



**Federaal Migratiecentrum
Centre fédéral Migration**

**ANALYSE DU RAPPORT INTÉRIMAIRE DE LA COMMISSION CHARGÉE DE L'ÉVALUATION
DE LA POLITIQUE DU RETOUR VOLONTAIRE ET DE L'ÉLOIGNEMENT FORCÉ DES ÉTRANGERS
(COMMISSION BOSSUYT)**

Octobre 2019

Introduction	3
1. Composition, missions et méthodologie de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers	4
1.1. Composition de la Commission	4
1.2. Missions de la Commission.....	5
1.3. Méthodologie	6
2. Quelles garanties pour le respect des droits fondamentaux ?	7
2.1. Respect de l'article 3 de la CEDH et du principe de non-refoulement.....	7
2.2. Les alternatives à la détention	8
2.3. La détention des personnes vulnérables.....	11
2.4. La détention de catégories spéciales : les demandeurs de protection internationale et les mineurs .	12
2.5. Les mécanismes de plainte.....	14
2.6. Accords de réadmission et identification	17
2.7. Usage de la contrainte.....	18
2.8. Contrôle des éloignements	19
3. Manque de transparence sur le budget	21
Conclusions	23
Annexe : Liste des recommandations à l'attention de la Commission Bossuyt.....	24
Recommandation 1 : Avoir une Commission permanente d'évaluation et de suivi des éloignements...	24
Recommandation 2 : Prévoir un examen minutieux du risque de mauvais traitement.....	24
Recommandation 3 : Prévoir une évaluation approfondie des alternatives à la détention	24
Recommandation 4 : Prévoir un meilleur encadrement des personnes vulnérables en détention	24
Recommandation 5 : Mettre en place un réel examen individuel de la situation du demandeur de protection internationale à la frontière sans détention systématique	24
Recommandation 6 : Prévoir une évaluation des mesures alternatives à la détention des enfants.....	25
Recommandation 7 : Prévoir une refonte complète du système de plainte et un contrôle des conditions de détention par la Chambre du Conseil dans la loi	25
Recommandation 8 : Avoir une plus grande transparence dans la procédure d'identification	25
Recommandation 9 : Prévoir la publicité des normes policières sur l'usage de la contrainte	25
Recommandation 10 : Prévoir un enregistrement vidéo de chaque tentative d'éloignement.....	25
Recommandation 11 : Mettre en place un mécanisme indépendant de contrôle de la détention incluant la procédure d'éloignement.....	25
Recommandation 12 : Avoir plus de transparence quant au(x) budget(s) consacré(s) à la politique de retour	25

Le 22 février 2019, la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers (dite « Commission Bossuyt », du nom de son président le Professeur émérite Marc Bossuyt) a transmis son rapport intérimaire à la Ministre chargée de l'Asile et de la Migration, Maggie De Block.

Pour rappel, cette Commission a été mise en place en mars 2018. C'est lors de la discussion¹ sur le rapport d'enquête du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides dans l'affaire des Soudanais² que le Premier Ministre Charles Michel a annoncé la mise en place d'une future Commission chargée d'évaluer l'exécution pratique des dispositions légales et réglementaires dans le cadre de la politique de retour. Tant le gouvernement que certains membres du parlement en avaient déjà demandé la création. Une déclaration en ce sens a été signée par le Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration de l'époque, Théo Francken, le 7 mars 2018.

L'idée de la création d'une telle Commission n'est pas neuve. Le 22 septembre 2018 marquait les 20 ans du décès de Sémira Adamu, étouffée par un coussin lors d'un rapatriement forcé alors qu'elle était escortée par cinq gendarmes. Son décès avait conduit à la mise en place à l'époque de deux Commissions temporaires successives chargées de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement. Ces deux Commissions ont chacune présenté un rapport (Commission Vermeersch I en janvier 1999 et Commission Vermeersch II en janvier 2005). Ces deux rapports comportaient plusieurs recommandations « pour une politique d'éloignement humaine et efficace ». L'une de ces recommandations visait la mise en place d'une Commission permanente pour la politique d'éloignement ayant au moins deux missions : 1) contrôler le suivi des recommandations des Commissions Vermeersch I et II et 2) procéder, à intervalles réguliers, à une évaluation plus générale de la politique d'éloignement, dans un contexte plus global de politique d'asile et de migration. Depuis lors, Myria ne cesse de soutenir cette recommandation et demande la création d'une Commission permanente pour évaluer la politique d'éloignement de manière indépendante.

Il faudra attendre treize ans pour que soit mise en place la Commission Bossuyt dont le mandat est malheureusement temporaire, peu précis, son fonctionnement et sa méthodologie de travail opaques ainsi que sa composition limitée à des représentants des autorités.

Si Myria salue la création d'une telle Commission, force est de constater que son rapport intermédiaire ne fournit pas, à ce stade, une évaluation indépendante de la politique de retour et d'éloignement qui devrait notamment intégrer des éléments à la fois juridiques et sociologiques. En effet, le rapport contient un relevé des réglementations et mesures mises en place par les autorités pour répondre aux recommandations des Commissions Vermeersch. Il s'agit d'une description sans réelle évaluation de la pertinence des mesures prises pour remplir les objectifs fixés. La Commission effectue aussi une analyse de la législation et de la jurisprudence, belge et européenne, concernant l'éloignement des étrangers, et en ne reprenant qu'une sélection limitée de publications académiques. Après avoir synthétisé les contributions des acteurs qu'elle a auditionnés (dont Myria), la Commission développe ensuite une réaction à une partie de ces interventions. La Commission ne fournit à ce stade aucune recommandation concrète. Elle semble également n'avoir fait aucune visite de terrain dans les lieux de détention, de refoulement ou d'éloignement. Le rapport manque, par ailleurs, de clarté quant à la méthodologie utilisée et la mission de la Commission. On peut également regretter, comme souligné par le Professeur Bossuyt lui-même, l'absence de statistiques complètes ainsi que de données budgétaires sur la politique de retour et d'éloignement.

¹ Chambre des Représentants, Commission de l'Intérieur du 9 février 2018.

² CGRA, *Le respect du principe de non-refoulement dans l'organisation des retours de personnes vers le Soudan*, 8 février 2018.

Celles-ci constituent pourtant des éléments cruciaux pour une évaluation digne de ce nom. Enfin, aucune analyse ou évaluation de la politique de retour volontaire n'est effectuée qui intègre à la fois des éléments juridiques et sociologiques.

Myria propose ci-après :

- 1) une réflexion sur la composition et le fonctionnement de la Commission ;
- 2) une analyse certains points de son rapport intermédiaire au regard des droits fondamentaux (en lien avec des recommandations déjà formulées par Myria)
- 3) une analyse sur le budget dédié à cette politique.

1. COMPOSITION, MISSIONS ET MÉTHODOLOGIE DE LA COMMISSION CHARGÉE DE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DU RETOUR VOLONTAIRE ET DE L'ÉLOIGNEMENT FORCÉ D'ÉTRANGERS (COMMISSION BOSSUYT)

C'est une déclaration signée par l'ancien Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration le 7 mars 2018 qui a mise en place la Commission Bossuyt. Cette déclaration de deux pages contient 7 articles abordant globalement les points suivants :

- 1) la création de la Commission, sa durée, ses missions et sa composition ;
- 2) la rédaction d'un rapport intermédiaire à présenter au Ministre de l'intérieur et au Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration.

Cette déclaration ne donne cependant aucune base légale solide à la Commission. Elle n'a pas été publiée au Moniteur Belge et n'est donc pas publique³. Pourtant, suite à cette déclaration, la Commission Bossuyt a effectivement vu le jour, pour une période de deux ans. Certains points de la déclaration restent néanmoins flous. À titre d'exemple, il est prévu que les dispositions relatives au personnel et à d'autres questions opérationnelles soient convenues avec le SPF Intérieur mais sans plus de précision, ce qui ne permet pas, entre autres, de définir le budget alloué à la Commission.

1.1. Composition de la Commission

Conformément à l'article 2 de la déclaration de fondation de la Commission, celle-ci est composée de services impliqués dans la mise en œuvre des politiques d'asile et d'éloignement⁴. Comme indiqué par la Commission elle-même, à l'exception de son président et de représentants de la Belgian Cockpit association (BeCA), ses membres sont des délégués des services impliqués dans la mise en œuvre de la politique d'asile et de migration. Ces services sont donc appelés à s'auto-évaluer. Plusieurs propositions d'intégrer dans cette Commission des experts indépendants médicaux, légaux, psychologues, un organisme tel que Myria ou la société civile ont été formulées⁵ mais n'ont pas été retenues, sans plus d'explications.

³ Myria a eu accès à cette déclaration.

⁴ *Rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers*, 22 février 2019, p.98. Ci-après : « rapport intérimaire ». Rapport disponible sur le site de Myria :

En FR : https://www.myria.be/files/DEF_RAPPORTINTERIMAIRES_FR.pdf

En NL : https://www.myria.be/files/DEF_INTERIMVERSLAG_NL.pdf

⁵ Cette composition plus large a néanmoins été proposée dans le projet de loi de l'A.R. élaboré par le cabinet Wathélet (2011).

Pourtant, le rapport final de la Commission Vermeersch II⁶, dans sa dernière recommandation (n°34), prévoyait explicitement que « *la commission permanente de la politique d'éloignement doit être basée sur une composition représentative. À côté des représentants des services et institutions concernés par l'éloignement, elle devrait également être composée de représentants de la société civile, ainsi que d'experts indépendants. Quoiqu'il en soit, elle doit pouvoir exercer sa tâche en toute indépendance* ».

Myria et divers acteurs ont également insisté sur ce point.

1.2. Missions de la Commission

Conformément à l'article 1 de la déclaration de fondation de la Commission, cette dernière est chargée d'évaluer :

« - la mise en œuvre pratique des dispositions légales et réglementaires dans le cadre de la politique de retour ;

- la coopération entre les différents acteurs impliqués. ».

