, février 2016.

808 APT, *NPMs: Monitoring the forced deportation flights of migrants*, mars 2012.

809 Voir notamment une publication réalisée récemment à ce sujet : DEL, *Monitoring des lieux où des enfants sont privés de liberté*, février 2016.

810 Projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'asile et de migration et modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, DOC 54 1696/006.

811 En vertu d'un AR du 8 juin 2009, les fouilles avaient été rendues possibles à d'autres moments. Néanmoins, par un arrêt n° 208.281 du 20 octobre 2010, le CE avait annulé la disposition de l'AR établissant cette hypothèse car elle n'était pas prévue par la loi.

812 Voir notamment : Cour eur. D. H., *Valašinas c. Lituanie*, 24 juillet 2001, n° 44558/98 ; Cour eur. D.H., *Van der Ven v. the Netherlands*, 4 février 2003, n°50901/99 ; Cour eur. D.H., *Lorsé v. the Netherlands*, 4 février 2003, n°52750/99 ; Cour eur. D.H., *Frérot contre France*, 12 juin 2007, n°70204/01.

813 C. Const., 30 octobre 2013, n° 143/2013.

814 Centre fédéral Migration, *Commentaires sur le projet de principes et directives sur le droit de contester la légalité de la détention devant un tribunal*, mars 2015, disponible sur [www.myria.be](http://www.myria.be).

815 Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire, Principes de base et lignes directrices des Nations Unies sur les voies et procédures permettant aux personnes privées de liberté d'introduire un recours devant un tribunal*, A/HRC/30/37, 6 juillet 2015.

816 Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 35*, CCPR/C/GC/35, 16 décembre 2014.

817 Voir : *La migration en chiffres et en droits 2015*, chap. 9, 2.2.

## Évolution de la jurisprudence des juridictions de l'ordre judiciaire

Les décisions des juridictions d'instruction relatives au contrôle judiciaire de la détention rendues en 2015 ne permettent pas de résoudre les incertitudes quant à

**La Cour de cassation a rendu de nouveaux arrêts sur le contrôle de la détention qui ne permettent pas de résoudre les doutes quant à l'étendue de ses compétences.**

l'étendue de leurs compétences et à la conformité de leur interprétation de cette question avec la directive retour<sup>818</sup>.

Ainsi, dans un arrêt de juin 2015<sup>819</sup>, la Cour de Cassation a conforté sa jurisprudence restrictive en ce qui concerne la question de l'étendue du contrôle

des juridictions d'instruction en matière de détention administrative. Ces juridictions doivent vérifier que la décision est conforme à la loi (ce qui inclut la vérification de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation ou de fait) mais ne peuvent pas se prononcer sur son opportunité. Elle considère que les juridictions d'instruction n'ont pas le pouvoir de « censurer la mesure au point de vue de ses mérites, de sa pertinence ou de son efficacité »<sup>820</sup>. La Cour avait invoqué les mêmes termes dans un arrêt<sup>821</sup> de fin 2014, tout en se démarquant de la solution retenue en juin 2015. Dans cette dernière elle avait jugé que le contrôle de légalité inclut une appréciation du risque de fuite « eu égard à la situation actuelle du défendeur et aux circonstances de son contrôle », ce qui s'apparente plus à un contrôle d'opportunité.

La Cour de cassation s'est également penchée<sup>822</sup> sur le lien entre l'absence d'effet suspensif d'un recours en annulation contre un OQT suivant un refus de demande de séjour médical<sup>823</sup> et la légalité de la détention. Rappelant les conclusions de l'arrêt *Abdida*<sup>824</sup> de la CJUE, elle a estimé qu'en n'examinant pas si la mesure d'éloignement pouvait entraîner un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de l'état de santé de l'étranger, la Cour d'appel ne pouvait conclure que l'absence d'effet suspensif du

recours n'avait pas de conséquences sur la légalité de la détention.

En outre, quelques décisions rendues par les juridictions d'instruction méritent d'être ici brièvement examinées car elles se rapportent à des questions déjà mises en avant par Myria.

