

**FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE**  
**HUMAINE ET EFFICACE D'ELOIGNEMENT**  
**D'ETRANGERS DU TERRITOIRE**

**Rapport final**

**de la Commission chargée de l'évaluation des  
instructions en matière d'éloignement (II)**

Présenté au Ministre de l'Intérieur

le 31 janvier 2005

## **Table de Matières**

Table de Matières .....	2
Liste des abréviations .....	5
Introduction générale .....	7
Partie I: la mission de la Commission: une première orientation.....	9
I.1. Principes éthiques .....	9
I.2. Justification de la politique d'éloignement.....	13
I.2.1. Introduction .....	13
I.2.2. Considérations générales concernant la politique des étrangers.....	13
I.2.3. Difficultés particulières liées à la politique d'éloignement.....	17
I.2.4. Portée de ce rapport final.....	19
I.3 Apports des institutions internationales impliquées dans les droits de l'homme.....	20
I.3.1 "Recommandation du Commissaire aux Droits de l'Homme relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion" (19 septembre 2001).....	20
I.3.2. Application des conventions internationales en matière de torture et d'autres traitements inhumains .....	28
I.3.3. L'arrêt Čonka .....	30
I.3.4. Commentaire d'Amnesty International sur le "Rapport Intermédiaire" de la Commission. ....	31
Partie II. Droit et pratique de l'éloignement d'étrangers: développements et problèmes.....	35
II.1. Cadre juridique. ....	35
II.1.1. Réglementation et jurisprudence relative aux étrangers.....	35
II.1.2. Réglementation et jurisprudence relative à la contrainte par les services de police. ....	36
II.1.3. Réglementation et jurisprudence relative à la sécurité du transport aérien et maritime. ....	38
II.1.4. Comptes rendus et rapports .....	38
II.1.5. Terminologie .....	39
II.2. Les éloignements dans la pratique.....	41
II.2.1. L'éloignement d'étrangers.....	41
II.2.1.1. Aperçu général des éloignements.....	41
II.2.1.2. Eloignements sans et avec escorte.....	42

II.2.1.3. Une comparaison entre les éloignements de 2003 et les éloignements de 2002.....	46
II.2.2. Un coup d'œil sur la détention des personnes à éloigner .....	46
II.2.3. Quelques données sur la procédure d'asile .....	47
II.2.3.1. Les données générales sur le nombre des demandes d'asile (1997-2003) .....	47
II.2.3.2. Le traitement des demandes d'asile par les diverses instances.....	48
II.2.4. Un coup d'œil sur la procédure de régularisation.....	50
II.2.5. Quelques données concernant les interceptions par la police .....	51
Partie III. Recommandations de la Commission pour une politique d'éloignement humaine et efficace.....	54
III.1. Renforcer la protection juridique de toutes les personnes concernées. ....	54
III.1.1. Renforcer la protection juridique des services de police .....	54
III.1.2. Renforcer la protection juridique des personnes à éloigner .....	57
III.2. Éviter l'usage de la violence par tous les intéressés. ....	63
III.2.1. Éviter l'usage de la contrainte par les services de police .....	63
III.2.2. Éviter l'usage de la violence par les personnes à éloigner .....	70
III.3. Améliorer la communication entre les services concernés par les éloignements. ....	74
III.3.1. Communication préalable à l'éloignement .....	74
III.3.2. Communication durant l'éloignement.....	76
III.3.3. Communication lors du transfert aux autorités locales ou lors d'un transit.....	77
III.4. Mieux protéger les catégories spéciales de personnes. ....	79
III.4.1. Les femmes enceintes .....	79
III.4.2. Porteurs de maladies contagieuses .....	80
III.4.3. Familles avec enfants .....	81
III.4.4. Mineurs non accompagnés .....	81
III.5. Intégrer la politique de l'éloignement dans la chaîne de l'asile et de la migration.....	83
III.5.1. Encourager le retour autonome des étrangers.....	83
III.5.2. Améliorer la procédure d'asile .....	84
III.5.3. Développer une politique de migration intégrée.....	86
III.6. Assurer un bon suivi des recommandations de la Commission.....	91
III.6.1. Diffuser largement les recommandations.....	91
III.6.2. Évaluer efficacement les recommandations .....	92
Liste des Recommandations.....	93
Bibliographie sélectionnée. ....	96

ANNEXES..... 99

## **Liste des abréviations**

A.I.	Amnesty International
ANAD	Accompanied Inadmissible Person
C.G.R.A	Commissariat général aux Réfugiés et Apatrides
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
DEPA	Deported Person Accompanied
DEPO	Deported Person
DEPU	Deported Person Unaccompanied
D.G.A.	Directorat Général de l'Aéronautique
D.G.E.P.M.	Directorat général de l'Exécution des Peines et des Mesures
O.E.	Office des Etrangers
PS	Premier Secours
C.E.D.H.	Cour Européenne des Droits de l'Homme
UE	Union Européenne
C.E.D.H.	Convention européenne des Droits de l'Homme
SPF	Service Public Fédéral
INAD	Inadmissible Person
OIM - IOM	Organisation Internationale de la Migration
LIFO	Last In First Out
MPOT	Equipe de soutien social et psychologique
MNA	Mineur non accompagné
ONG	Organisation non gouvernementale
REAB	Return and Emigration of Asylum-Seekers from Belgium
CE	Conseil de l'Europe
CP	Code Pénal

SIS	Système (d') information Schengen
UM	Unaccompanied Minor
NU	Nations Unies
DSAN	Détachement de Sécurité de l'Aéroport National

## Introduction générale

Le 21 janvier 1999, la Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement (ci-après appelée Commission (I)) a présenté son rapport final au Ministre de l'Intérieur de l'époque, Mr L. Van den Bossche.<sup>1</sup> Cette Commission avait vu le jour à la suite du décès tragique de la demandeuse d'asile nigériane Semira Adamu (22 septembre 1998). Dans ce premier rapport, il apparut alors que les directives relatives à l'éloignement de personnes dont la demande d'asile avait été rejetée présentaient d'importantes lacunes ou avaient été mal comprises en raison d'une formation insuffisante. La tâche principale consista à reformuler ces directives afin d'éviter les accidents futurs et, plus généralement, à veiller à ce que les éloignements puissent se dérouler humainement, en tenant compte des droits fondamentaux de l'homme et de toutes les dispositions internationales en vigueur en la matière.

Le 13 janvier 2004, le Ministre actuel de l'Intérieur, Mr P. Dewael a de nouveau installé une 'Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement' dont la composition fut quelque peu modifiée (ci-dessous appelée Commission (II) ou la Commission). Sa mise en place a fait suite au jugement du Tribunal de première instance de Bruxelles (12 décembre 2003) évaluant les responsabilités dans le décès de Semira Adamu et de l'agitation qui avait découlé de ce jugement auprès des membres du personnel de la police de l'aéroport de Bruxelles National (Brunat) chargés des éloignements au départ de Zaventem. La mission de cette Commission consistait à se pencher à nouveau sur la problématique des éloignements et à essayer d'adapter les directives afin que ces éloignements puissent se dérouler humainement aux yeux des personnes éloignées tout en pouvant garantir la sécurité des policiers et en précisant leur position juridique. On peut trouver la composition de la Commission en annexe à ce rapport final.