C'est le rapport intérimaire⁷ qui indique que la Commission se réunira en principe tous les mois pendant deux ans. La création d'une Commission permanente n'a pas été jugée opportune par l'ancien Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration. La Commission ajoute qu'elle entend assurer son mandat comme la mise en œuvre des recommandations des Commissions Vermeersch I et II, en vérifiant de quelle façon ces recommandations sont suivies et en procédant à une évaluation générale de la politique en matière de retour⁸.

Myria constate que dans le rapport intérimaire, la Commission énonce en effet les recommandations des deux rapports Vermeersch et les réponses apportées par les autorités. Elle procède à une analyse succincte mais ne réalise pas d'évaluation de ces réponses. Myria remarque qu'il n'y a aucune recommandation propre à la Commission. On ne peut donc pas considérer que ce rapport est une évaluation de la mise en œuvre pratique de la politique de retour. Il est à espérer qu'une telle évaluation sera bien présente dans le rapport final de la Commission, attendu pour février 2020. Celle-ci devrait également comporter une analyse des retours volontaires et prendre en compte l'aspect social en plus de l'aspect juridique.

Myria regrette enfin que le mandat de la Commission ne soit, à ce stade, ni précis ni encadré par un instrument juridiquement contraignant. Le Centre fédéral Migration espère néanmoins que le travail de cette Commission et ses futures recommandations assureront une amélioration des garanties procédurales, un renforcement du mécanisme de contrôle des éloignements forcés et donc un plus grand respect des droits fondamentaux des étrangers dans cette étape particulièrement sensible et encore trop opaque du processus de retour.

⁶ Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement, *Rapport final présenté au Ministre de l'Intérieur*, 31 janvier 2005. Rapport disponible sur le site de Myria :

En FR : https://www.myria.be/files/Rapport_Commission_Vermeersch_II_FR.pdf

En NL : https://www.myria.be/files/Verslag_Commissie_Vermeersch_II_NL.pdf

⁷ Rapport intérimaire, p.52.

⁸ Rapport intérimaire, p. 69.

1.3. Méthodologie

La méthodologie de travail de la Commission Bossuyt n'est pas clairement définie ni dans la déclaration de fondation, ni dans le rapport intérimaire et semble se limiter à une approche purement descriptive. La première partie du rapport (chapitres I et II) analyse la réglementation et la jurisprudence en matière d'éloignement ainsi que des recommandations des deux rapports de la Commission Vermeersch. La deuxième partie du rapport comprend les réponses de la Commission aux remarques, observations et recommandations d'organismes et ONG (principalement à celles formulées par Amnesty International) pour finir par une analyse plus approfondie des demandes d'asile multiples. Ceci est illustré, entre autres, par l'introduction du Président Bossuyt qui, commentant les informations communiquées par les autorités et les ONG, indique : "Des réponses ont été formulées dans les cas où des représentants des administrations membres de la Commission le jugeaient pertinent." . Cette Commission ne répond donc pas à tous les commentaires et recommandations émises par divers acteurs et sans expliquer les choix faits de répondre à certains et pas à d'autres.

La Commission n'indique pas avoir réalisé de visites de terrain, ne donne pas de listes des autorités rencontrées, ni même si ces rencontres ont eu lieu, ou encore si elle a assisté à une procédure d'éloignement (de l'arrestation à la remise aux autorités locales dans le pays de retour).

À titre de comparaison, en son temps, la Commission Vermeersch avait clairement explicité sa méthodologie pour ses deux rapports, qui consistait à :

- Analyser de nombreux documents (législation nationale et internationale en vigueur concernant la problématique des éloignements, rapports émis par les services fédéraux portant une responsabilité dans les éloignements, rapports d'ONG, littérature scientifique) ;
- Réaliser des visites de terrain (centres fermés, police aérienne, discussion avec l'Office des Étrangers (OE), suivi effectif d'opérations d'éloignement, y compris la partie concernant la remise des intéressés aux autorités locales) ;
- Entretenir des discussions avec plusieurs services fédéraux afin qu'ils puissent donner des explications sur différents aspects de la politique générale d'éloignement et d'asile ;
- Réaliser des rencontres avec (ou relectures par) les ONG intéressées par le thème des éloignements.

Myria rappelle la recommandation des Commissions Vermeersch au gouvernement de mettre en place une Commission permanente d'évaluation et de suivi des éloignements, incluant une méthodologie claire ainsi que des visites de terrain.

1. Le principe de l'indépendance de cette Commission est primordial ;

2. Cette commission devrait se composer de représentants des administrations publiques, d'experts indépendants et représentants de la société civile ;

3. Cette Commission aurait une double mission :

- superviser le suivi des recommandations des Commissions Vermeersch et leur application.

- Procéder régulièrement à une évaluation générale de la politique d'éloignement – dans un contexte plus global de politique d'asile et de migration.

Cette Commission devrait disposer des moyens nécessaires pour remplir sa mission et rédiger périodiquement un rapport au Parlement. Ses missions, les ressources nécessaires pour son fonctionnement, sa composition et son mandat sont fixés par la loi.

2. QUELLES GARANTIES POUR LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX ?

La Commission semble avancer que l'organisation des éloignements fonctionne bien et qu'aucune recommandation ou changement de pratique ne sont nécessaires pour améliorer la politique de retour. Elle affirme par ailleurs que la jurisprudence élaborée par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour Eur. D.H.), la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Cour de cassation (Cass.) et le Conseil du contentieux des étrangers (CCE) fait obstacle à une politique de retour efficace⁹. Comme elle l'indique, de nombreux changements ont été apportés au cadre juridique, à la politique et au contexte géopolitique et social depuis les rapports des Commissions Vermeersch qui datent, pour le premier, de plus de 20 ans.

2.1. Respect de l'article 3 de la CEDH et du principe de non-refoulement

L'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, qui inclut le principe de non-refoulement, telle que prévue à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est un droit absolu. On ne peut en faire abstraction au profit, par exemple, des intérêts de l'État. Myria a déjà abordé et analysé cette problématique à plusieurs reprises et développé des recommandations claires reprenant notamment quelques balises pour une procédure de vérification du risque de mauvais traitement¹⁰. Depuis les rapports des Commissions Vermeersch, l'État belge a été condamné à plusieurs reprises pour violation de ce droit¹¹. Et pourtant, à l'heure actuelle, la législation belge autorise toujours dans certains cas, l'éloignement d'une personne sans examen approfondi des risques de traitements inhumains ou dégradants en cas de retour. Le gouvernement belge reste cependant responsable d'examiner tous les éléments portés à sa connaissance avant de décider de l'éloignement de la personne concernée¹². L'importance de cette obligation ne peut être sous-estimée, surtout lorsque des personnes sont détenues et doivent apporter la preuve, dans un délai très court, des éléments de crainte¹³ en cas de retour.

En 2018, suite à « l'affaire des Soudanais » et le rapport d'enquête du CGRA à ce sujet¹⁴ qui a suivi, la notion de demande implicite de protection internationale – plus connue sous le nom de « demande d'asile implicite » - a vu le jour. Il s'agit de l'enregistrement par l'OE d'une demande de protection internationale lorsqu'une personne évoque une crainte en cas de retour et ce, même si la personne n'en exprime pas le souhait ou qu'elle s'y oppose. Les demandes implicites de protection internationale concernent généralement les migrants de transit. La prise en compte d'une demande implicite de protection internationale peut entraîner l'interdiction de refoulement de facto. Elle permet aussi à l'OE de transférer certains migrants vers un autre État membre responsable du traitement de leur demande de protection internationale sur la base du

⁹ Ce point de vue est clairement énoncé dans l'introduction du rapport intérimaire par le professeur Bossuyt, p.9 au paragraphe qui commence par dire que « Tant la législation que la jurisprudence n'ont pas simplifié les conditions dans lesquelles la politique migratoire en général et la politique d'asile et de retour en particulier doivent être menées. (...) La jurisprudence récente concernant l'article 3, de la CEDH, et l'exercice du droit d'être entendu ne facilite en rien la politique de retour. ». Ce point de vue réapparaît dans plusieurs endroits du rapport notamment : p.15-16, p.27, 29 (sur l'arrêt M.S.S. c. Belgique et Grèce du 21 janvier 2001).

¹⁰ A ce sujet, voir : MYRIA, *La migration en chiffres et en droits*, 2018, pp.57-68; MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique. Le droit de vivre en famille sous pression*, 2018, pp.31-34

¹¹ CEDH, *Čonka c. Belgique*, 5 février 2002, §64-85 ; *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 31 janvier 2011, §385-397 ; *Yoh-Ekale Mwanje c. Belgique*, 20 décembre 2011, §103-108; *Singh et autres c. Belgique*, 2 octobre 2012, §89-106; *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016; *S.J. c. Belgique*, 27 février 2014, §100-108; *V.M. et autres c. Belgique*, 7 juillet 2015, §214-217. Bien que les deux derniers arrêts n'aient plus d'effets juridiques formels, le premier cas ayant été réglé par une solution à l'amiable et le second rejeté, l'avocat n'étant pas mandaté, son raisonnement n'a pas été mis en cause par la Cour et reste pertinent.

¹² CEDH (GC), *F.G. c. Suède*, 23 mars 2016, §156.

¹³ L'intéressé doit fournir lui-même des preuves dans le cadre d'une possible violation de l'article 3. CEDH, *Saadi c. Italie*, 28 février 2008, §129.

¹⁴ CGRA, *Le respect du principe de non-refoulement dans l'organisation des retours des personnes vers le Soudan*, 8 février 2018, https://www.cgra.be/sites/default/files/enquete_sur_le_risque_de_retour_vers_le_soudan_2018.pdf.

règlement Dublin¹⁵. En pratique cependant, ces demandeurs « réticents » à la protection internationale refusent souvent de coopérer avec les instances d'asile : notamment par crainte d'être renvoyés dans un autre pays membre¹⁶ et sont en détention, ce qui rend plus difficile l'accès aux preuves. Cette situation ne permet pas aux autorités, dans bien des cas, de disposer des éléments suffisants et peut donc mener à un examen trop superficiel de la demande de protection internationale.

Il n'existe aucune base légale pour cette pratique des demandes implicites de protection internationale et les seules explications données l'ont été au Parlement¹⁷, lors de la réunion de contact organisée par Myria¹⁸ et dans le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt¹⁹.