La Chambre du conseil de Liège<sup>825</sup> s'est prononcée sur la délivrance, en cas d'opposition à une tentative d'éloignement, d'un réquisitoire de réécrou, à savoir un nouveau titre de détention<sup>826</sup>. Cette pratique implique que la durée de détention est recomptabilisée depuis ce nouveau titre. Ce scénario pouvant se renouveler, « la durée de la rétention devient imprévisible (ce qui est contraire à l'article 5 de la CEDH) et pourrait à terme dépasser le délai maximum fixé » par la loi<sup>827</sup>. Pour se conformer à la directive retour, le titre de détention devrait simplement être prolongé selon la même base légale<sup>828</sup> que le titre original, de manière à ce que l'ensemble de la durée de la détention soit comptabilisée.

La Chambre des mises en accusation de Bruxelles<sup>829</sup> a estimé une détention illégale au motif que l'arrestation avait été faite au domicile de l'intéressé sans mandat<sup>830</sup>. Ceci a donc été jugé contraire au principe de l'inviolabilité du domicile<sup>831</sup> et au droit à la vie privée<sup>832</sup>. Pour rappel, Myria avait l'année dernière estimé particulièrement préoccupant un projet visant à autoriser les policiers à entrer dans le domicile d'une personne en séjour irrégulier sans mandat<sup>833</sup>.

818 Voir notamment : *La migration en chiffres et en droits 2015*, chap. 9, 2.2.2. – Évolution de la jurisprudence ; *Rapport annuel Migration 2013*, chap. IV, Évolutions législatives et Jurisprudentielles ; S. SAROLEA, « Cour de cassation et contrôle de la détention : en finir avec l'opposition induite entre opportunité et légalité », *Newsletter EDEM*, juin 2015.

819 Cass., 10 juin 2015, n° P.15.0716.F/2.

820 Empruntant ainsi les termes utilisés par la Chambre des mises en accusation de Bruxelles en 2014, commenté dans le rapport de l'année dernière. Voir : *La migration en chiffres et en droits 2015*, chap. 9, 2.2.2. – Évolution de la jurisprudence.

821 Cass., 17 décembre 2014, n° P.14.1810.

822 Cass., 24 juin 2015, n° P.15.0762.F/1.

823 Fondée sur l'article 9ter de la loi du 15 décembre 1980. Pour plus d'informations, voir : Chap. 6. Régularisation de séjour.

824 CJUE (GC), *Abdida c. CPAS d'Ottignies*, C-562/13, 18 décembre 2014. Voir : *La migration en chiffres et en droits 2015*, p. 192.

825 Ch. du Conseil, Liège (13<sup>ème</sup> ch.), 12 décembre 2014. Voir aussi : *Newsletter ADDE*, janvier 2015.

826 En application de l'article 27 de la loi du 15 décembre 1980. La Cour de cassation, dans un arrêt du 23 août 2011, a déjà jugé qu'un titre de réécrou « ne prolonge pas la mesure initiale mais constitue un titre autonome de privation de liberté, distinct » de celui initial.

827 Voir : Centre fédéral Migration, *Contribution à la Consultation globale sur le droit de contester la légalité de la détention devant un tribunal*, septembre 2014 et Centre fédéral Migration, *Contribution écrite à destination du Groupe de travail sur la détention arbitraire : commentaires sur le projet de principes et directives sur le droit de contester la légalité de la détention devant un tribunal*, mars 2015, disponibles sur [www.myria.be](http://www.myria.be).

828 Article 7 de la loi sur les étrangers.

829 Ch. des mises en accusation de Bruxelles, 22 décembre 2015, n° 8138. D'après des informations transmises par l'OE, d'autres ordonnances concluraient dans un sens divergent (notamment : Ch. Cons. Ypres, 03 août 2007 ; Ch. des mises en accusation de Gand, 24 décembre 2012 ; Ch. des mises en accusation de Gand, 14 février 2013).

830 <http://amoureuxvospapiers.com/2016/03/02/arrestation-illegale-au-domicile-loffice-des-etrangers-condamne/>.

831 Art. 15 de la Constitution.

832 Art. 8 de la CEDH. La Cour eur. D.H. a notamment rendu un nouvel arrêt en 2015 sur la question des perquisitions et des conditions qui doivent être respectées au regard de l'article 8 de la CEDH qui vient préciser sa position. Voir : Cour eur. D.H., *Vinci construction et GTM génie civil et services c. France*, n° 63629/10 et 60567/10, 2 avril 2015.