La Commission a étalé ses activités entre janvier et décembre 2004. Lors de son installation, le Ministre lui avait demandé de travailler avec toute la promptitude requise, car après le jugement prononcé par le tribunal correctionnel, les organisations syndicales de police avaient décrété ne plus vouloir effectuer de rapatriements forcés. Le 03 février 2004, le Ministre de l'Intérieur et les organisations syndicales signaient un accord permettant la reprise des éloignements. Pour ces raisons, la Commission décida de s'atteler en premier lieu à l'élaboration d'un rapport intermédiaire, qui fut transmis au Ministre le 17 mai 2004. Le présent rapport a été remis au Ministre le 31 janvier 2005.

Pendant l'exercice de sa mission, la Commission a fait usage de différentes méthodes. Elle a tout d'abord étudié de nombreux documents, en l'occurrence la législation nationale et internationale en vigueur concernant la problématique des éloignements, des rapports émis par des services fédéraux qui portent une responsabilité dans les éloignements, des rapports d'organisations non-gouvernementales, ainsi que de la littérature scientifique. Quelques membres de la Commission, dont le président, prirent part de façon effective à des opérations d'éloignement, y compris à la partie concernant la remise des intéressés aux autorités locales. La Commission invita également lors de ses discussions plusieurs services fédéraux à venir donner des explications sur différents aspects de la politique générale d'éloignement et d'asile (voir annexe). A deux reprises, la Commission organisa aussi des séances d'écoute avec les organisations non-gouvernementales intéressées dans le thème des éloignements, afin d'entamer une discussion sur le rapport intermédiaire et d'émettre des suggestions pour le rapport final.

Ce rapport final est composé de trois grandes parties. La partie I introduit et esquisse le cadre général dans lequel la Commission s'est située. Elle reprend les principes éthiques de la Commission, une

---

<sup>1</sup> Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement, *Rapport final présenté au Ministre de l'Intérieur le 21 janvier 1999*, 31 p.

réflexion générale sur la politique de l'éloignement, et une discussion de plusieurs textes internationaux relatifs à l'éloignement des étrangers. La partie II donne un bref aperçu du cadre juridique complexe qui est d'application sur la problématique des éloignements, et tente également d'illustrer la pratique des éloignements à l'aide de quelques chiffres. Dans la troisième et dernière partie, la Commission formule ses recommandations. Celles-ci sont basées sur des textes, des pratiques et des discussions existants, mais ont explicitement pour but d'élargir les pistes traditionnelles afin de rendre possible une modernisation de la politique d'éloignement. Le tout se termine par une liste de références et par diverses annexes.

Il est essentiel d'insister sur le fait que la Commission s'est uniquement limitée à rechercher les « fondements », donc les grandes lignes, d'une politique d'éloignements pour notre pays. Elle a posé ses 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. Il n'était formellement pas du ressort de la Commission de faire une analyse exhaustive et scientifique de la politique d'éloignement, et encore moins d'effectuer une étude comparative avec la façon de travailler de nos voisins. Pour ce faire, d'autres instances sont mieux équipées que nous.



## **Partie I: la mission de la Commission: une première orientation**

### **I.1. Principes éthiques**

I.1.1. Le fait qu'une "justification éthique" fut formulée dans le préambule du rapport de la Commission (I) a donné lieu à des critiques ainsi qu'à quelques erreurs dans le chef de plusieurs commentateurs et dans une partie de l'opinion publique.

Certains étaient d'avis que cette première Commission avait – ou aurait dû avoir – pour mission de porter un jugement sur la politique de la Belgique en matière d'éloignements ou même, de façon générale, sur l'intégralité de la politique des étrangers dans ce pays voire au sein de l'Union européenne.

D'autres avaient compris qu'il s'agissait en l'espèce d'une Commission censée évaluer d'un point de vue éthique la politique sur ces deux terrains et son exécution concrète.

Aucune des deux conceptions ne correspondait à la réalité. Au demeurant, il était aisé de déduire de la composition de cette Commission qu'il ne s'agissait ni d'une commission politique ni d'une commission éthique. En plus des trois professeurs d'université, compétents sur le plan éthique, juridique et médical, elle se composait principalement de personnes qui pouvaient représenter les exécutants de la politique dans le domaine des éloignements.

Les membres de la Commission se sentant impliqués non seulement en tant que membres du Comité mais aussi en tant qu'êtres humains - surtout étant donné qu'il s'agit d'une pratique (l'éloignement) comportant un risque de violations des droits de l'homme - avaient estimé devoir formuler quelques principes éthiques qu'ils considéraient personnellement comme des conditions préalables avant de pouvoir s'atteler à leurs travaux.

Ils étaient de plus arrivés à la constatation que les directives destinées aux exécutants directs – essentiellement des fonctionnaires du service de l'Office des Etrangers et de la police – ne pouvaient être efficaces que si une politique d'asile plus large répondait à un certain nombre d'exigences. C'est la raison pour laquelle dans ce domaine également, ils avaient formulé des suggestions. De la sorte, ils ont élargi eux-mêmes le terrain de leurs compétences et non pas rétréci, comme cela a été suggéré.

Ces conditions éthiques et ces suggestions concernant la politique ne prétendaient pas poser les fondements d'une politique générale d'asile et d'éloignement – ce qui ressortit à la compétence du parlement et du gouvernement - mais représentaient à leurs yeux le minimum requis pour justifier pour eux-mêmes le fait de contribuer à cette tâche et pour l'exécuter d'une façon correcte.

Ils n'ont pas pu donner l'assurance que l'on respecterait toujours ces conditions et suggestions – tout travail humain comporte des manquements – mais ils étaient partis du principe que les responsables sur le plan législatif, exécutif et judiciaire devraient les concrétiser au mieux.

I.1.2. Les membres de cette nouvelle Commission (II) sont aussi partis du fait qu'ils ne pouvaient coopérer en toute conscience à cette mission que s'ils avaient une garantie suffisante que les instances compétentes respecteraient les conditions mentionnées antérieurement. Ces conditions sont à nouveau stipulées ci-dessous (citation):<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Voir pour ceci : Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement, *Rapport final présenté au Ministre de l'Intérieur le 21 janvier 1999*, 31 p., 5-6.