Le rapport intérimaire n'apporte pas de clarification et ne présente pas de recommandation quant à cette pratique. Il affirme que les demandes implicites de protection internationale sont enregistrées lorsque la crainte « ne peut être réfutée sans être examinée plus avant »²⁰. Au vu des éléments évoqués, Myria émet de grandes réserves quant à la pratique des demandes implicites de protection internationale, a fortiori lorsque la personne concernée a explicitement déclaré qu'elle ne souhaitait pas formuler une telle demande ou ne participait pas activement à la procédure ainsi entamée²¹.

Myria rappelle à la Commission sa recommandation : lorsque l'étranger allègue un risque de mauvais traitement ou que ce risque découle manifestement de la situation dans le pays de renvoi, la loi impose un examen minutieux de ce risque par une autorité disposant des compétences et des ressources nécessaires. En effet, une équipe spécialisée doit examiner la bonne application du principe de non-refoulement. Cette obligation incombe aux autorités qui adoptent une décision d'éloignement, et ce indépendamment d'une demande de protection internationale.

2.2. Les alternatives à la détention

La Commission énonce directement que « plusieurs alternatives ont été appliquées avec des succès divers ». Elle donne un certain nombre de chiffres concernant l'obligation de communication, le coaching à domicile, les maisons de retour (unités de logement) et l'inscription au programme de retour volontaire. Elle indique qu'un arrêté royal en cours d'élaboration prévoit le dépôt d'une caution (somme d'argent) aux personnes devant être éloignées, tout en émettant directement certains doutes par rapport au succès de cette pratique. Enfin, elle conclut en exprimant qu'elle ne voit pas d'autres alternatives à la détention qui seraient soutenables pour l'administration et susceptibles de fournir de meilleurs résultats en matière de retour²².

¹⁵ Pour aller plus loin, voir MYRIA, *La migration en chiffres et en droits*, « Analyse : l'étape ultime de la protection »: l'obligation d'examiner le risque de mauvais traitements avant tout éloignement, 2018, pp.54-68

¹⁶ Pour exemple, voir RvV 30 juli 2018, nr. 207359, RvV 11 juni 2018 nr. 205 154.

¹⁷ *Hand.* Kamer Commissie Binnenlandse Zaken, 2017-2018, 25 april 2018, 41- 46.

¹⁸ MYRIA, *Rapport réunion de contact protection internationale, 17 octobre 2018*, pp. 3-4, https://www.myria.be/files/20181017_PV_contact_FR.pdf

¹⁹ Rapport intérimaire, pp 22-23.

²⁰ Rapport intérimaire, p.87, point R. *Éloignement vers le Soudan*.

²¹ Pour une analyse détaillée de la pratique des demandes implicites de protection internationale : DE VYLDER, H. en VAN ROEYEN, P., *Het impliciet verzoek om internationale bescherming*, T.Vreemd., 2019, n° 2, pp. 120-138

²² Pour plus de détails voir le rapport intérimaire, pp.71-74.

Concernant les alternatives à la détention, Myria rappelle qu'elles sont obligatoires en droit européen. En effet, la directive accueil²³ et la directive retour²⁴ prévoient que la détention est une mesure de dernier ressort possible seulement si d'autres mesures moins coercitives ne le sont pas. La directive accueil prévoit explicitement que « les États membres veillent à ce que leur droit national fixe les règles relatives aux alternatives au placement en rétention »²⁵.

Il est donc regrettable de les écarter alors qu'un intérêt croissant existe à leur égard²⁶. Plusieurs rapports, dont celui du Conseil de l'Europe, reconnaissent plusieurs avantages aux alternatives à la détention : elles peuvent augmenter le nombre de retours volontaires (toujours préférables aux retours forcés), sont moins nuisibles, moins intrusives pour la personne, moins coûteuses et permettent (pour certaines) d'éviter les fuites²⁷.

Leur efficacité reste la question centrale. Il paraît clair que chaque État membre doit adapter les alternatives qu'il propose en fonction du contexte. Même si les études sur les différentes alternatives sont encore peu nombreuses, il existe des exemples avec des résultats encourageants : un nombre de fuites relativement bas et de résolutions élevés²⁸.

Certaines études et rapports²⁹ montrent également que les alternatives à la détention, lorsque les autorités ne mettent pas en place un système sécuritaire, sont bien moins onéreuses que lorsque la personne est détenue. Il serait intéressant de pouvoir développer cet aspect-là.

Pour la Belgique, les chiffres énoncés par la Commission lui permettent de conclure, dans presque chaque cas, que les alternatives existantes ne fonctionnent pas suffisamment. Et pourtant, peut-on tirer ces conclusions sans avoir réalisé une évaluation globale du système permettant de définir les difficultés rencontrées et d'analyser comment procéder à des améliorations ?

²³ Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *J.O.U.E.*, L.180/96, ci-après directive accueil, art.8.2. et 8.4.

²⁴ Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *J.O.U.E.*, L.348/98, ci-après directive retour, voir notamment l'art.15

²⁵ Directive accueil, art.8.4

²⁶ Voir notamment la conférence organisée le 4 avril 2019 par la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et le Réseau Européen des Migrations au Conseil de l'Europe à Strasbourg sur les alternatives efficaces à la rétention des migrants. <https://www.coe.int/fr/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/-/conference-on-effective-alternatives-to-the-detention-of-migrants>

²⁷ Voir notamment : le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) du Conseil de l'Europe, *Aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrations*, 7 décembre 2017. <https://rm.coe.int/aspects-juridiques-et-pratiques-des-alternatives-efficaces-a-la-retent/16808f69a0>

²⁸ Exemples donnés lors de la conférence organisée par le Conseil de l'Europe, la Commission européenne et EMN le 4 avril 2019 à Strasbourg. Le HCR évoquait une étude portant sur 13 alternatives à la détention implémentées dans le monde où le taux de fuite se situait entre 1 et 20% avec 10 des 13 projets bénéficiant de taux de coopération supérieurs à 94%. UNHCR, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, Avril 2011, PPLA/2011/01.Rev.1, available at: <https://www.refworld.org/docid/4dc935fd2.html>.

Voir aussi 50 International Detention Coalition, *There are alternatives*, 2015. <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf> ou leur database des alternatives existant dans le monde entier : <https://database.idcoalition.org>, ou encore EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of migration*, novembre 2014, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf

²⁹ Voir notamment 50 International Detention Coalition, *There are alternatives*, 2015. <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf> ou leur database des alternatives existant dans le monde entier : <https://database.idcoalition.org>, ou encore EMN, *The use of detention and alternatives to detention in the context of migration*, novembre 2014, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf

Les maisons de retour

Les maisons de retour existent depuis 2008. Or, à ce jour, plus de dix ans après, aucune évaluation en profondeur n'a été réalisée.

Pour l'année 2017, **148 familles** ont quitté une maison de retour. Parmi celles-ci, il y a eu **29% de libérations** (43), **37% d'éloignements** (54) et **34% de fuite** (51). Si on omet les personnes libérées, car elles n'avaient, en réalité, pas leur place en maison de retour (protection internationale, raisons médicales, décision judiciaire, etc.), le ratio entre les éloignements et les fuites est de moitié. Le médiateur fédéral parle d'échec mais en précisant qu'une évaluation approfondie devrait être menée pour le comprendre. Le médiateur explique que « des difficultés de communication avec le coach, l'interruption brutale de la scolarité de l'enfant ou d'un traitement médical suivi dans la région où la famille résidait auparavant, sont autant de facteurs qui font échouer le passage en maison de retour. Un renforcement de l'accompagnement et une meilleure communication avec les parents permettraient certainement de diminuer ce taux d'échec »³⁰.

En outre, des critiques régulières sont émises par la société civile sur le manque de moyens alloués aux maisons de retour ce qui ne permet pas un encadrement adéquat (manque de jeux pour enfants, de mobiliers adéquats, personnel insuffisant pour permettre un suivi de qualité, etc.).

Le coaching à domicile

Le coaching à domicile est également perçu comme un échec et effectivement, au vu des chiffres énoncés dans le rapport intérimaire³¹, peut le paraître. Pourtant, l'OE reconnaît lui-même depuis des années ne pas disposer des moyens suffisants pour appliquer correctement cette alternative. Comme son nom l'indique, le coaching à domicile permet à certaines familles de résider chez elles sous certaines conditions. Elles doivent à cette fin signer une convention qui en prévoit les conditions et les sanctions en cas de non-respect. En théorie, ces familles sont suivies par un agent de soutien de l'OE qui peut avoir accès à leur domicile. En pratique, un agent du bureau Sefor se déplace jusqu'aux maisons communales du lieu de résidence des familles où elles seront convoquées. Il n'y a donc pas de suivi à domicile et l'agent de l'OE ne voit la famille que deux fois dans le meilleur des cas (explication du système et signature de la convention). Il n'est pas surprenant que ce fonctionnement ne permette pas de voir un changement dans l'attitude des familles en séjour irrégulier face à leur retour, au vu de l'absence de contact régulier permettant le développement d'une éventuelle relation de confiance indispensable pour faire le deuil de leur projet migratoire.

Constat : L'OE a déjà communiqué à Myria son intérêt pour son point de vue sur cette question et se dit demandeur d'exemples de bonnes pratiques. Il manifeste également un intérêt pour le développement d'un système collaboratif entre les différents acteurs concernés (OE, Fedasil, communes, CPAS, etc.) afin de délivrer le même message aux personnes en séjour irrégulier, aspect essentiel.

Depuis plusieurs années, Myria recommande qu'une évaluation approfondie des alternatives existantes soit réalisée, que plus de moyens y soient consacrés, mais aussi que d'autres alternatives à la détention soient développées. Diverses alternatives sont proposées, entre autres, dans la directive accueil (telles que de se présenter régulièrement aux autorités, remettre des documents d'identité, ou encore déposer une garantie financière). Mais il en existe d'autres (telles que l'élection d'un garant, une résidence désignée, la vie dans une communauté, etc.). Myria recommande de ne pas limiter ces alternatives aux familles mais de les étendre aux adultes sans enfants.

³⁰ Audition sur le rapport annuel 2016 du Médiateur fédéral, *Ch.*, 2017-2018, Audition du 19 décembre 2017, n°54-2786/002, p.3-6.
<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2786/54K2786002.pdf>

³¹ Rapport intérimaire, pp 71-72.