833 *La migration en chiffres et en droits 2015*, chap. 9- L'arrestation de la famille.

Encadré 22.

## L'ordre public, la détention et l'éloignement

« Éloigner les illégaux délinquants » : telle est l'une des priorités au plus haut de l'agenda du secrétaire d'État à l'Asile et la Migration pour la politique de retour<sup>834</sup>.

Ce leitmotiv a motivé l'adoption de toute une série d'opérations ou d'initiatives visant à détenir et à procéder à l'éloignement des personnes considérées comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale.

Les opérations « Gaudi » (contraction de « gauw dief », voleur à la tire en néerlandais) en est un exemple. Ces opérations policières ciblées, menées en collaboration avec l'OE, les services de police et les autorités locales, ont pour but d'appréhender des personnes en séjour irrégulier qui se seraient rendues coupables de vol à la tire ou d'autres infractions. À trois reprises entre décembre 2014 et janvier 2016<sup>835</sup>, de telles opérations ont été réalisées simultanément dans plusieurs villes du pays.

En 2015, par le biais d'un renforcement des collaborations avec le service public fédéral Justice<sup>836</sup>, 1.434 étrangers en séjour irrégulier ont été détenus administrativement en prison (contre 674 en 2014<sup>837</sup>). Parmi eux, 781 ont été éloignés directement depuis la prison (après avoir passé une nuit en centre fermé dans un nombre limité de cas) et 653 ont été transférés en centre fermé en vue de leur éloignement, qui a effectivement été réalisé pour 639 d'entre eux<sup>838</sup>. Sur les 154 personnes éloignées par un vol spécial en 2015, 74 d'entre elles étaient considérées comme pouvant compromettre l'ordre public (dont 42 ont fait l'objet d'une condamnation effective qui pour 9 personnes s'élevait à plus de 36 mois)<sup>839</sup>.

Une nouvelle circulaire<sup>840</sup> a également été adoptée en 2015 en vue de compiler les instructions existantes sur la libération provisoire des personnes condamnées à une ou plusieurs peines de prison dont la partie exécutoire n'excède pas trois ans<sup>841</sup>. Elle rappelle notamment les principes applicables aux étrangers<sup>842</sup>. L'établissement pénitentiaire où l'étranger est détenu devra interroger l'OE sur la situation de séjour de l'étranger dès son écrou. Lorsqu'il n'est pas en ordre de séjour, une seconde interpellation devra avoir lieu cinq mois avant la date d'une potentielle libération provisoire pour connaître les modalités d'un éventuel éloignement. Pour l'étranger en ordre de séjour ou en séjour irrégulier mais que l'OE ne prévoit pas d'éloigner, les règles relatives à la libération provisoire s'appliqueront normalement. Pour l'étranger en séjour irrégulier qui fait l'objet d'une décision d'éloignement exécutoire<sup>843</sup>, l'éloignement ou le transfert vers un centre fermé en vue de l'éloignement devra se faire dans un certain délai<sup>844</sup>, à défaut duquel il sera libéré.

Cette notion d'ordre public a également été invoquée par les autorités lors d'incidents qui ont impliqué des demandeurs d'asile (dans des piscines, des bagarres dans des centres ouverts ou autres), en 2016. Les autorités ont alors décidé de placer en détention en centre fermé ces demandeurs d'asile perturbant, selon eux, l'ordre public. Elles ont ainsi adopté des décisions de « mise à disposition du gouvernement » qui permettent la mise en détention d'un demandeur d'asile dans des « circonstances exceptionnellement graves »<sup>845</sup>. Dans un des cas au moins, le demandeur d'asile a introduit une requête de mise en liberté auprès de la Chambre du conseil. Rappelées à l'ordre par la justice, les autorités ont été tenues de le remettre en liberté car la détention a été jugée illégale<sup>846</sup>. En 2015, ce sont au total 3 personnes<sup>847</sup> qui ont fait l'objet d'une mise à disposition du gouvernement, contre 2 en 2014 et 5 en 2013<sup>848</sup>.

834 Ch. repr., *Note de politique générale - Asile et Migration*, 28 novembre 2014, DOC54-0588/026, pp. 36-37 et Ch. repr. *Note de politique générale - Asile et Migration*, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019, p. 4.