*“(1) La politique du Gouvernement belge vise à garantir à tous les demandeurs d’asile pouvant faire appel, d’une manière légitime au statut de réfugié, tel que prévu à l’article 1er, A (2) de la Convention de Genève de 1951 et dans tous les textes complémentaires, un pareil statut et ce, dans un délai raisonnable, à savoir limité (max. 1 an, y compris la procédure d’appel).*

*(2) Le Gouvernement belge fera le nécessaire pour que l’article 1er, A (2) reçoive une interprétation “humanitaire” plus large et sera par ex. également appliqué à des formes de poursuite n’émanant pas directement des autorités, comme par exemple la poursuite systématique de certains groupes de concitoyens, l’Etat n’offrant pas de protection efficace (exemples-type : poursuite de journalistes et de femmes progressives en Algérie, la menace de mutilation génitale des femmes dans certains pays africains, ou, si les assertions se confirment, les attaques forcenées par des citoyens sur des gitans en Slovaquie). La Commission est consciente du fait qu’en ce qui concerne cette protection « humanitaire », tant la constatation des faits que sa qualification précise, peuvent s’avérer problématiques. De ce fait, elle estime que notre Gouvernement doit aspirer, au niveau européen, à une collaboration permettant un examen plus approfondi de ces problèmes et donnant lieu à des directives conjointes.*

*(3) En ce qui concerne l’afflux de personnes pendant certaines périodes à la suite de guerre ou de guerre civile dans leur pays, le gouvernement va instaurer un statut de résidence temporaire et dans ce contexte également, on recherchera une impulsion active de collaboration au sein de l’Europe.*

*(4) Quant à la problématique de « régularisation » des « illégaux » de longue durée résidant dans notre pays, la Commission approuve les critères minimaux proposés par le Ministre de l’Intérieur mais exprime en même temps le souhait que, lors de l’examen des cas particuliers, une interprétation large soit appliquée par ex. en ayant une appréciation positive pour les activités sociales précieuses.*

*(5) Bien que strictement superflu, la Commission rappelle qu’elle suppose que toutes les conventions approuvées par notre pays en matière de droits de l’homme, soient respectées par tous nos fonctionnaires et en particulier, elle souligne les droits et les obligations des commandants de bord des avions, tels que prévus dans la Convention de Tokyo de 1963 ».*

**I.1.3.** Depuis le rapport final de la Commission (I), la situation a évolué à certains égards.

(a) En ce qui concerne le point (1) des ‘conditions’, le gouvernement a consenti des efforts afin d’accélérer la procédure. Pour ce faire, il s’est basé sur le principe du LIFO (last in – first out). Il découle de l’application de ce système que les demandeurs d’asile tout récemment arrivés obtiennent une réponse définitive beaucoup plus rapide que par le passé à leur demande d’asile.

Nous devons toutefois constater que le problème des personnes qui avaient déjà du retard (les ‘first-in’ qui n’ont pas encore été traités) n’a pas été complètement résolu. Il demeure possible que des personnes qui, plusieurs années durant, ont agi au mieux pour s’intégrer dans notre pays soient quand même expulsées. Parfois, le retard est dû à l’intéressé lui-même.

Les autorités ont toutefois négligé d’aborder de manière adéquate les autres aspects du problème des demandeurs d’asile ‘first-in’ (ex. y-a-t-il eu un suivi efficace ?). Du reste, on constate, lors de l’éloignement de familles, que ce sont principalement les enfants mineurs, qui se sont bien adaptés ici,

qui en souffrent beaucoup. Ils ne peuvent certainement pas être rendus responsables du retard éventuellement imputable à leurs parents.

A cet égard, une seconde question se pose : dans quelle mesure est-il donné suite à un ordre de quitter le territoire au terme d'une procédure LIFO négative. La Commission constate que nous disposons de données insuffisantes sur le déroulement des événements après la clôture de la procédure. S'il s'avérait que les personnes qui n'ont pas obtenu l'asile séjournent néanmoins illégalement dans notre pays, cela prouverait que cette méthode n'a eu qu'un succès de façade.

#### Point de vue 1

*La Commission estime que le gouvernement doit prendre des mesures spéciales afin de combler le retard observé dans le traitement des demandeurs d'asile 'first-in' en optimisant et en étendant les services compétents pour le traitement de ces dossiers.*

#### Point de vue 2

*La Commission juge particulièrement souhaitable que le ministre examine au cas par cas la situation des familles dont les enfants sont bien intégrés et qui se sont rendues utiles à la société, ainsi que dans les cas de procédures de longues durées qui ne sont pas imputables aux étrangers intéressés, et qu'au besoin il puisse dès lors faire usage de sa compétence discrétionnaire pour octroyer un permis de séjour pour des raisons humanitaires.*

#### Point de vue 3

*Pour une évaluation ultérieure du succès de la procédure LIFO, il est nécessaire que l'Office des Etrangers (OE) dispose d'évaluations concernant le nombre de personnes qui ont quitté le territoire après le refus de leur demande d'asile, combien sont restées en Belgique, la situation dans laquelle elles se trouvaient, etc. S'il s'avère que la procédure LIFO n'a pas donné les résultats escomptés, il convient de prendre les mesures nécessaires ( voir ci-dessous). De tels suivis sont également souhaités à propos d'autres aspects de la politique des étrangers.*

(b) En ce qui concerne le point (2) des 'conditions', la Commission a l'impression que le commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA) prend en considération les aspects humanitaires liés aux demandes d'asile mentionnés ici et insiste sur l'importance d'une attention permanente accordée aux nouveaux problèmes qui peuvent surgir.

(c) En ce qui concerne le point (3), une modification de loi du 18 février 2003 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers a accordé un statut particulier aux réfugiés qui arrivent en nombre à certaines périodes, à la suite d'une guerre ou d'une guerre civile dans leur pays.

#### Point de vue 4

*La Commission attend qu'une protection spéciale soit garantie à ceux qui peuvent prouver qu'ils courent un risque individuel.*

(d) En ce qui concerne le point (4), les 'régularisations' (loi du 22 décembre 1999) ont permis de résoudre un grand nombre des problèmes visés dans cette loi dans l'esprit de la Commission (I). Toutefois, quelques dossiers traînent toujours.

A cet égard également, la Commission estime que le ministre doit faire usage de sa compétence lorsqu'il est manifeste que des considérations humanitaires entrent en compte.

(e) Eu égard aux points (2) et (3), la Commission attend du gouvernement belge qu'il défende les positions rappelées ici à l'échelon européen.

## **I.2. Justification de la politique d'éloignement**

### **I.2.1. Introduction**

A l'issue de la publication du rapport de la Commission (I), de violentes critiques provenant de différentes directions ont suggéré que les membres de cette Commission s'étaient contentés de se charger des modalités d'exécution sans comprendre que la politique des étrangers en elle-même posait problème. Cette Commission (II) souhaite dès lors s'étendre plus à fond sur les aspects généraux de la politique des étrangers de notre pays et examiner comment situer, dans ce cadre, la politique d'éloignement.

La Commission persiste à croire que la politique d'éloignement constitue une composante essentielle de la politique des étrangers de l'Etat belge, qui repose sur le travail législatif du parlement et des arrêtés que le pouvoir exécutif a pris sur la base de cette législation.

Tous les partis qui, depuis l'approbation de la loi du 15 décembre 1980, ont participé au gouvernement fédéral, portent la responsabilité complète de cette politique sous tous ses angles parce qu'aucun de ceux-ci n'a contesté les principes de cette législation et de ses arrêtés d'exécution.

Il est important de le faire remarquer car certains (même des parlementaires) ont tendance, à la suite de certains incidents, à émettre des critiques virulentes par rapport aux personnes et instances qui ont dû mettre en pratique les décisions du parlement et du gouvernement. L'objectif de la Commission n'est pas d'approuver d'éventuels dérapages, mais elle souhaite attirer l'attention sur le fait que quiconque conteste le principe même de l'éloignement, y compris les éloignements forcés, ne doit pas s'adresser aux exécutants, mais au parlement et au gouvernement.