Myria répète qu'une étude approfondie des alternatives pouvant être mise en place dans le contexte belge avec les différents acteurs concernés est nécessaire. Myria se tient évidemment à disposition pour faire partie de ce processus.

2.3. La détention des personnes vulnérables

Le rapport constate qu'en théorie, certaines balises existent concernant les personnes vulnérables. En effet, celui-ci indique que l'OE a réalisé une note de service interne recommandant d'éviter aussi bien de placer en centre fermé que de donner la priorité à un éloignement des personnes présentant des problèmes médicaux ou psychiques, un comportement inadéquat ou un handicap mental³². Par ailleurs, des fiches d'information à l'attention du service social des centres fermés existent afin de prévoir une attention particulière pour certains types de profil.

En outre, deux pratiques relativement récentes représentent des avancées importantes : l'existence du programme « Special needs » et les adaptations prévues suite à l'arrêt Paposhvili c. Belgique de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour Eur. D.H.)³³.

D'une part, le programme « Special needs » a été mis en place par l'OE depuis 2009. Il a pour objectif de soutenir des personnes vulnérables et permet à certaines de bénéficier d'une assistance individualisée en fonction de besoins spécifiques. En pratique, cependant, il n'est pas toujours clair de savoir pourquoi certaines personnes en bénéficient et d'autres non. De plus, l'aide accordée est souvent organisée pour le vol retour ou dans le pays d'origine, mais pas dans le centre fermé. En 2017, 85 personnes en ont bénéficié³⁴.

D'autre part, et suite à la condamnation de la Belgique par la Cour Eur. D.H. dans l'arrêt Paposhvili, une nouvelle procédure a été mise en place pour les personnes en détention. Pour chaque nouvel arrivant en centre fermé, le médecin du centre remplit une attestation médicale qui indique si la personne souffre ou non d'une maladie qui pourrait constituer un risque de traitement inhumain ou dégradant (contraire à l'article 3 de la CEDH) en cas de retour, ou si des examens complémentaires doivent être réalisés pour le déterminer. S'il détermine qu'un tel risque existe, une deuxième attestation est complétée. Il est alors demandé au service central de l'OE (service Medcoi) de vérifier si les traitements recommandés sont disponibles et accessibles dans le pays de retour. Si c'est le cas, il sera procédé à l'éloignement, sinon, la personne peut faire appel au programme « Special needs » ou être libérée³⁵.

Malgré ces avancées notables, il convient malgré tout de constater qu'en pratique Myria est régulièrement interpellé concernant des personnes présentant un profil vulnérable et qui sont en centre fermé, mais dont la détection ou la prise en charge ne paraît pas adéquate.

³² Rapport intérimaire, p.80. Le comportement inadéquat semble renvoyer ici à des problèmes liés à la santé mentale ou physique de la personne et non à des problèmes d'ordre public sans pour autant que cela soit précisé.

³³ Cour eur. D.H [GC], *Paposhvili c. Belgique*, 13 décembre 2016. La Cour y a considéré qu'il est interdit d'éloigner un étranger gravement malade lorsqu'il y a « des motifs sérieux de croire que cette personne, bien que ne courant pas de risque imminent de mourir, ferait face, en raison de l'absence de traitements adéquats dans le pays de destination ou du défaut d'accès à ceux-ci, à un risque réel d'être exposé à un déclin grave, rapide et irréversible de son état de santé entraînant des souffrances intenses ou à une réduction significative de son espérance de vie (contraire à l'article 3 CEDH) ». A ce sujet, voir: Myria, *La migration en chiffre et en droit 2017*, p.164.

³⁴ MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique. Le droit de vivre en famille sous pressions*, 2018, p 14.

³⁵ Pour plus de détails voir MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique. Le droit de vivre en famille sous pressions*, 2018, pp.29-30.

Myria recommande de développer la formation du personnel travaillant dans les lieux de détention afin de permettre un meilleur encadrement des personnes vulnérables mais également d'améliorer la procédure de détection qui devrait être systématique et préalable à la détention. Cette détection devrait être globale (incluant les victimes de traumatismes et tortures, problèmes de genre, etc.).

2.4. La détention de catégories spéciales : les demandeurs de protection internationale et les mineurs

Les demandeurs de protection internationale

La Commission renvoie ici à son point sur les alternatives à la détention sans répondre spécifiquement à la situation particulière des demandeurs de protection internationale mis en détention.

Sur ce point Myria souhaite rappeler la loi et la pratique. La loi sur les étrangers³⁶ prévoit que l'étranger qui tente d'entrer en Belgique sans autorisation mais qui souhaite obtenir une protection internationale doit présenter sa demande sans délai auprès des autorités chargées des contrôles aux frontières, au moment où celles-ci lui demandent des précisions sur son séjour en Belgique. Dans ce cas, la personne entre dans le champ d'application des directives accueil et procédure³⁷. La loi belge prévoit une procédure de protection internationale spécifique à la frontière³⁸.

En théorie, chaque décision de refus d'accès au territoire et de maintien dans un centre fermé est motivée de façon individuelle. En pratique cependant, les demandeurs de protection internationale à la frontière sont systématiquement détenus au centre de transit Caricole. Pourtant plusieurs instruments internationaux balisent la détention des demandeurs de protection internationale comme la CEDH (article 5) et la jurisprudence de la Cour eur. D.H.³⁹. D'autres instruments précisent ces balises, comme la directive accueil (article 8 - conditions strictes de détention), la directive procédure (article 43 - détention maximum) ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) (article 9). La pratique de la détention systématique des demandeurs de protection internationale à la frontière va à l'encontre des nombreux textes juridiques. La détention ne devrait intervenir qu'en dernier ressort, des alternatives devraient être prévues en droit national et la détention devrait poursuivre un but légitime sur la base des principes de nécessité, proportionnalité et subsidiarité. Elle devrait également être la plus brève possible⁴⁰.

³⁶ Art.50 de la loi sur les étrangers.

³⁷ Directive accueil, *Op.cit.* et directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), *J.O.U.E.*, L 180/60, ci-après directive procédure.

³⁸ Voir l'article 57/6/4 de la loi sur les étrangers.

³⁹ Voir notamment Cour. Eur. D.H., *Saadi c. Verenigd Koninkrijk*, 29 janvier 2008, Cour. Eur. D.H., *Rusu c. Oostenrijk*, 2 octobre 2008, Cour. Eur. D.H., *Thimothawes c. Belgique*, 4 avril 2017.

⁴⁰ Pour plus de détails, voir NANSEN Note – 2018/01, *Demandeurs d'asile frontière : procédure à la frontière et détention*, disponible sur <https://nansen-refugee.be/2018/04/22/note-1-asile-frontiere-detention/>

Enfin, il faut préciser que la pratique belge actuelle de détention quasi systématique des demandeurs de protection internationale à la frontière a déjà fait l'objet de critiques par des instances internationales. 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 de protection internationale arrêtés aux frontières aéroportuaires. Il a estimé que les motifs invoqués pour justifier cette pratique ne constituent pas une raison valable de détention, notamment au regard du critère de nécessité, du caractère de mesure de dernier ressort et de l'exigence de la réalisation d'une appréciation individuelle de la situation⁴¹. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) s'était également dit préoccupé de la détention des demandeurs de protection internationale à la frontière et avait recommandé que leur détention ne soit envisagée qu'en dernier ressort. Il avait suggéré à la Belgique de mettre en place des alternatives⁴².

Myria recommande d'arrêter la détention systématique des demandeurs de protection internationale à la frontière et de prévoir un réel examen individuel de leur situation avec la détention comme dernier ressort.

Les mineurs

Dans son rapport, la Commission justifie la détention de mineurs dans certains cas en se basant sur certaines jurisprudences⁴³.

Pour rappel, depuis plusieurs années, Myria s'est exprimé à l'encontre de la détention des enfants pour des raisons migratoires. Depuis de nombreuses années et suite notamment à la volonté du gouvernement de créer des unités spécifiques pour les familles au centre fermé 127bis, il a recommandé 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. Il considère également que « le respect de l'unité familiale ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant doivent être garantis dans toutes les décisions administratives qui impliquent des mineurs étrangers.

Cette position de Myria à l'encontre de la détention des enfants s'inscrit par ailleurs dans la lignée de celle prise par de **nombreux spécialistes et institutions internationales**, notamment le Conseil de l'Europe, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture ou l'Unicef⁴⁴. Tous s'accordent sur le fait que la détention est néfaste pour les enfants et peut avoir des conséquences graves et traumatisantes à plus ou moins long terme sur leur santé physique et mentale. Et ce, même si elle est de très courte durée et qu'elle se fait dans des conditions relativement humaines.

⁴¹ 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, [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2016\)1](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2016)1)

⁴² Voir CERD, Observations finales concernant le seizième à dix-neuvième rapports périodiques de la Belgique, 14 mars 2014, n°20, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsr69Gyhm7QM1Oqny37itcWjEVavPgZmo0A3IoVNYN%2BfThsdRHcvMRNdzsPMIqHGbjilG4We2W9wWFAcuVVIU4xm21ARE5%2BSGTey22HGQSmS4b1K2OscwieYKdknZfxcedw%3D%3D>.

⁴³ Rapport intérimaire, pp.76-80

⁴⁴ Pour une liste plus précise des différentes positions développées par des instances internationales jusqu'en 2016, Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016, La détention de familles avec enfants mineurs en centre fermé*, pp. 232-233.

En 2017, le Comité des Nations Unies pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et le Comité des droits de l'enfant ont affirmé dans une observation générale conjointe « *que les enfants ne devraient jamais être détenus pour des raisons liées au statut migratoire de leurs parents et les États devraient mettre fin rapidement et sans délai à la détention des enfants pour des motifs d'immigration et éradiquer cette pratique. Tout type de détention d'enfants liée à l'immigration devrait être interdit dans la loi et cette interdiction devrait être pleinement mise en œuvre dans la pratique* »⁴⁵.