835 *Gaudi I* : du 11 décembre 2014 au 18 janvier 2015 ; *Gaudi II* : du 18 mai et le 15 juin 2015 ; *Gaudi III* : du 5 décembre 2015 au 31 janvier 2016.

836 Ch. repr. *Note de politique générale - Asile et Migration*, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019, p. 4.

837 Office des étrangers, *Rapport statistiques 2014*, p. 10.

838 Informations reçues par mail de l'Office des étrangers en mai 2016.

839 Ch. repr., *Compte rendu intégral, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, 19 janvier 2016, p. 35.

840 Circulaire ministérielle n°1817 du 15 juillet 2015.

841 La surveillance électronique est, selon la circulaire ministérielle n° ET/SE-2 du 17 juillet 2013 la norme pour l'exécution des peines privatives de liberté dont la partie exécutoire n'excède pas trois ans. Néanmoins, cela n'est possible que si notamment la personne dispose d'un titre de séjour en Belgique.

842 Les modalités relatives à l'éloignement des étrangers détenus en prison en séjour irrégulier sont formalisées dans la circulaire ministérielle n°1815, entrée en vigueur en 2013, voir *Rapport annuel Migration 2013*, chap IV, 2.

843 Arrêté ministériel de renvoi exécutoire, Arrêté royal d'expulsion exécutoire ou OQT avec « preuve d'éloignement effectif ».

844 Dès le quatrième mois avant et jusqu'au dixième jour qui suit la date à laquelle l'étranger pourrait bénéficier d'une libération provisoire.

845 Art. 54 § 2 de la loi sur les étrangers. D'après l'OE, cette disposition est également utilisée pour les personnes qui demandent l'asile en prison.

846 L'illégalité de la détention tenait au fait que la décision de l'OE était basée sur un PV où il était fait mention que l'intéressé était détenu pour des faits mentionnés dans ce PV, tandis qu'il n'avait fait l'objet que d'une audition par la police et n'avait pas été traduit devant un juge d'instruction. Cette information a été reçue de l'OE le 24 mai 2016.

847 Information reçue de l'OE le 24 mai 2016.

848 Office des étrangers, *Rapport annuel 2013*, p. 171 ; *Rapport annuel 2014*, p. 10.

Myria reste très préoccupé par la manière dont les autorités font usage de la notion d'ordre public<sup>849</sup> et ce, à deux niveaux au moins.

Premièrement, cette notion est une mesure d'exception qui permet de retirer à la personne toute une série de garanties dans les procédures et dans l'effectivité de ses droits. Or, celle-ci n'est actuellement pas clairement définie dans la loi. Si la jurisprudence nationale et internationale (voir notamment 7.2.1. b) *Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur le retour* dans ce chapitre) cadre régulièrement cette notion, les autorités continuent à l'interpréter de manière parfois très large<sup>850</sup>.

Myria réitère ici sa recommandation d'ancrer dans un texte de loi des critères de définition de la notion d'ordre public. Cela préciserait l'obligation des autorités de procéder à une évaluation complète, détaillée et au cas par cas de la proportionnalité entre le comportement de la personne, ses droits fondamentaux et les liens qu'elle a tissés avec la société. Ces critères constitueraient des éléments concrets susceptibles d'un examen par les cours et tribunaux, notamment dans le cadre du contrôle de la légalité d'une décision d'éloignement d'une personne par exemple avec un passé judiciaire.

Deuxièmement, Myria est très préoccupé par le recours à cette notion d'ordre public et l'association qui en est faite avec les étrangers. Il importe sur cette question délicate que les autorités puissent apporter toutes les nuances nécessaires pour susciter l'apaisement et éviter qu'un amalgame ne soit établi entre migration et perturbation de l'ordre public.

### 2.2.3. | Évolution en matière d'éloignement

#### Vols sécurisés en chiffres

En 2015, la Belgique a organisé 13 vols sécurisés en vue d'éloigner de son territoire des étrangers en séjour irrégulier par avion spécialement affrété pour l'occasion (dont 4 à destination de la RD Congo, 3 à destination du Kosovo et 3 à destination de la Serbie). Elle a également organisé 2 vols en collaboration avec Frontex auxquels ont participé d'autres États membres de l'UE (à destination de la RD Congo). À dix reprises, la Belgique a participé à un vol organisé par un autre État membre en collaboration avec Frontex (dont 5 à destination de l'Albanie et 3 à destination du Nigéria).