La Commission signale aussi que la politique des étrangers et la politique d'éloignement qui y est associée, sont extrêmement délicates et difficiles tant sur le plan éthique que dans le cadre de leur concrétisation et qu'elles sont considérées comme telles par les personnes qui doivent l'exécuter.

### **I.2.2. Considérations générales concernant la politique des étrangers**

Ce n'est ni la mission ni l'objectif de la Commission d'indiquer la direction à suivre lors de l'élaboration des principes de la politique des étrangers et d'éloignement. Comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, ce travail incombe au pouvoir législatif et exécutif avec, il est vrai, une contribution du pouvoir judiciaire pour son application.

Toutefois, sur la base de ses connaissances en la matière, la Commission juge souhaitable de mettre en avant quelques points de vue relatifs à une approche intégrée de la politique d'asile et de migration.

**I.2.2.1.** La migration internationale est une problématique de niveau mondial qui a une longue histoire et qui perdurera probablement encore longtemps et chaque fois selon des modalités différentes. C'est pour cette raison que la Commission pense qu'une approche globale, ouverte à tous les niveaux de migration, est nécessaire ainsi qu'une attention particulière pour les causes sous-jacentes de la migration, la politique d'entrée et d'accès et la politique d'intégration et de retour. L'ampleur du phénomène est d'une nature telle qu'une approche commune au niveau européen est inévitable. La politique européenne d'asile et de migration doit reposer sur une analyse collective de tous les aspects des phénomènes de migration. Il est essentiel que la collecte, la communication, l'échange et l'utilisation efficace des informations et des données actuelles relatives à toutes les évolutions importantes sur le plan de la migration soient intensifiés.

La Commission prend connaissance du fait que la seconde phase du développement d'une politique commune dans le domaine de l'asile, de la migration et des frontières, a été lancée. Cette politique est basée sur la solidarité entre Etats membres, une répartition honnête des responsabilités, y compris les conséquences financières et une coopération pratique plus étroite entre ces Etats: assistance technique, formation et échange d'informations, contrôle de l'exécution correcte et ponctuelle, application des instruments et poursuite de l'harmonisation de la législation.

L'asile et la migration sont sans aucun doute des problèmes qui ne se posent pas uniquement dans les pays de destination. La politique doit être orientée pour aider là où il le faut, avec des fonds communautaires existants, des pays tiers en leur offrant un réel partenariat en vue de :

- améliorer leur potentiel dans le domaine de la gestion de la migration et de la protection des réfugiés ;
- éviter et combattre les types d'immigration non souhaités ;
- dispenser des informations sur les canaux de migration légaux ;
- résoudre les situations dans lesquelles se trouvent les réfugiés.

Ceci pourra se faire en rendant plus accessibles des solutions durables, en mettant sur pied un potentiel de contrôle-frontière, en améliorant la protection des documents et en s'attaquant au problème du retour au pays. Une politique qui associe la migration, la coopération au développement et l'aide humanitaire doit être cohérente et élaborée en partenariat et en concertation avec les pays et les régions d'origine.

Les migrants qui n'ont pas ou plus le droit de séjourner légalement dans l'Union européenne doivent retourner dans leur pays de leur propre initiative ou, si nécessaire, contre leur gré. Il est important de développer une politique d'éloignement et de rapatriement efficace, basée sur des normes communes de sorte que ces personnes puissent être éloignées humainement, dans le respect total de leurs droits ( en tant qu'hommes ) et de leur dignité.

La Commission constate que dans le cadre de l'élargissement de l'Union Européenne, il est important que les contrôles aux frontières intérieures soient supprimés, mais que l'introduction de systèmes de gestion intégrés pour les frontières extérieures soit poursuivie et que les contrôles et la surveillance des frontières extérieures de l'Union s'intensifient.

La Commission estime qu'il faut viser une efficacité et une application maximales des différents systèmes d'informations dans la lutte contre l'immigration illégale et l'amélioration des systèmes de contrôles frontaliers; le système d'information Schengen (SIS II)<sup>3</sup>, le système de gestion des visas (VIS)<sup>4</sup> et EURODAC<sup>5</sup>. En outre, il faut tenir compte de la nécessité d'un équilibre correct entre les intérêts de l'Etat et la protection des droits fondamentaux de l'individu.

La Commission insiste auprès des autorités pour qu'elles poursuivent l'introduction de moyens d'identifications biométriques dans les documents de voyage, visas, permis de séjour, passeports et systèmes d'information, tout en faisant attention aux problèmes liés à la vie privée des intéressés.

---

<sup>3</sup> SIS II ou le système d'information Schengen de la deuxième génération est un système permettant aux instances compétentes des Etats membres de l'espace Schengen de collecter des informations sur certaines catégories de personnes et d'objets. Le SIS II doit permettre aux nouveaux Etats membres de l'UE d'accéder à l'espace Schengen.

<sup>4</sup> VIS ou système de gestion des visas est un système destiné, entre les Etats membres de l'UE, à l'échange d'informations dans le domaine des visas dans lequel les autorités nationales compétentes peuvent introduire, actualiser et consulter par voie électronique des informations relatives aux visas.

<sup>5</sup> EURODAC est un système de comparaison d'empreintes digitales des demandeurs d'asile et des illégaux qui permet d'appliquer plus efficacement la convention de Dublin grâce à laquelle l'Etat membre de l'UE compétent pour l'examen d'une demande d'asile est déterminé.

Enfin, la Commission est d'avis qu'il faut poursuivre le développement d'une politique de visa commune contrôlable par un système à convenir entre les Etats membres et destiné à faciliter les déplacements légaux et à combattre l'immigration illégale, en persévérant dans l'harmonisation des législations nationales et des formalités dans les représentations consulaires locales<sup>6</sup>.

**I.2.2.2.** En ce qui concerne la motivation des différentes étapes de la politique de migration, la Commission adopte le point de vue suivant :

La problématique au niveau mondial, cause principale de la migration, correspond à ce qu'on appelle la différence de bien-être entre les pays pauvres et les pays riches, mais il s'agit en fait de sources complexes politiques et socio-économiques d'inégalités. Nombreux sont ceux qui estiment que dans le fond, cette situation mondiale est injuste. Toutefois, jusqu'à présent, aucune solution satisfaisante au bannissement de cette injustice n'a été trouvée et même si une solution existait en théorie, il est peu probable qu'un consensus serait atteint au niveau mondial pour l'appliquer dans la pratique. A cela s'ajoute le fait que dans de nombreux pays pauvres, l'explosion démographique fait que même les 'meilleures solutions' ne peuvent garantir une amélioration durable.

En soi, il est correct d'affirmer qu'il faut mettre un terme à l'injustice dans le monde pour résoudre définitivement le problème de migration, mais tant qu'il n'existe pas de méthode efficace pour réaliser cela, on ne peut que travailler à des solutions à un niveau moins global.