Il faut également préciser qu'avant l'ouverture des unités familiales permettant la détention de familles avec enfants en centre fermé et malgré l'existence des maisons de retour, des familles avec enfants mineurs ont néanmoins parfois encore été détenues en centre fermé pour une brève durée, généralement moins de vingt-quatre heures, 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. Ainsi, ce sont : en 2015, 79 familles, dont 120 mineurs ; en 2016, 61 familles, dont 93 mineurs ; et en 2017, 16 familles dont 31 mineurs qui ont été détenues dans ces circonstances en centre fermés (principalement au centre de transit Caricole).

Enfin, il convient de préciser que la situation des mineurs étrangers non accompagnés est différente puisque ces derniers ne peuvent pas être enfermés⁴⁶.

Comme développé dans notre point sur les alternatives à la détention, Myria a déjà exprimé qu'à son sens il faudrait renforcer les moyens matériels et humains dédiés à l'accompagnement à domicile ainsi qu'aux maisons de retour, plutôt que de recourir à l'enfermement de familles⁴⁷. Cela passe également par une évaluation régulière et transparente de ces alternatives.

C'est dans ce sens que Myria ainsi que trois autres institutions indépendantes (le Médiateur fédéral, le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris) avec lesquelles il a effectué une visite commune des unités familiales en septembre 2018, ont réitérés la demande d'évaluation des mesures alternatives qui n'impliquent pas l'enfermement d'enfants ⁴⁸.

2.5. Les mécanismes de plainte en détention

La Commission constate que malgré l'introduction de plusieurs mesures (fiches d'information données aux personnes en détention, DVD d'accueil, nouvelle procédure de plainte possible directement auprès du directeur du centre fermé, etc.), le nombre de plainte d'étrangers demeure limité. Elle constate également que les efforts des centres fermés ont permis d'aborder les difficultés sur le terrain et d'éviter ainsi l'introduction de plainte. Enfin, elle constate que les ONG visitant les centres ne font pas état d'atteintes graves⁴⁹.

⁴⁵ Observation générale conjointe no 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

⁴⁶ vertu de l'article 74/19 de la loi sur les étrangers, « *Les mineurs étrangers non accompagnés ne peuvent pas être maintenus dans des lieux au sens de l'article 74/8, § 2* »

⁴⁷ Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits 2016, Alternative à la détention*, pp. 230-232.

⁴⁸ Communiqué de presse, *Quatre institutions indépendantes demandent l'évaluation des mesures d'expulsion qui n'impliquent pas l'enfermement d'enfants*, 6 septembre 2018, www.myria.be/fr/publications/communique-enfermement-enfants.

⁴⁹ Rapport intérimaire, pp.81-82

De son côté, Myria constate qu'entre 2004 (mise en place de la Commission des plaintes) et 2016, 420 plaintes ont été introduites par des étrangers détenues en centre fermé, dont 257 ont été déclarées recevables (61% des 420 plaintes introduites). Sur ces 257 plaintes jugées recevables, 12 ont été jugées (partiellement) fondées (soit 5% des plaintes recevables). Sur cette même période, 90.214⁵⁰ personnes ont été détenues en centre fermé.

Quant aux plaintes directement adressées au directeur du centre fermé, cette procédure existe depuis 2014. Ces plaintes ne sont, selon l'OE, pas toujours introduites de manière uniforme dans les différents centres fermés. Cet état de fait ne permet pas, de présenter des chiffres fiables et reflétant la réalité, ce que Myria déplore.

Myria a, en 2008, réalisé une analyse approfondie de la Commission des plaintes⁵¹. Ses constats restent, pour la plupart, toujours d'actualité. Il s'agit notamment du fait que :

- Les étrangers souhaitant introduire une plainte doivent le faire via la direction du centre fermé, intermédiaire dissuasif pour beaucoup mettant un frein dès le départ ;
- Le nombre de plaintes est bas ;
- Le taux de décisions donnant raison à l'étranger est excessivement bas (61% des plaintes sont déclarées recevables mais 5% de celles-ci sont jugées (partiellement) fondées ;
- Au sein des décisions déclarées (partiellement) fondées, cela a trait notamment à la situation médicale, au régime de chambre, à la perte de vêtement/emploi de GSM ou à la nourriture. En revanche, aucune des plaintes portant sur le comportement du personnel n'a jamais été déclarée fondée. Certaines ont été jugées irrecevables, d'autres ont été rejetées – certaines au motif qu'entre-temps, le plaignant avait été éloigné ou libéré –, d'autres enfin, ont été clôturées suite à la conclusion d'une procédure de conciliation. Ce qui, à tout le moins, indique qu'elles n'étaient probablement pas totalement infondées.

Myria est d'avis que, plutôt que d'être le reflet de lieux de détention qui seraient irréprochables, le faible taux de plaintes introduites, le taux insignifiant de décisions qui donnent raison aux plaignants et le caractère relativement anodin des quelques plaintes qui ont été déclarées fondées, sont autant d'indices qui exigent que l'on s'interroge sur le système de plainte lui-même. La Cour eur. D.H. a, par le passé, également émis des doutes⁵².

Myria est régulièrement interpellé concernant des problèmes au sein même des centres tels que notamment le manque de confiance envers le personnel, le manque d'information, l'accès difficile à certains soins et, dans des cas extrêmes, des cas de grèves de la faim ainsi que des suicides. Ces interpellations sont de clairs signaux qu'il y a encore matière à améliorer les conditions des personnes en détention.

⁵⁰ Il s'agit de 90.214 inscriptions avec un risque de double comptage les premières années (informations données par l'OE)

⁵¹ Myria, *Commission des plaintes 2004-2007: analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant*, janvier 2008, https://www.myria.be/files/Rapport_final_commission_des_plaintes.pdf

⁵² Cour eur. D.H., *Muskhadzhiyeva et autres c. Belgique*, 19 janvier 2010, §50 : « En ce qui concerne l'omission des requérants de saisir la Commission des plaintes, la Cour doute de l'efficacité de ce recours ».

Le système de plainte

- **N'a pas de garanties suffisantes d'indépendance et d'impartialité**

C'est au secrétariat permanent qu'il appartient, à la fois, de recevoir les plaintes, de les juger recevables ou non sans possibilité de recours, d'instruire les plaintes, de tenter une conciliation et de déterminer la composition concrète de la Commission. Par ailleurs, les étrangers qui souhaiteraient y recourir ne peuvent le faire que par l'intermédiaire de la direction du centre fermé, intermédiaire dissuasif pour beaucoup.

- **Est insuffisamment pertinent du point de vue de l'auteur de la plainte**

Le champ matériel du système de plainte est défini de manière trop restrictive, et la dignité humaine ne se réduit pas au respect des dispositions de l'Arrêté royal du 2 août 2002. Le plaignant qui, au moment où la Commission est appelée à statuer, n'est plus détenu en centre fermé (soit parce qu'il a été éloigné, soit parce qu'il a été libéré) est débouté. Même les allégations les plus graves font l'objet d'une tentative de conciliation. La nature même des décisions que la Commission a le pouvoir de prendre réduit considérablement l'intérêt concret que peut avoir l'étranger détenu à y recourir : elle statue essentiellement par voie de recommandations qui, par essence, ne sont pas contraignantes, et n'ont de valeur que pour l'avenir. Aucune forme de réparation n'est prévue. Ce n'est donc pas un recours effectif au sens de l'article 13 de la CEDH puisqu'il n'existe pas de « redressement approprié ».

- **N'a pas de garanties procédurales suffisantes**

La procédure n'est pas contradictoire ; le plaignant n'a pas accès au dossier constitué par le secrétariat permanent ; ni lui, ni, le cas échéant, son avocat, ne sont systématiquement informés de la date d'audience ; le plaignant ne peut faire entendre des témoins ; les décisions d'irrecevabilité prononcées par le secrétariat permanent ne sont pas motivées et ne sont pas formellement susceptibles d'un recours ; le résultat de la conciliation n'est pas soumis par écrit au plaignant et il n'est pas contraignant pour les parties ; la possibilité de recours en annulation devant le CE contre une décision prononcée par la Commission des plaintes paraît largement formelle et théorique⁵³.

- **Manque de transparence**

Les décisions du secrétariat permanent ne sont pas motivées ; elles ne sont pas soumises à la Commission elle-même ; les décisions de la Commission des plaintes sont totalement confidentielles. Elles ne sont pas publiées. Elles ne sont transmises qu'au plaignant et à la direction du centre fermé concerné. L'interprétation restrictive que donne le secrétariat permanent à son devoir d'information à l'égard de Myria le vide de l'essentiel de son sens : celui de permettre à Myria, au travers d'un système de plaintes performant, d'exercer, de manière indépendante, un rôle de vigilance sur le fonctionnement des centres fermés, et, ainsi, d'y détecter d'éventuels problèmes, occasionnels ou récurrents.

⁵³ À ce jour nous n'avons eu connaissance que d'un recours au CE, n°241.168 du 28 mars 2018 déclaré irrecevable car le CE se déclare incompétent au profit du CCE. Mais ensuite, voir CCE, n°214.432 du 20 décembre 2018 qui déclare qu'il n'y a plus d'intérêt à agir car les effets de la décision sont épuisés. Pourtant, la Cour eur. D.H., dans son arrêt *RONALD VERMEULEN c. Belgique*, 17 octobre 2018, §51-59 a conclu à une violation de l'article 6 de la CEDH en raison du fait que le Conseil d'État ne s'était pas penché sur l'éventuelle influence de la durée de la procédure devant lui sur la perte d'intérêt à agir du requérant entraînant ainsi une atteinte au droit d'accès à un tribunal.

En conclusion

Un système de plainte accessible aux personnes privées de liberté se doit de poursuivre comme objectifs essentiels le respect de la dignité humaine des détenus ainsi que la prévention, et, le cas échéant, la répression de mauvais traitements.

Seul un système indépendant, accessible, efficace, crédible et transparent, et perçu comme tel non seulement par les étrangers détenus mais également par l'ensemble des acteurs concernés peut répondre à ces exigences. Le système de plaintes actuellement destiné aux personnes détenues dans un centre fermé en Belgique n'y satisfait ni dans sa conception, ni dans son fonctionnement réel⁵⁴.