Par ces 25 vols, ce sont au total 154 personnes qui ont été éloignées du territoire belge<sup>851</sup>, dont 7 mineurs accompagnés (2 vers la Macédoine et 5 vers la Serbie)<sup>852</sup>.

Ces chiffres montrent une nette augmentation du nombre de vols sécurisés par rapport à 2014 (9 au total) au cours desquels 101 personnes avaient été éloignées du territoire<sup>853</sup>.

L'augmentation du nombre de vols sécurisés ainsi que des collaborations européennes avec le soutien de Frontex constituent une priorité pour le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration<sup>854</sup>. Dans ce cadre, un projet de collaboration dans le domaine de la migration est en cours avec les autorités néerlandaises. Un des points prioritaires de ce projet est la mise en place d'une coopération plus intensive entre les deux pays pour l'organisation de vols sécurisés communs<sup>855</sup>.

849 À ce sujet, voir notamment : *Rapport annuel 2013, chap. IV, C. Sous la loupe : l'ordre public, la détention et l'éloignement*, pp. 192-199.

850 À ce sujet, voir : *Rapport annuel 2013, chap. IV, C. Sous la loupe : l'ordre de détention et l'éloignement*.

851 *Triplement des vols spéciaux pour rapatrier des personnes en situation irrégulière*, Belga, 4 janvier 2016 ; Ch. repr., *Compte rendu analytique, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, CRIV 54 COM 312, 19 janvier 2016, p. 35.

852 Informations reçues de l'OE par mail le 27 mai 2016.

853 *La migration en chiffres et en droits 2015*, p. 171.

854 Ch. repr., *Note de politique générale - Asile et Migration*, 28 novembre 2014, DOC54-0588/026, p. 34 et Ch. repr., *Note de politique générale - Asile et Migration*, 3 novembre 2015, DOC 54 1428/019, p. 20.

855 Ch. repr., *Compte rendu intégral, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, 18 mars 2015, CRIV 54 COM 118, p. 39.

Encadré 23.

## Coûts liés aux éloignements et remboursement des frais de rapatriement

En 2014, les coûts liés aux éloignements se sont élevés à 8.715.741 €<sup>856</sup>. Ce montant englobe notamment les billets d'avion, l'affrètement d'appareils de la Défense, l'accompagnement médical, les repas servis à bord, les escortes de la police fédérale (tickets, prix d'hébergement et indemnités), les documents de voyage et les frais engagés par les communes et les services de police. La loi prévoit que l'OE peut demander un remboursement des frais de rapatriement aux personnes éloignées<sup>857</sup>. Dans la pratique, ces montants sont réclamés lorsque celles-ci introduisent par la suite une demande de visa. S'il s'agit d'une demande de visa court séjour, la délivrance de celui-ci sera conditionnée au remboursement des frais de rapatriement. Lorsque la personne fait une demande de visa long séjour (car il possède un droit de séjour), le montant sera réclamé mais la délivrance de visa n'en sera pas conditionnée. En 2014, ce sont au total 172 654 € qui ont été effectivement récupérés<sup>858</sup>.

### Opérations d'éloignement : contrôle et respect des droits fondamentaux

L'éloignement sous escorte policière sur un vol commercial ou lors d'un vol sécurisé est un moment particulièrement à risque du point de vue du respect des droits fondamentaux de la personne qui en fait l'objet. Cela l'est d'autant plus lorsque le mécanisme de monitoring (prévu et obligatoire depuis la transposition de la directive retour<sup>859</sup>) n'offre aucune transparence sur son activité et ses constats.

Myria est très préoccupé par l'augmentation récente du nombre de vols sécurisés et d'éloignements en l'absence d'un mécanisme de contrôle réellement indépendant, transparent et doté de moyens suffisants. À ce sujet, les fonds européens qui finançaient en partie les activités de contrôle de l'éloignement de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) ont pris

fin le 30 juin 2015<sup>860</sup>. De nouveaux subsides européens ont été octroyés (pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2015 au 31 décembre 2018). Ce financement permet de couvrir les frais de détachement à temps plein d'un membre de la police fédérale et des frais divers (tickets d'avion, frais d'hôtel,...)<sup>861</sup>. Sans l'attribution de ces moyens, l'AIG n'aurait plus été en mesure d'accomplir sa mission légale.