L'absence de réformes dans les 'pays pauvres' fait naître chez de nombreux individus le besoin d'émigrer pour améliorer leur situation. Ces personnes sont attirées par des pays qui ont la réputation de disposer de 'moyens illimités' tels que les Etats-Unis, le Canada, l'Australie ou par les pays d'Europe occidentale qui peuvent généralement proposer une excellente sécurité sociale. Dans ces pays et plus précisément en Belgique, des individus et des groupes, dans un élan d'humanité bien compréhensible, trouvent que nous devrions offrir l'hospitalité à tous ceux qui souhaitent venir améliorer leur sort chez nous. C'est le principe des 'frontières ouvertes'.

La majorité de la population de ce pays et de ses représentants estime toutefois que quiconque obtient le droit de vivre dans notre pays doit bénéficier à court ou à moins moyen terme, de la protection sociale qui est offerte ici pour éviter l'apparition d'une classe de citoyens de seconde zone, ce qui serait contraire aux principes fondamentaux des droits de l'homme.

Or la pression migratoire est actuellement si forte qu'avec une politique de 'frontières ouvertes', la sécurité sociale qui est à présent déjà en proie à des difficultés, pourrait s'effondrer à assez court terme. Au demeurant, compte tenu des taux de chômage élevés, il faut s'attendre à ce que seule une infime partie des migrants contribue à ce système par leur travail.

Plusieurs membres de la Commission et la plupart des membres du personnel des institutions qui exécutent la politique des étrangers, ont déjà été personnellement en contact avec des migrants dont le sort était si émouvant qu'ils auraient bien permis à ces personnes de s'établir en Belgique. Toutefois, dès qu'ils prennent en considération la problématique générale, ils comprennent que si leur philanthropie devenait la règle générale, cela déboucherait sur une politique de 'frontières ouvertes' avec toutes les conséquences négatives qui en découlent. Ils se rallient donc à la tendance générale de la législation et ils reconnaissent en outre qu'il est de leur devoir de contribuer à son application, mais ils espèrent que la population et ses représentants comprendront que cela peut parfois être une mission pesante et dure pour eux en tant qu'êtres humains.

---

<sup>6</sup> Conseil de l'Union européenne, programme pluriannuel: "Le programme de La Haye: renforcement de la liberté, de la sécurité et du droit au sein de l'Union européenne"

Celui qui prend ses distances avec le principe des 'frontières ouvertes' doit inévitablement fermer les frontières à certains migrants; en d'autres termes, ne laissera pas certains d'entre eux pénétrer sur le sol belge.

La question des critères utilisés est particulièrement délicate parce que l'asile, tel que formulé par la Convention de Genève, est trop restreint sous certains aspects (voir ci-dessus I.1.2., (2), (3)), mais dès qu'on étend les critères à ce qu'on appelle les 'demandeurs d'asile économiques', il faut admettre qu'on s'approche inévitablement très près d'une politique de 'frontières ouvertes'. (Certains proposent une politique de quotas d'accès basés sur un certain nombre de critères. De telles mesures peuvent éventuellement profiter à notre industrie mais elles répondent toutefois peu à la problématique des demandeurs d'asile ordinaires: ces personnes ne satisferont généralement pas à ces critères). A l'exception des souhaits formulés ci-dessus, la Commission ne peut se prononcer davantage sur ce problème: les choix doivent être faits par la population et ses représentants.

Dès que certains demandeurs d'asile ont reçu, au terme de toute la procédure, l'ordre de quitter le territoire, les possibilités sont alors très limitées :

- (1) une partie de ces personnes opte pour la solution de quitter le pays de façon volontaire, avec ou sans le soutien d'organisations qui encouragent le retour volontaire ;
- (2) une autre partie de quitter le territoire. A ce moment, survient une situation délicate pour la politique à adopter ainsi que pour les exécutants de cette politique : (2a) soit on décide de laisser ces personnes en paix, ce qui entraîne l'apparition d'une catégorie de citoyens de seconde zone -les illégaux-, ce qui est contraire aux droits de l'homme; (2b) soit on peut les 'régulariser' après un certain temps, ce qui est vécu dans les faits comme une politique de 'frontières ouvertes' dont le caractère intenable à terme a déjà été soulevé ; (2c) la seule alternative consiste à reconduire les demandeurs d'asile déboutés au-delà des frontières nationales. C'est à ce stade qu'apparaît la distinction entre (2c1) ceux qui l'acceptent 'volontairement', c'est-à-dire sans opposer de résistance, et (2c2) ceux qui ne quittent le pays qu'à coups de mesures coercitives. Quiconque refuse la contrainte et n'accepte d'éloigner que les personnes dociles, en permettant ainsi à ceux qui s'opposent énergiquement à leur éloignement de rester sur le territoire, crée inévitablement une situation injuste.

*Dans la logique qui découle du rejet de la politique des 'frontières ouvertes', le recours à des mesures coercitives dans un nombre limité de cas, s'avère inévitable, ne fût-ce que pour une raison d'équité élémentaire.*

La Commission rejoint ceux qui jugent que cette logique est inéluctable et Elle est d'avis que son principe se justifie pleinement d'un point de vue éthique. Néanmoins, Elle a parfaitement conscience que toute forme d'exercice du pouvoir et donc aussi le recours à la contrainte, peut donner lieu à des abus et à des agissements contraires aux droits de l'homme.

La Commission considère qu'il est de sa mission principale d'éviter au maximum l'utilisation de mesures coercitives et, si cela s'avère impossible, de préciser les directives en vue de les exécuter humainement.

En outre, elle insiste sur le fait qu'aucun jugement négatif ne doit être porté sur l'intéressé si ce dernier n'a pas reçu le statut de réfugié ou s'est trouvé dans l'illégalité et qu'il doit dès lors quitter le territoire. (L'éloignement des criminels condamnés n'entre pas ici en ligne de compte).



Toutes les personnes concernées dans l'exécution de cette politique doivent considérer qu'il s'agit de semblables qui, en tant que demandeurs d'asile, n'ont pas commis d'infraction et pour lesquels le rejet de la demande est une expérience douloureuse qui, dans certains cas, peut conduire à des comportements humainement compréhensibles, même s'ils ne sont pas admissibles. Il convient d'aborder ces personnes dans le respect de leur dignité en toutes circonstances.

### **I.2.3. Difficultés particulières liées à la politique d'éloignement**

En vue de la suite du débat, il est indiqué de signaler plusieurs constatations qui étaient inlassablement soulevées lors de nos discussions.

**I.2.3.1.** Un premier point a déjà été mentionné, c'est l'attitude paradoxale que nombre des acteurs impliqués dans l'exécution de cette politique adopte: la tendance à prendre le parti de l'intéressé dans des cas pouvant les interpeller personnellement, alors qu'ils ont bien conscience qu'une politique générale basée sur cette sympathie personnelle serait intenable à terme.