L'article 13 de la CEDH impose, lorsqu'une personne privée de liberté se plaint de conditions de détention dégradantes ou contraire aux droits fondamentaux, un recours effectif. Ce recours doit être à même d'empêcher la continuation de la violation alléguée ou de permettre aux détenus d'obtenir une amélioration de leurs conditions matérielles de détention⁵⁵. Une Commission des plaintes qui ne dispose d'aucun pouvoir de prendre des mesures individuelles afin de faire modifier les conditions de détention d'une personne déterminée n'est pas un recours effectif⁵⁶.

Par ailleurs, l'art. 5§4 de la CEDH impose que le juge chargé de contrôler la légalité de la détention puissent aussi contrôler les conditions de détention⁵⁷.

Pour que la Belgique se conforme à ses obligations internationales, Myria recommande :

- Une refonte complète du système de plaintes actuellement en vigueur au sein des centres fermés calqué, dans la mesure du possible, sur celui prévu au bénéfice des personnes détenues dans des établissements pénitentiaires. Ce système devrait répondre aux garanties d'indépendance et d'impartialité, devrait être accessible -sans devoir passer par la direction du centre-, être pertinent du point de vue de l'auteur de l'acte, transparent et présenter suffisamment de garanties procédurales. Myria renvoie à la liste de recommandations faites dans son analyse de la Commission des plaintes⁵⁸.
- Que la loi sur les étrangers inclue dans les compétences de la chambre du Conseil en plus de son contrôle sur la légalité de la détention, un contrôle sur les conditions de détention.

2.6. Accords de réadmission et le processus d'identification

Myria suit les recommandations de la Commission, émanant du rapport du CGRA suite à la situation des ressortissants soudanais⁵⁹ concernant la procédure d'identification. Celles-ci expliquent que l'organisation d'une mission d'identification à des fins de délivrer un laissez-passer est possible mais qu'il convient de rester extrêmement prudent et de respecter certaines conditions. En effet, avant de procéder à une telle mission, il y a lieu notamment d'examiner attentivement si la personne concernée a besoin ou non de protection internationale⁶⁰.

⁵⁴ Voir également « les 20 principes directeurs sur le retour forcé » développés par le CAHAR du Conseil de l'Europe (2005) = 6^{ème} principe : « Le cas échéant, les personnes détenues doivent avoir le droit de porter plainte pour mauvais traitement ou pour défaut de protection contre les actes de violence de codétenus. Le plaignant et ses témoins doivent bénéficier d'une protection contre les mauvais traitements et actes d'intimidation auxquels la plainte ou les preuves qui l'étaient peuvent les exposer ».

⁵⁵ Voir notamment Cour Eur. D.H., *Bamouhammad c. Belgique*, 17 novembre 2005, § 165-166.

⁵⁶ Voir Cour Eur. D. H., *Vasilescu c. Belgique*, 25 novembre 2014, §77.

⁵⁷ Voir Cour Eur. D. H., *R.T. c. Grèce*, 11 février 2016, §94-100.

⁵⁸ Myria, *Commission des plaintes 2004-2007 : analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant*, op.cit., pp.33-37.

⁵⁹ CGRA, *Le respect du principe de non-refoulement dans l'organisation des retours des personnes vers le Soudan*, 8 février 2018.

⁶⁰ Pour aller plus loin, voir rapport intérimaire, p.85-86.

Dans son Myriadoc 5 Retour, détention et éloignement⁶¹, Myria s'est penché sur ces questions. Il y constate notamment que les règles en matière d'identification varient selon la nationalité. Lorsqu'il n'y a pas d'accord de réadmission, le *modus operandi*, connu de l'administration pour chacun des États, ne figure pas par écrit. Il existe donc une certaine opacité sur les exigences des différents États et les étrangers en séjour irrégulier arrêtés ou détenus ne sont donc pas en mesure de savoir ce qui permet leur identification ou leur éloignement. Ils ne sont généralement spontanément informés de l'état d'avancement de la procédure d'identification que lorsqu'ils reçoivent l'information qu'un vol a été réservé. Myria a pu constater que cela créait parfois un sentiment de méfiance et de résistance de la personne qui devait être éloignée et qui ne comprenait pas sur quelle base elle aurait pu être identifiée. Par ailleurs, parfois la personne détenue a, via des contacts avec son ambassade, reçu l'information que cette dernière ne délivrerait pas de laissez-passer, ce qui semble ensuite être contredit par les autorités belges et suscite dès lors une opposition plus vive par l'intéressé à son éloignement.

Myria rappelle sa recommandation pour qu'une plus grande transparence soit prévue en ce qui concerne le processus d'identification, tant en ce qui concerne les exigences requises que l'état d'avancement du processus dans le cas particulier.

2.7. Usage de la contrainte

Dans son rapport, la Commission évoque le protocole entre la police aérienne et l'OE qui est en cours d'adaptation. Il conclut que le principe de l'utilisation de la contrainte est fixé dans la loi et que le Comité Européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) peut exercer un contrôle. Cependant, aucune analyse ou évaluation de ce protocole ou de l'utilisation de la contrainte en tant que telle n'est réalisée dans le rapport intermédiaire. Ce protocole n'est, en outre, pas public.

Myria renvoie ici aux analyses réalisées dans le Myriadoc détention 2017⁶² et rappelle qu'effectivement un cadre légal existe en matière d'usage de la contrainte aussi bien au niveau national qu'international.

Les règles qui prévalent en matière d'usage de la contrainte varient selon le type de vols. Ainsi, pour un vol de ligne au départ de la Belgique, les règles applicables seront celles en vigueur au sein du Royaume. Par contre, lorsqu'il s'agit d'un vol sécurisé coordonné par différents États membres (JRO), les règles applicables, qui doivent garantir l'utilisation proportionnée de moyens de contrainte pendant toute l'opération de retour⁶³, seront celles définies par Frontex ainsi que sur base d'une liste des moyens de contrainte autorisés définie préalablement à chaque vol par Frontex et l'Etat organisateur⁶⁴. En pratique, pour les vols JRO et s'il s'agit d'escorteurs belges, ces derniers sont liés par les règles applicables en vigueur en Belgique. Ils ne pourront en aucun cas utiliser plus de contrainte ou d'autres normes que celles prévues en Belgique.

En Belgique, la disposition centrale est l'article 37 de la loi sur la fonction de police, complété par un arrêté ministériel précisant certaines règles pour les commandants de bord⁶⁵. Les Commissions Vermeersch avaient également développé une liste de critères auxquels tous les moyens et techniques de contrainte doivent répondre en prônant un système d'utilisation progressive. Suite à ces recommandations, des directives

⁶¹ Pour aller plus loin : Myriadoc 5 Retour, détention et éloignement des étrangers 2017, « un retour à quel prix », pp.62-68.

⁶² Myriadoc 5 Retour, détention et éloignement des étrangers 2017, « un retour à quel prix », pp.73-75

⁶³ Art.28 du Règlement 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (...).

⁶⁴ Art. 6 du Code de conduite Frontex pour les opérations de retour conjointes coordonnées par l'Agence, 7 octobre 2013 et Point 5.6 du Guide des opérations de retour conjointes par voie aérienne coordonnées par Frontex, 12 mai 2016.

⁶⁵ Voir art. 1 et 37 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police et voir art.5 et 6 de l'arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté.

policières relatives à l'éloignement ont été adoptées en 2006 et sont encore d'application à ce jour. À travers une vingtaine de pages, elles précisent le déroulement de l'éloignement avec ou sans escorte et le type de contrainte qui peut être utilisé. Myria regrette que ce document ne soit pas rendu public ce qui permettrait une plus grande transparence sur les moyens de contrainte utilisés et en rendrait possible un meilleur contrôle ou compréhension, y compris de l'étranger lui-même et des juridictions, en cas de plainte.

Myria rappelle sa recommandation de rendre les directives policières relatives à l'éloignement et l'usage de la contrainte publics mais aussi que les procédures et normes qu'elles mettent en place, ainsi que celles qui résultent des recommandations de la Commission Vermeersch, qui ne figure pas actuellement dans une loi, soit si besoin revues pour être intégrées dans une norme légale.

2.8. Le contrôle des éloignements

La Commission rappelle dans son rapport les missions et le rôle de l'AIG, organe chargé du contrôle des retours forcés. Elle explique que l'AIG souscrit aux déclarations de A.I. quant aux limites posées à l'exécution de sa mission de contrôle, en matière de personnel et de financement⁶⁶.

Myria fait ce même constat depuis 2012 (moment où l'AIG a vu ses mandats élargis par la transposition de la directive retour)⁶⁷.

Dans son Myriadoc détention 2018⁶⁸, Myria a compilé les chiffres des rapports annuels de l'AIG 2013-2017. On y voit qu'en 2017, l'AIG a effectué 92 contrôles à l'aéroport de Zaventem pour 7901 tentatives d'éloignement dont 1475 avec escorte. Depuis 2013, il s'agit d'une diminution de 41% des contrôles effectués par l'AIG. Pour l'aéroport de Gosselies, l'AIG a effectué 10 contrôles sur 746 tentatives d'éloignements en 2018 (7 avec escortes et 739 sans escorte).

Myria rappelle pourtant que les droits fondamentaux de l'étranger éloigné ne peuvent être réellement protégés que s'il existe un système efficace assurant un contrôle du retour forcé⁶⁹. La garantie d'un contrôle efficace sur les opérations de retour forcé s'entend au bénéfice de la personne qui est éloignée, mais aussi celui de l'instance qui assure l'éloignement.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) de l'Union Européenne mentionne les divers avantages d'un tel contrôle : limitation du risque de mauvais traitements, feed-back sur une opération de retour aux autorités, transparence afin de limiter le risque de fausses accusations, influence positive sur l'opinion publique en ce qui concerne le retour et diminution générale des tensions qui entourent ces opérations. La directive retour ne stipule pas quelle instance doit assurer le contrôle du retour forcé. L'amendement sur lequel est basé l'article 8 (6) de la directive retour recommandait néanmoins que « les organisations internationales et non gouvernementales compétentes soient associées aux procédures d'éloignement, afin de garantir la régularité de la procédure légale »⁷⁰. Différents États membres ont dès lors choisi d'associer des ONG au contrôle du retour forcé⁷¹.