Myria rappelle également que les derniers chiffres publiés sur l'activité de l'AIG en tant qu'instance belge de contrôle des éloignements datent de 2012 (chiffres publiés par le Centre<sup>862</sup>). Myria regrette ce manque de transparence.

À ce sujet, la **Médiatrice européenne** a clôturé en mai 2015 son enquête ouverte en octobre 2014<sup>863</sup> sur la manière dont Frontex s'assure du respect des droits fondamentaux des migrants lors des opérations d'éloignement forcé (opérations de retour conjointes) que les États membres organisent en collaboration avec l'Agence européenne. Entre 2006 et janvier 2015, Frontex a, au total, coordonné 267 opérations de retour conjointes par lesquelles 13.633 personnes ont été éloignées vers 28 destinations différentes. Parmi ces opérations et entre 2010 et fin 2014, la Belgique a organisé 4 opérations de retour conjointes et a participé à 15 opérations organisées par un autre État membre. Au total, ce sont près de 180 personnes qui ont été éloignées du territoire belge par ces vols<sup>864</sup>.

Sollicité par la Médiatrice lors de ses consultations, Myria a rédigé une contribution écrite dans laquelle il insiste notamment sur la nécessité de garantir un contrôle indépendant pendant les opérations de retour conjointes et a défini les critères qui devraient être remplis pour permettre ce contrôle effectif. Myria propose également de mettre en place un formulaire d'information pour mieux informer les personnes de la possibilité de porter plainte lorsque leurs droits ne sont pas respectés<sup>865</sup> ainsi que de rendre identifiable toute personne impliquée dans ces opérations.

856 Ch. repr., *Questions et réponses écrites* (QRVA 54 016), 16 mars 2015, p. 259.

857 Art. 27 de la loi sur les étrangers. Voir à ce sujet; *Rapport annuel Migration 2013*, B.2. Encadré 22. *Recouvrement des frais de rapatriement auprès de l'étranger éloigné*.

858 Ch. repr., *Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique*, 4 février 2015.

859 À ce sujet, voir notamment : *Rapport annuel Migration 2012*, chap. 2.3. *La surveillance et le contrôle de l'exécution des retours forcés*, pp. 157-159.

860 Ch. repr., *Compte rendu analytique*, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique, CRABV 54 COM 1000, 25 février 2015, p. 51.

861 Ch. repr., *Compte rendu intégral*, Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique CRIV 54 COM 309, 13 janvier 2016, pp. 24-26.

862 Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport annuel Migration 2012*, p. 159.

863 À ce sujet voir : *Contribution externe de la Médiatrice européenne sur l'enquête (en cours) relative aux vols de retour Frontex dans La migration en chiffres et en droits 2015*, pp. 178-180. Tous les documents relatifs à cette enquête sont disponibles sur : [www.ombudsman.europa.eu/fr/cases/caseopened.faces/fr/58134/html.bookmark](http://www.ombudsman.europa.eu/fr/cases/caseopened.faces/fr/58134/html.bookmark).

864 Office des étrangers, *Rapport annuel 2010*, p. 148 ; *Rapport annuel 2011*, p. 168 ; *Rapport annuel 2012*, p. 181 ; *Rapport annuel 2013*, p. 197 et *Rapport statistique 2014*, p. 13.

865 Centre fédéral Migration, *The European Ombudsman's own-initiative inquiry concerning the means through which Frontex ensures respect of fundamental rights in joint return operations : The Belgian Federal Migration Centre's Contribution*, 3 avril 2015, disponible sur : [www.myria.be/files/CONSULTATION\\_REPLY\\_OI-9-2014\\_201401114\\_20150804\\_120600\\_%281%29.pdf](http://www.myria.be/files/CONSULTATION_REPLY_OI-9-2014_201401114_20150804_120600_%281%29.pdf).