**I.2.3.2.** Il est également paradoxal de constater que les décisions prises dans certains cas pour des raisons sensées peuvent avoir tellement d'effets secondaires indésirables a posteriori, qu'une généralisation de telles décisions est indéfendable. Imaginons par exemple qu'on accepte la demande d'asile d'un Iranien sur la base du fait qu'il aurait été surpris en possession des "Versets sataniques" de Salman Rushdie. Il est alors possible que par la suite, des dizaines d'Iraniens affirment être poursuivis pour les mêmes raisons. De telles situations placent les instances responsables devant le défi énorme d'élaborer des procédures et des critères adéquats leur permettant de mesurer la véracité des faits relatés par les demandeurs d'asile.

**I.2.3.3.** En conclusion, nous constatons qu'en partie sous l'influence des trafiquants d'êtres humains, mais aussi de tiers qui défendent les demandeurs d'asile, la communication de certains critères qui conduisent à l'acceptation de la demande d'asile pourrait avoir régulièrement un *effet d'aspiration*: c'est à dire attirer un grand nombre d'autres personnes qui invoquent alors ce critère, ce qui engendre une difficulté supplémentaire dans le chef des inspecteurs de l'OE et du CGRA de déceler la vérité dans ces affirmations. Un nouveau paradoxe va de pair avec ce constat. En raison des exigences de transparence de l'administration et de la sécurité juridique, il est nécessaire de formuler clairement des critères, mais *l'effet d'aspiration* qui en découle peut devenir tellement important, que l'on sera obligé d'appliquer des critères plus rigoureux, rendant ainsi impossible toute indulgence dans des cas particulièrement poignants.

**I.2.3.4.** La procédure générale relative aux demandes d'asile est elle-même entachée d'un paradoxe comparable. D'un point de vue juridique moderne, on tendra à procéder à un examen des demandes d'asile le plus approfondi possible et à garantir une forme optimale aux procédures d'appel. Cependant, une telle politique débouche inévitablement sur des procédures interminables qui rendent un éloignement final presque intolérable.

Etant donné que nous ne nous trouvons ici ni dans le cadre d'une procédure pénale, ni dans celui d'une procédure civile, qui peut durer très longtemps, il nous semble judicieux de considérer la problématique de l'asile comme une matière 'sui generis'. Il s'agit, jusqu'à un certain point d'une procédure administrative, qui rien qu'à cause de l'importance - pour des raisons humanitaires - d'un traitement rapide, ne peut être soumise à toutes les exigences du droit civil et pénal. Dans cette matière, par contre, il faut s'en tenir aux principes généraux de droit public, notamment ceux d'une bonne administration, tout en respectant, naturellement, les droits de l'homme.

### Point de vue 5

*Dans ce contexte, par exemple, une adaptation au sein du Conseil d'Etat permettant un traitement accéléré des causes pendantes est une absolue nécessité. Si cela ne se réalise pas, on ne pourra jamais répondre à l'exigence de traitement des dossiers dans le délai d'un an (voir I.1.1. (1) et point de vue 1).*

**I.2.3.5.** Un problème comparable se pose par rapport à l'enfermement dans les centres fermés. Ces centres ont vu le jour parce que, conformément à la loi, les personnes qui se trouvent en situation illégale sur le territoire belge (Par ex. les 'sans papiers' et demandeurs d'asile déboutés) doivent être éloignés. Toutefois, il faut parfois un certain temps pour obtenir les documents de voyage de la part des autorités compétentes ; ce travail n'a aucun sens si l'intéressé a de nouveau disparu à l'instant où l'on dispose de son laissez-passer.

En raison du caractère particulier de cette 'illégalité', aucune procédure judiciaire ne précède cet enfermement (qui ne se déroule pas en prison). Cependant, dans certains cas, il arrive que la Chambre du conseil ordonne la libération de personnes des centres fermés alors que le voyage de retour a déjà été organisé. Sur ce point, il y a une anomalie. En effet, dès que les documents de voyage de la personne déboutée sont disponibles, le centre n'est plus fermé pour lui car à ce moment-là, une porte lui est ouverte : celle vers l'étranger. La Commission estime donc qu'il faut agir au niveau législatif afin de remédier à ce problème.

**I.2.3.6.** Les membres du personnel des centres ouverts sont également confrontés à des problèmes. Les personnes qui arrivent chez eux ont l'espoir que leur demande d'asile soit acceptée (bien que cela ne soit pas souvent le cas). Les membres du personnel tentent d'établir de bonnes relations humaines avec leurs hôtes et de les préparer à un futur séjour en Belgique.

Lorsque l'asile est refusé, il leur est alors difficile de mettre un terme à cette relation. Toutefois, ils font partie de l'ensemble des institutions qui doivent appliquer la politique des étrangers en Belgique et en cas de demande d'asile refusée, l'exécution de cette politique signifie éloignement. On peut comprendre que ces personnes aient du mal à y coopérer activement (voir le paradoxe expliqué au point I.4.1), mais il est en tous cas inadmissible que ces personnes fassent obstacle à l'exécution de la décision (une remarque comparable peut être émise par rapport aux membres du personnel des CPAS).

**I.2.3.7.** Tous ces constats nous conduisent à une réflexion générale formulée à plusieurs reprises au sein de la Commission. Bien que nous répitions que nous nous contentons ici de formuler des suggestions, nous nous devons d'exprimer notre impression que les problèmes relatifs à l'éloignement pourraient être résolus plus rapidement si un consensus plus large intervenait entre les différents acteurs de cette politique.

### Point de vue 6

*La politique des étrangers de ce pays, et plus particulièrement sa politique d'éloignement, doit constituer un ensemble cohérent.*

Le gouvernement ainsi que tous les responsables des différents services publics et institutions fédéraux devraient respecter dans leurs actes les mêmes points de vue tant à propos des principes de base qu'à propos de leur exécution et se soutenir pleinement dans l'exécution de la politique. Dès que certains services découvrent que d'autres services ralentissent leur travail, il convient d'établir rapidement des contacts entre les services publics fédéraux compétents et au besoin, en référer au niveau ministériel. La coopération entre la police fédérale, la police locale, l'OE, les CPAS et les centres ouverts doit être améliorée et les responsables des procédures d'appel doivent être conscients que chaque maillon faible

de la chaîne, chaque retard évitable, met en danger le caractère effectif et dès lors le caractère humain de la politique d'éloignement.

#### **I.2.4. Portée de ce rapport final.**

Dans la lignée de la Commission (I), cette Commission (II) a également recherché des directives et des procédures en matière d'éloignement d'étrangers, qui sont en entière conformité avec les droits de l'homme mais qui sont également exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité de toutes les parties concernées. De plus, il est important que les mesures voulues et les décisions prises s'assortissent d'actes en conséquence. Pour cette Commission, l'humanité et l'effectivité sont les deux piliers de base sur lesquels elle a fondé ses travaux et ses recommandations.

Dans ce rapport final, seuls les fondements les plus importants ont été recherchés, en donnant une description des conditions minimales vers lesquelles une politique d'éloignement doit tendre. Les points de vue et les recommandations formulées dans ce rapport doivent être considérées comme un fil conducteur, montrant la tendance générale de penser et d'agir pour tous ceux qui portent une responsabilité dans la politique d'éloignement. Dans ce contexte, il est forcément impossible de prévoir toutes les situations à problème qu'on pourrait rencontrer dans la pratique. Les exécutants et principalement ceux qui exercent une fonction dirigeante, restent responsables, en partant de l'esprit général de ces recommandations, de rechercher pour chaque circonstance particulière, la solution adéquate. Cette solution doit être celle qui correspond le mieux à l'approche humaine et effective des problèmes qui peuvent se poser jour après jour.