⁶⁶ Rapport intérimaire, pp.88-89

⁶⁷ A ce sujet, voir notamment : MYRIA, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique*, juin 2014, pp. 40-44 ; MYRIA, *La migration en chiffres et en droits* 2012, pp.156-158, MYRIA, *La migration en chiffres et en droits* 2016, p.241.

⁶⁸ MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique. Le droit de vivre en famille sous pressions*, 2018,, p.16.

⁶⁹ Art. 8(6) de la directive retour.

⁷⁰ Commission LIBE du Parlement européen, Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 20 septembre 2007, amendement 48.

⁷¹ Pour exemples Myria, 'Un nouveau cadre pour la politique d'éloignement', juin 2014, p.43

Dans d'autres pays, l'organe de contrôle se compose d'une combinaison de différentes instances. Une attention particulière doit être accordée à l'indépendance de l'organe de contrôle. La Commission européenne indique ainsi que cette indépendance est compromise dès lors que le contrôle est confié à une section de la police, alors que cette même police est responsable de l'exécution des opérations de retour forcé⁷².

Malgré la recommandation du CPT d'associer également la société civile – et en particulier les ONG – au contrôle⁷³, le gouvernement belge a choisi de confier cette tâche exclusivement à l'AIG qui dépend de l'exécutif, des SPF Justice et Intérieur. S'il est vrai que l'AIG est décrite comme un organe de contrôle indépendant, le fait que ses collaborateurs disposent de compétences policières peut faire naître un soupçon de partialité chez la personne éloignée. En outre, les membres de la cellule 'retour forcé' sont généralement détachés de la police fédérale, dont certains de la police aéroportuaire Brussels Airport, et retourneront donc en principe dans l'organisation qu'ils doivent aujourd'hui contrôler.

Le CPT a d'ailleurs depuis plusieurs années émis une recommandation similaire à l'encontre de la Belgique⁷⁴. Par ailleurs, il faut rappeler qu'une partie de l'éloignement de Semira Adamu a fait l'objet d'un enregistrement vidéo, et que malgré l'absence d'images prises au moment précis de son décès, la diffusion du film lors du procès a contribué à lever le voile sur les faits et à dépeindre la manière dont les choses se sont déroulées.

Enfin, certains pays européens utilisent des systèmes d'enregistrement dans certaines situations. Pour exemple, en Ukraine, l'entretien d'arrivée à la douane de l'aéroport est enregistré⁷⁵.

Compte tenu des moyens limités de l'AIG, Myria rappelle sa recommandation de mettre en œuvre d'un système de surveillance objectif par le biais de l'enregistrement vidéo de chacune des tentatives d'éloignement⁷⁶.

Il s'agirait à tout le moins de surveiller à l'aide de caméra les zones les plus sensibles⁷⁷.

⁷² Commission européenne, Contact Committee "Return Directive" (2008/115/EC), MIGRAPOL CC Return Dir 27.

⁷³ Observations finales du Comité contre la torture, Belgique, novembre 2008, §6 et novembre 2013, §20. Le Comité des droits civils et politique a lui aussi exprimé sa préoccupation quant à un manque de contrôle des opérations de retour et à l'indépendance du mécanisme de contrôle (voir Observations finales, Belgique, octobre 2010, §21).

⁷⁴ Comité contre la torture, Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique, CAT/C/BEL/CO/3, 3 janvier 2014. Voir aussi Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rapport parallèle du Centre pour l'égalité des chances sur le troisième rapport périodique soumis par la Belgique au Comité contre la torture, août 2013, http://www.myria.be/files/int_cat_ngo_bel_fr.pdf

⁷⁵ Exemple donné par nos homologues ukrainiens lors d'un événement organisé par ENNHRI en octobre 2017.

⁷⁶ La Commission Vermeersch était d'avis qu'un enregistrement vidéo n'était pas souhaitable, aussi bien pour des raisons techniques (difficultés de filmer tout l'éloignement sous différents angles) que logistique (investissement financier avec équipe de tournage) ainsi que possibilités d'influencer le comportement des personnes éloignées. Cependant, selon Myria, ses considérations semblent dépassées et de récentes adaptations faites par la Commission de la Protection de la Vie Privée permettent l'utilisation de caméras.

⁷⁷ Comme suggéré par le Conseil de l'Europe dans ses commentaires sur l'article 20 des Vingt principes directeurs sur le retour forcé, en vertu duquel : « Les autorités pourraient envisager d'installer des caméras vidéo pour surveiller les zones les plus sensibles où se déroulent les opérations d'éloignement, notamment le couloir menant sur la piste. Les phases les plus délicates pourraient être enregistrées sur vidéo, notamment le départ du centre où la personne était détenue, le transfert vers l'aéroport et l'embarquement dans l'avion. Malgré le risque que de telles images soient partielles et ne reproduisent pas intégralement la réalité, les avantages d'un enregistrement vidéo, surtout en cas de fausses allégations de mauvais traitements, doivent être mis en balance avec les lacunes et les inconvénients éventuels ».

La Belgique est également l'un des derniers pays de l'Union européenne à ne pas encore avoir ratifié le protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) et donc à ne pas avoir mis en place un mécanisme national de prévention⁷⁸. Les compétences d'un tel mécanisme national de prévention devraient en effet aussi s'étendre à la procédure d'éloignement qui constitue une forme de privation de liberté.

Myria rappelle sa recommandation de mettre en place d'un mécanisme indépendant de contrôle de la détention incluant la procédure d'éloignement.

3. MANQUE DE TRANSPARENCE SUR LE BUDGET

Le Président de la Commission l'a lui-même reconnu, l'aspect budgétaire de la politique d'éloignement est absent du rapport intérimaire. Or, cet aspect est central mais reste nébuleux à bien des niveaux. Quelles sont les dépenses effectuées pour les centres fermés ? Quelles sont-elles pour les alternatives à la détention existantes et les retours volontaires ? Quel budget faut-il prévoir pour les escorteurs ? Comment sont contrôlés ces différents budgets ? Existe-t-il un exercice d'évaluation de la politique de retour et si oui, y a-t-il une vérification pour voir si les coûts (croissants) de la politique de retour (forcé) entraînent également une augmentation des chiffres de retour ? Et quel rapport financier existe-t-il entre les retours forcés et les retours volontaires ? Dans les derniers chiffres dont Myria dispose sur le retour, ceux-ci semblent être en décroissance⁷⁹.

Pourtant, grâce à un tweet de l'ancien Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, on sait que sur la période 2014-2017, le budget alloué aux éloignements a augmenté de 35% (voir Figure ci-dessous)⁸⁰. Celui-ci déclarait en effet au parlement, lors de la discussion sur le budget 2017 : « Les services de retour ont été systématiquement sous-financés par les précédents gouvernements. Pour la deuxième année consécutive, ils recevront une forte augmentation du budget »⁸¹. Cette augmentation a lieu dans un contexte post « crise de l'asile » 2015 et une priorisation de la question du retour à l'agenda politique européen et belge. On sait également que le gouvernement a injecté deux millions d'euros pour la construction des unités familiales fermées. Mais Myria n'a pas réussi à obtenir de budget pour l'année 2018.

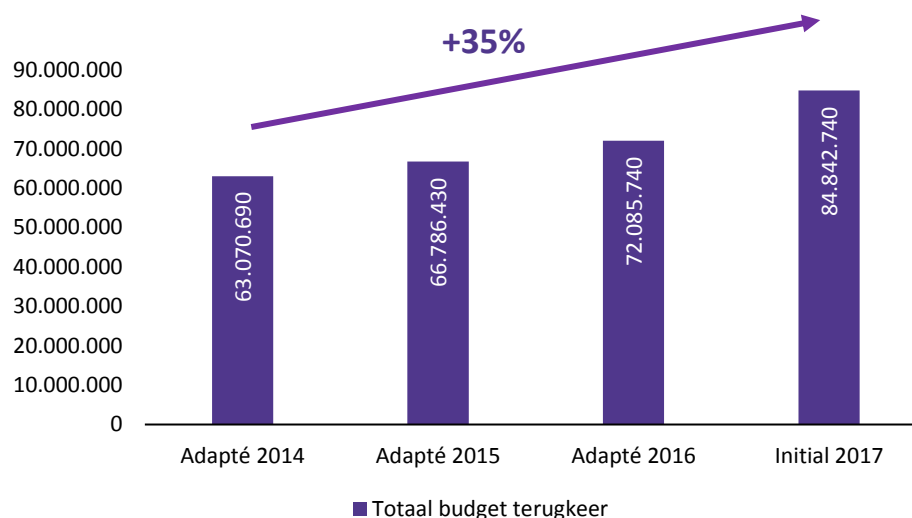
⁷⁸ Le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2002 et est entré en vigueur en 2006. Il a pour objectif l'établissement d'un système de visites régulières sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ces visites sont effectuées par un organisme international, le sous-Comité pour la prévention de la torture, et un organisme national à établir, le mécanisme national de prévention (NPM). En Belgique, Le 19 juillet 2018, la Chambre adoptait le texte portant assentiment de l'OPCAT en séance plénière et celui-ci était soumis à la sanction royale. Plus d'un an plus tard, le texte n'a pas encore été sanctionné par le Roi ni publié au Moniteur Belge. A notre connaissance, l'instrument de ratification n'a pas non plus été déposé aux Nations-Unies, de sorte que l'OPCAT n'est toujours pas officiellement ratifié par la Belgique.

⁷⁹ Voir MYRIA, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique. *Le droit de vivre en famille sous pressions*, 2018 et Houte, Marieke & Arjen Leerkes, 2019, *Dealing with (non-)deportability: A comparative policy analysis of the post-entry migration enforcement regimes of Western European countries*, Report commissioned by the 'Van Zwol committee'

⁸⁰ Ces chiffres ont été confirmés par l'OE mais n'ont ensuite plus été donnés pour l'année 2018.

⁸¹ Projet du budget général des dépenses du 16 décembre 2016, Rapport, n°54-2109/036, p.5. www.dekamer.be/flwb/pdf/54/2109/54K2109036.pdf

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



Dans son Myriadoc détention 2017, Myria expliquait qu’il existe des critiques quant au manque de moyens consacrés aux alternatives à la détention. Myria observait également que des coupes budgétaires générales et spécifiques ont récemment affecté les secteurs de la défense et de l’étude des droits des étrangers au sens large⁸².