La Médiatrice a conclu son enquête par une série de propositions adressées à Frontex (dont certaines sont directement inspirées de la contribution de Myria) pour améliorer la mise en pratique de ses obligations relatives au respect des droits fondamentaux. Elle constate notamment que :

- Frontex doit améliorer la transparence de son travail relatif aux opérations de retour conjointes (publication sur son site internet des rapports d'évaluation des opérations, du planning des vols conjoints prévus au moins une semaine à l'avance, ...);
- Frontex doit modifier son Code de conduite<sup>866</sup> sur certains points tels que :
  - l'usage des moyens de contrainte ;
  - les examens médicaux, l'accès des médecins aux informations médicales et l'aptitude médicale à voyager (*Fitness to travel*) ;
  - la formation des escorteurs aux droits de l'homme (avec un focus particulier sur les personnes avec un handicap, les femmes et les enfants) ;
  - l'identification de tout le personnel impliqué dans les opérations (par leur nom ou par un numéro) ;
  - la possibilité pour les mécanismes de monitoring de photographier ou d'enregistrer le déroulement de l'opération sans devoir en demander l'autorisation du pays organisateur ;
  - mettre en place un formulaire de plaintes pour les personnes éloignées accompagné d'un document d'information sur la procédure de plainte, traduit dans les langues les plus courantes ;
- Frontex doit dialoguer davantage avec les États membres ;
- Frontex doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour promouvoir un monitoring indépendant et efficace des opérations de retour conjointes.

Le **Parlement européen** a adopté en décembre 2015 une résolution<sup>867</sup> visant justement la mise en place par Frontex d'un mécanisme de traitement des plaintes individuelles. Cette résolution est la suite donnée par le Parlement à l'une des recommandations d'une précédente enquête ouverte en juillet 2012 (et clôturée en novembre 2013) par le Médiateur européen sur la mise en pratique par Frontex de ses obligations en matière de droits fondamentaux.

<sup>866</sup> Frontex, *Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex*, 7 octobre 2013. Ce code de conduite -dont l'objectif est de garantir le respect des principes de l'état de droit et des droits fondamentaux- est applicable à toutes les personnes qui participent aux activités de l'Agence.

<sup>867</sup> Résolution du Parlement européen du 2 décembre 2015 sur le rapport spécial du Médiateur européen dans l'enquête d'initiative OI/5/2012/BEH-MHZ relative à Frontex (2014/2215 (INI)).

Le **Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe** (CPT) s'est également récemment et pour la première fois penché sur la pratique des éloignements à bord de vols organisés en collaboration avec Frontex. En février 2015, le CPT a publié le rapport<sup>868</sup> de sa visite lors d'une opération conjointe de retour organisée le 17 octobre 2013 par les Pays-Bas à destination de Lagos (Nigéria) au cours de laquelle 24 personnes (considérées par le CPT comme étant privées de liberté) ont été éloignées avec la présence de 52 escortes nationales. Il s'agissait de la 2<sup>ème</sup> visite du CPT lors d'une opération d'éloignement<sup>869</sup>. Dans son rapport, le CPT émet toutes une série de recommandations, portant notamment sur :

- les personnes éloignées devraient pouvoir garder accès à des conseils juridiques et aux possibilités de recours jusqu'à la fermeture des portes de l'avion. Le CPT rappelle en effet qu'un recours (au niveau national ou international) peut être introduit pour stopper l'éloignement et ce, à tout moment de la procédure d'éloignement et jusqu'à la remise officielle de la personne aux autorités d'immigration dans le pays d'origine. Une dernière vérification à ce sujet doit être faite avec les autorités nationales à l'arrivée et juste avant la remise aux autorités du pays d'origine ;
- les personnes devraient être prévenues bien à l'avance de leur éloignement et y être préparées pour favoriser une approche plus humaine mais également plus efficace de celui-ci (sauf éventuellement dans des cas très exceptionnels) ;
- les personnes qui vont faire l'objet d'un éloignement forcé devraient pouvoir passer un examen médical quelques jours avant leur éloignement. Cet examen médical doit être systématique pour les personnes pour lesquelles l'usage prolongé d'un moyen de contrainte est prévue ou très probable. Toutes les personnes dont la tentative d'éloignement a échoué doivent avoir un examen médical dès leur retour en centre de détention.
- la présence de personnel médical ou infirmier devrait être garantie durant toute la procédure (depuis le point de collecte jusqu'à la destination finale) ;
- tous les membres des escortes devraient porter un badge visible permettant leur identification (soit par leur nom soit par un numéro) ;
- les États membres de Frontex doivent mener une discussion de fond sur la promotion de règles communes sur l'usage de moyens de contrainte.