### **I.3 Apports des institutions internationales impliquées dans les droits de l'homme.**

Lors de ses discussions, la Commission s'est longuement penchée sur un certain nombre de dispositions, directives et avis internationaux, qui sont importants sur le plan de l'éloignement des étrangers. Ci-dessous seront abordés quatre sujets distincts : (1) la recommandation du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion ; (2) les conventions internationales relatives à la torture et autres traitements inhumains ; (3) l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme contre la Belgique -l'arrêt Čonka- , portant sur l'éloignement d'un groupe de tziganes slovaques) ; et (4) les commentaires d'Amnesty International sur le rapport intermédiaire de la Commission.

#### **I.3.1"Recommandation du Commissaire aux Droits de l'Homme relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion" (19 septembre 2001)**

Etant donné que ce texte a une certaine autorité internationale en matière de traitement des demandeurs d'asile et des éloignements, en tenant compte des droits de l'homme, la Commission a émis son point de vue par rapport à ce document – bien qu'il ne s'agisse dans le cas présent que de recommandations – en vue d'en tenir compte lors de la rédaction de ses propres recommandations.

#### **I. Droits des étrangers à l'arrivée à la frontière d'un Etat membre**

1. A l'arrivée à la frontière de tout Etat membre, toute personne a le droit d'être traitée avec respect pour sa dignité humaine et de ne pas être considérée d'emblée comme un délinquant ou un fraudeur.

La Commission souscrit à cette recommandation.

2. Dès l'arrivée, toute personne, dont le droit d'entrée est remis en cause, doit être entendue, s'il le faut à l'aide d'un interprète à charge de l'Etat d'arrivée, pour être en mesure, le cas échéant, de formuler une demande d'asile, ce qui doit impliquer pour elle le droit de remplir un dossier après avoir été dûment renseignée, dans une langue qu'elle comprenne, sur la procédure à suivre. Dès lors, tout refoulement « au pied de l'avion » est inadmissible.

Application dans le contexte belge:

L'objectif de cette recommandation est que toute personne qui arrive dans un pays soit informée de la procédure de demande d'asile. Quiconque pénètre sur le sol belge pour y demander l'asile doit avoir la possibilité de le faire.

C'est dans cette interprétation que la Commission se déclare d'accord avec cette recommandation.

Remarque:

On pourrait déduire à tort de ce texte qu'il n'y a pas d' INADS (inadmissible). Tous les INADS n'ont toutefois pas l'intention de demander l'asile en Belgique: ils peuvent souhaiter se rendre en Belgique pour diverses raisons, sans toutefois satisfaire aux conditions d'entrée.

La Belgique ne pratique pas le refoulement à hauteur de la porte de l'avion en vue de maintenir les passagers dans l'avion pour qu'ils soient dans l'impossibilité de demander l'asile. Par contre, la police fédérale peut procéder à des 'gatecontrols' afin de savoir de quel vol un passager (potentiellement illégal) a débarqué. *Lorsqu'une personne ne demande pas l'asile ou n'introduit pas de recours auprès du Conseil d'Etat pour contester les conditions d'entrée ou si le recours est rejeté, un refoulement immédiat peut intervenir. Cette façon de travailler a son importance en vue de pouvoir récupérer les frais à charge de la compagnie qui a transporté le passager.*

3. Toute restriction à la liberté de mouvement doit demeurer l'exception. La détention doit, aussi souvent que possible, être remplacée par d'autres moyens de contrôle, tels que garantie, cautionnement ou moyens similaires. Lorsque la rétention est le seul moyen de s'assurer de la présence physique d'un étranger, elle ne doit pas s'effectuer, de manière systématique, dans un commissariat de police ou une prison, sauf impossibilité matérielle. En pareil cas, la détention ne doit pas dépasser la durée strictement nécessaire pour organiser un transfert dans un centre spécialisé.

Application dans le contexte belge:

Les personnes pour lesquelles il est constaté qu'elles ne peuvent entrer sur le territoire belge sont transférées dans le centre INAD; quiconque demande l'asile est envoyé au centre 127.

Il existe une différence entre une demande d'asile à la frontière et une demande d'asile alors que la personne se trouve déjà sur le territoire.

Un demandeur d'asile qui séjournait déjà sur le territoire est recueilli dans un centre ouvert jusqu'au moment où la demande de recevabilité a été traitée (et se rend ensuite dans un CPAS si la demande d'asile est déclarée recevable ou est éloigné si ce n'est pas le cas). Pour des raisons particulières, une personne qui se trouve déjà sur le territoire et dont la demande a été jugée irrecevable peut, dans des cas exceptionnels, être maintenue dans un centre fermé.

Une personne à laquelle l'accès au territoire est refusé et qui demande l'asile, est maintenue en centre fermé le temps de la phase de recevabilité. Si la demande est déclarée irrecevable, cette personne est immédiatement refoulée. Si la demande est déclarée recevable, la personne est autorisée à pénétrer sur le territoire dans l'attente du déroulement de la procédure d'asile et elle peut être accueillie dans un CPAS.

La Commission estime qu'une forme de détention dès le début de la procédure d'asile peut se justifier par le fait que l'intéressé doit pouvoir être joint à tout moment tant pendant cette procédure d'examen de la demande d'asile que pendant la procédure d'éloignement lorsque la demande a été refusée. Le fait de disposer d'informations permettant de supposer des desseins criminels dans le chef de l'intéressé ou de savoir que l'intéressé risque d'être victime d'une forme d'exploitation telle que la prostitution ou le travail au noir constitue une autre raison de détention.

Dans le cadre de l'enquête de recevabilité, la Commission estime que, dès que l'on dispose de garanties suffisantes que tant le passage dans la clandestinité que les autres abus peuvent être évités,

la détention de plus de quelques semaines n'est généralement pas acceptable (ce qui correspond à la durée de traitement maximale de l'enquête de recevabilité).

4. Les étrangers retenus doivent bénéficier du droit de pouvoir contacter une personne de leur choix afin de l'informer de leur situation.

La Commission est d'accord avec cette recommandation.

## II. Conditions de détention.

5. Les Etats membres doivent harmoniser autant que possible les législations nationales pour ce qui est, d'une part, des garanties procédurales accordées aux étrangers faisant l'objet d'une mesure de rétention et, d'autre part, de la durée maximale de rétention à chaque étape de la procédure.

On fait ici référence à la Convention Européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Le conseil de l'Europe recommande de respecter les standards du CPT (Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants).

La Commission est d'accord avec cette recommandation.