La publication d'informations détaillées sur le financement de la politique de retour (et de la politique d'asile et de migration au sens large) peut conduire à une polarisation accrue sur le coût de la migration. Cela ne change en rien le fait qu'un débat public sur ces thèmes doit être rendu possible de manière informée. Si l'on prend un des paramètres par exemple, le faible taux de retour des demandeurs de protection internationale déboutés et qu'on le compare avec les montants consacrés à leur détention et leur éloignement forcé, il est permis de remettre en question le succès de cette politique. Mais cela devrait faire l'objet d'une enquête plus approfondie. En effet, l'accès à ces informations rendrait possible une évaluation globale et transparente de la politique d'éloignement permettant d'avoir toutes les clés en mains pour effectuer certains choix et comprendre pourquoi certaines initiatives fonctionnent ou pas.

Étant donné le rôle de la Commission, Myria recommande dès lors, de saisir l’opportunité pour donner plus de transparence sur les budget(s) consacré(s) à la politique de retour globalement mais aussi pour chaque poste (personnel, coûts des procédures de recours, centres fermés, maisons de retours, retours volontaires, escorteurs, formations, etc.). Myria recommande également de demander un audit à la Cour des Comptes.

⁸² Pour aller plus loin voir Myria, la migration en chiffres et en droits 2018, pp.34-35

CONCLUSIONS

Comme déjà évoqué, si Myria a salué le principe de la création de la Commission Bossuyt, premier pas attendu depuis le deuxième rapport de la Commission Vermeersch en 2005, force est cependant de constater que le rapport intermédiaire ne fournit pas, à ce stade, une évaluation indépendante et impartiale de la politique des retours volontaires et des retours forcés d'étrangers en séjour irrégulier.

En effet, afin de pouvoir faire une évaluation critique de la politique de retour en Belgique, il convient d'aller un pas plus loin. Le rapport intérimaire de la Commission Bossuyt est une première analyse de la réglementation et jurisprudence pertinentes en la matière mais se limite, pour le reste, principalement à répondre aux diverses recommandations émises par des acteurs externes. Il convient maintenant de pousser l'analyse plus loin, dans la lignée des Commissions Vermeersch, et de réaliser une réelle évaluation de la politique d'éloignement, basée sur une méthodologie détaillée et des visites de terrain, avec les progrès réalisés mais également les initiatives à mettre en place pour encore améliorer ce processus sensible et toujours peu transparent. Une évaluation continue devrait également être prévue avec une Commission permanente.

Les deux Commissions Vermeersch ont consacré leur attention sur les fondements éthiques auxquelles une politique d'asile et de migration doit satisfaire, préalablement à l'évaluation de la politique d'éloignement. Elles ont ensuite recherché les « fondements », donc les grandes lignes, d'une politique d'éloignement pour la Belgique. Elles ont posé ces fondements sur deux grands piliers : d'un côté, le besoin d'une politique humaine qui prête une attention particulière aux droits fondamentaux et à la dignité des individus, et d'un autre côté, l'importance d'une politique effective qui vise et atteint des objectifs concrets. Beaucoup de ces fondements ont été respectés, mais certains restent encore problématiques aujourd'hui.

Le besoin d'une politique humaine qui prête une attention particulière aux droits fondamentaux et à la dignité des individus peut être perçue comme un frein à des retours effectifs rapides mais reste un pilier essentiel de toute société démocratique.

Recommandation 1 : Avoir une Commission permanente d'évaluation et de suivi des éloignements

Myria rappelle la recommandation des Commissions Vermeersch au gouvernement de mettre en place une Commission permanente d'évaluation et de suivi des éloignements, incluant une méthodologie claire ainsi que des visites de terrain.

1. Le principe de l'indépendance de cette Commission est primordial ;
2. Cette commission devrait se composer de représentants des administrations publiques, d'experts indépendants et représentants de la société civile ;
3. Cette Commission aurait une double mission :
 - superviser le suivi des recommandations des Commissions Vermeersch et leur application.
 - Procéder régulièrement à une évaluation générale de la politique d'éloignement – dans un contexte plus global de politique d'asile et de migration.

Cette Commission devrait disposer des moyens nécessaires pour remplir sa mission et rédige périodiquement un rapport au Parlement. Ses missions, les ressources nécessaires pour son fonctionnement, sa composition et son mandat sont fixés par la loi.

Recommandation 2 : Prévoir un examen minutieux du risque de mauvais traitement

Myria rappelle à la Commission sa recommandation : lorsque l'étranger allègue un risque de mauvais traitement ou que ce risque découle manifestement de la situation dans le pays de renvoi, la loi impose un examen minutieux de ce risque par une autorité disposant des compétences et des ressources nécessaires. En effet, une équipe spécialisée doit examiner la bonne application du principe de non-refoulement. Cette obligation incombe aux autorités qui adoptent une décision d'éloignement et ce indépendamment d'une demande de protection internationale.

Recommandation 3 : Prévoir une évaluation approfondie des alternatives à la détention

Constat : L'OE a déjà communiqué à Myria son intérêt pour son point de vue sur cette question et se dit demandeur d'exemples de bonnes pratiques. Il manifeste également un intérêt pour le développement d'un système collaboratif entre les différents acteurs concernés (OE, Fedasil, communes, CPAS, etc.) afin de délivrer le même message aux personnes en séjour irrégulier, aspect essentiel.

Depuis plusieurs années, Myria recommande qu'une évaluation approfondie des alternatives existantes soit réalisée, que plus de moyens y soient consacrés, mais aussi que d'autres alternatives à la détention soient développées. Diverses alternatives sont proposées, entre autres, dans la directive accueil (telles que de se présenter régulièrement aux autorités, remettre des documents d'identité, ou encore déposer une garantie financière). Mais il en existe d'autres (telles que l'élection d'un garant, une résidence désignée, la vie dans une communauté, etc.). Myria recommande de ne pas limiter ces alternatives aux familles mais de les étendre aux adultes sans enfants.

Myria répète qu'une étude approfondie des alternatives pouvant être mise en place dans le contexte belge avec les différents acteurs concernés est nécessaire. Myria se tient évidemment à disposition pour faire partie de ce processus.

Recommandation 4 : Prévoir un meilleur encadrement des personnes vulnérables en détention

Myria recommande de développer la formation du personnel travaillant dans les lieux de détention afin de permettre un meilleur encadrement des personnes vulnérables mais également d'améliorer la procédure de détection qui devrait être systématique et préalable à la détention. Cette détection devrait être globale (incluant les victimes de traumatismes et tortures, problèmes de genre, ...).

Recommandation 5 : Mettre en place un réel examen individuel de la situation du demandeur de protection internationale à la frontière sans détention systématique

Myria recommande d'arrêter la détention systématique des demandeurs de protection internationale à la frontière et de prévoir un réel examen individuel de leur situation avec la détention comme dernier ressort.

Recommandation 6 : Prévoir une évaluation des mesures alternatives à la détention des enfants

Myria rappelle à la Commission la recommandation faite avec trois autres institutions indépendantes (le Médiateur fédéral, le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris) recommandent l'évaluation des mesures alternatives à la détention qui n'impliquent pas l'enfermement d'enfants.

Recommandation 7 : Prévoir une refonte complète du système de plainte et prévoir dans la loi un contrôle des conditions de détention par la Chambre du Conseil

Pour que la Belgique se conforme à ses obligations internationales, Myria recommande :

- Une refonte complète du système de plaintes actuellement en vigueur au sein des centres fermés calqué, dans la mesure du possible, sur celui prévu au bénéfice des personnes détenues dans des établissements pénitentiaires. Ce système devrait répondre aux garanties d'indépendance et d'impartialité, devrait être accessible -sans devoir passer par la direction du centre-, être pertinent du point de vue de l'auteur de l'acte, transparent et présenter suffisamment de garanties procédurales. Myria renvoie à la liste de recommandations faites dans son analyse de la Commission des plaintes.
- Que la loi sur les étrangers inclue dans les compétences de la chambre du Conseil en plus de son contrôle sur la légalité de la détention, un contrôle sur les conditions de détention.

Recommandation 8 : Avoir une plus grande transparence dans la procédure d'identification

Myria rappelle sa recommandation pour qu'une plus grande transparence soit prévue en ce qui concerne le processus d'identification, tant en ce qui concerne les exigences requises que l'état d'avancement du processus dans le cas particulier.

Recommandation 9 : Prévoir la publicité des normes policières sur l'usage de la contrainte

Myria rappelle sa recommandation de rendre les directives policières relatives à l'éloignement et l'usage de la contrainte publics mais aussi que les procédures et normes qu'elles mettent en place, ainsi que celles qui résultent des recommandations de la Commission Vermeersch, qui ne figure pas actuellement dans une loi, soit si besoin revues pour être intégrées dans une norme légale.

Recommandation 10 : Prévoir un enregistrement vidéo de chaque tentative d'éloignement

Compte tenu des limites que pose le contrôle de l'AIG, Myria rappelle sa recommandation de mettre en œuvre d'un système de surveillance objectif par le biais de l'enregistrement vidéo de chacune des tentatives d'éloignement.

Il s'agirait à tout le moins de surveiller à l'aide de caméra les zones les plus sensibles.

Recommandation 11 : Mise en place d'un mécanisme indépendant de contrôle de la détention incluant la procédure d'éloignement

Myria rappelle sa recommandation de mettre en place d'un mécanisme indépendant de contrôle de la détention incluant la procédure d'éloignement.

Recommandation 12 : Avoir plus de transparence quant au(x) budget(s) consacré(s) à la politique de retour

Étant donné le rôle de la Commission, Myria recommande dès lors, de saisir l'opportunité pour donner plus de transparence quant au(x) budget(s) consacré(s) à la politique de retour globalement mais aussi pour chaque poste (personnels, coûts des procédures de recours, centres fermés, maisons de retours, retours volontaires, escorteurs, formations, ...). Myria recommande également de demander un audit à la Cour des Comptes.