<sup>868</sup> CPT, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 18 October 2013*, 5 février 2015. Disponible sur : [www.cpt.coe.int/documents/nld/2015-14-inf-eng.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2015-14-inf-eng.pdf).

<sup>869</sup> Le premier contrôle a eu lieu au cours d'un vol (non organisé en collaboration avec Frontex) entre Londres et Colombo (Sri Lanka) en octobre 2012. Le rapport de cette visite a été publié le 18 juillet 2013 et est disponible sur [www.cpt.coe](http://www.cpt.coe).



Si toutes ces recommandations ne sont pas actuellement appliquées dans le contexte belge, certaines sont néanmoins prévues par la réglementation belge en la matière. La personne (et son avocat) doit par exemple, être prévenue au moins 48h à l'avance avant une première tentative d'éloignement (cette obligation n'est prévue que pour la première tentative)<sup>870</sup>. Il est prévu que la personne fasse l'objet d'un examen médical à son arrivée en centre fermé<sup>871</sup> et que le médecin du centre fermé puisse, à tout moment de la détention, formuler des objections médicales quant à l'éloignement (ou à la détention). Un examen médical est obligatoire après tout échec de tentative d'éloignement (le plus rapidement possible et au plus tard 48h après celle-ci)<sup>872</sup>. Dans la pratique, un « Fit-to-Fly » (attestant que la personne est médicalement apte à voyager) est délivré avant son éloignement et lors des vols sécurisés, un médecin est présent pendant le vol<sup>873</sup>. Rien n'est par contre prévu dans la réglementation belge en ce qui concerne l'identification personnelle des escorteurs et, de manière générale, des membres du personnel présents lors des opérations d'éloignement.

Deux visites similaires du CPT ont depuis lors eu lieu : en décembre 2015 lors d'une opération conjointe de retour organisée par l'Italie également à destination de Lagos (à laquelle la Belgique a participé) et en février 2016 lors d'un même type de vol à destination de Bogota (Colombie) et Saint-Domingue (République dominicaine) organisé par l'Espagne. Au moment de la rédaction du présent rapport, les rapports de ces visites n'étaient pas encore publiés.

## RECOMMANDATIONS

Au terme de ce chapitre, Myria recommande :

- de revoir la procédure de recours à l'encontre des décisions d'éloignement pour prévoir un recours de plein contentieux et accorder un effet suspensif automatique à la suspension ordinaire si la décision d'éloignement risque de porter atteinte aux droits fondamentaux de l'étranger, en particulier celui de ne pas être soumis à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant ;
- de consacrer dans la loi l'interdiction de la détention des enfants dans les centres fermés, détention qui est jugée contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Les moyens octroyés aux alternatives à la détention doivent donc être renforcés et une évaluation régulière et transparente de ces alternatives doit être organisée pour en permettre une éventuelle amélioration. Le respect de l'unité familiale ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être garanti dans toutes les décisions administratives qui impliquent des mineurs étrangers ;
- que la législation belge soit mise en conformité avec le règlement Dublin III en ce qui concerne les possibilités de détention (mesures de dernier ressort et les délais) des demandeurs d'asile en procédure Dublin ;
- que le Protocole facultatif à la Convention contre la torture soit ratifié et qu'un mécanisme national de prévention, qui réponde au critère d'indépendance et de professionnalisme requis soit mis en place. Ce mécanisme devra pouvoir contrôler tous les lieux de privation de liberté, en ce compris de détention administrative des étrangers.

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

871 Art 13 de l'AR du 2 août 2002.

872 Art. 61/1 de l'AR du 2 août 2002.

873 Information reçue de l'OE le 24 mai 2016. L'obligation de produire une attestation d'aptitude à voyager avant un éloignement ou la présence d'un médecin à bord de chaque vol sécurisé ne sont pas reprises expressément dans la loi belge. Elles sont néanmoins reprises comme recommandation dans l'annexe de la décision du Conseil du 29 avril 2004 (2004/573/CE) relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus. L'annexe de cette décision mentionne également que les escorteurs doivent porter un signe distinctif permettant leur identification, mais rien de plus à cet égard (point 1.2.5).