### Point de vue 7

*Il faut tenir compte du fait que des personnes ayant reçu l'ordre de quitter le territoire et disposant d'un "laissez-passer" vers un autre pays, transgressent la loi belge si elles s'opposent à leur éloignement.*

*Si on ne peut éloigner une personne uniquement parce qu'elle s'y oppose, cela doit constituer la base pour une détention qui se prolonge jusqu'au moment de son éloignement.*

*Le principe d'une période maximale de détention qui ne tiendrait pas compte de ces actes illégaux, aurait comme effet secondaire indésirable le fait même de provoquer de tels actes (voir recommandation 2).*

*Au sujet de coups et blessures portés volontairement à une personne chargée du maintien de l'ordre lors d'un éloignement et des dégâts matériels causés, la Commission signale que cela donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal.*

*S'il s'agit de blessures, l'auteur devrait en principe être poursuivi, qu'il ait été expulsé effectivement ou non. Ces genres de procès-verbaux sont généralement classés sans suite par les parquets.*

*Compte tenu de la cohérence dont doit faire preuve la politique d'éloignement (voir I.2.3.7. -Point de vue 6), la Commission attire l'attention sur la nécessité de sécurité juridique dans ce domaine. La Commission fait appel au ministère de la Justice afin de trouver une solution à ce problème (éventuellement par comparution immédiate), en concertation avec les procureurs généraux.*

*Dans la situation actuelle, l'impunité effective équivaut à une incitation implicite de recourir à la violence dans l'espoir de mettre un terme aux tentatives d'éloignements.*

*Cependant, l'approche choisie ne peut, elle non plus, avoir pour effet secondaire indésirable de servir de moyen pour différer l'éloignement (par ex. si la personne n'est pas en détention préventive, l'éloignement doit pouvoir être effectué). (pour de plus amples détails: voir Recommandation 2).*

6. Les Etats membres devraient éviter de retenir dans les zones d'attente des mineurs non accompagnés, les femmes enceintes, les mères avec des enfants en bas age, les personnes âgées et les personnes handicapées. Un mineur non accompagné doit être placé, le cas échéant, dans un centre spécialisé et sa situation doit être immédiatement portée à l'attention des autorités judiciaires. Les membres d'une même famille ne devraient pas être séparés.

Application dans le contexte belge:

Depuis le 1er mai 2004, une mesure de tutelle est en phase d'exécution. Un tuteur est attribué immédiatement à chaque enfant par le biais d'un service spécial du ministère de la Justice et donc indépendamment du ministère de l'Intérieur.

Le tribunal n'est pas systématiquement informé des cas de mineurs non accompagnés (MNA), mais uniquement dans le cas où un dossier judiciaire est établi (ex. en cas de traite d'êtres humains). La question est aussi de savoir quel en serait l'avantage.

En cas de retour sans résistance, les familles ne sont en principe pas scindées. Cette mesure peut cependant être appliquée pour des retours forcés (lors d'une deuxième tentative, le transport s'effectue de manière séparée). Ne pas séparer les membres d'une même famille pose parfois des problèmes étant donné que certaines familles font en sorte de ne pas être interceptées ensemble par la police.

Remarque:

La politique néerlandaise prévoit des centres d'accueil dans certains pays d'origine. Une institution a, par exemple, été créée en Angola où les MNA renvoyés bénéficient d'une formation professionnelle. La Belgique a demandé au Ministre de la Coopération au Développement de pouvoir créer de telles institutions dans les pays de provenance principaux et a prévu des crédits spéciaux à cet effet. Dans ce cadre, il a été demandé à l'O.I.M. d'élargir le concept au Congo, par exemple.

*La Commission estime qu'une séparation momentanée d'un ménage pour des raisons pratiques est uniquement acceptable si l'on peut garantir que la famille sera finalement à nouveau réunie. La problématique des mineurs, surtout des MNA, des femmes enceintes et des personnes qui se trouvent dans une situation délicate en raison d'une maladie, de leur âge ou d'un handicap, mérite une attention particulière et sera abordée dans la suite de ce rapport final.*

*Un principe absolu est que des enfants mineurs ne peuvent jamais être séparés de leurs deux parents. Cependant, si en raison de la mauvaise volonté d'un des parents, le reste de la famille reste introuvable ou si un des parents ne souhaite pas partir avec l'autre, on peut éloigner l'un d'entre eux après une enquête approfondie.*

7. Les étrangers retenus en attendant une autorisation d'entrée doivent être placés dans un centre spécialisé, et ne doivent sous aucun prétexte être mélangés, lors de leur rétention, avec des détenus de droit commun. Il en est de même de ceux qui attendent l'exécution d'un ordre de quitter le territoire sauf, évidemment, les cas de personnes expulsées après avoir purgé leur peine et de personnes détenues à la frontière en vue de leur extradition.

Application dans le contexte belge:

La détention dans une prison est parfois possible en Belgique lorsqu'une personne présente un comportement problématique sévère dans un centre fermé. L'OE doit en faire la demande de manière individuelle au Directeur général d'Exécution des Peines et Mesures mais ceci ne se produit pas pour des "faits" commis à l'aéroport. Il ne s'agit pas ici d'une détention préventive: la détention n'a pas été décidée par un juge (avant la création des centres fermés, tous les illégaux étaient enfermés dans une prison).

La Commission fait remarquer que, dans une première approche, il n'est en principe pas acceptable qu'une personne se retrouve parmi des détenus sans qu'un juge en ait décidé ainsi. Les personnes qui, au cours de leur détention, causent de sérieux problèmes, devraient en principe comparaître devant un juge d'instruction. Selon la Commission, une procédure via le juge d'instruction n'est pas prévue et, exception faite de délits graves, elle est pratiquement inconcevable dans la plupart des cas, entre autres parce que les délais de traitement judiciaire sont plus longs que les démarches visant à obtenir un "laissez-passer". Les violences auraient ainsi pour effet secondaire indésirable que l'intéressé peut rester plus longtemps dans le pays. L'arrêté royal relatif aux centres fermés prévoit des mesures d'ordre. Pour les cas dans lesquels le personnel des institutions se trouve dans une situation d'impuissance, bien qu'il ne s'agisse pas de délits graves, on peut continuer à appliquer la réglementation actuelle (placement dans une prison, moyennant l'accord spécial de l'OE et du Directeur général d'Exécution des Peines et Mesures).

8. Toute personne en rétention, quelle que soit la durée de celle-ci, doit avoir le droit aux soins médicaux d'urgence que nécessite son état de santé.

La Commission est d'accord avec cette recommandation

9. Les centres de rétention ne doivent surtout pas être assimilés à des prisons.

La Commission est d'accord avec cette recommandation. En effet, la commission remarque que les centres fermés en Belgique n'enferment pas les personnes dans le but de les maintenir à l'intérieur du centre, car dès qu'elles ont obtenu leur "laissez-passer", elles peuvent partir. En d'autres termes: la porte vers l'étranger leur est alors ouverte.

10. Les autorités nationales doivent garantir une transparence maximum du fonctionnement des centres de rétention en reconnaissant au moins un droit d'accès à ces centres aux commissions nationales indépendantes, à l'ombudsman ou aux ONG, aux avocats et aux parents des retenus. Il faudra surtout assurer le contrôle régulier du fonctionnement de ces centres par l'autorité judiciaire.

Application dans le contexte belge:

Outre le Centre pour l'Égalité des Chances et de la Lutte contre le Racisme, les parlementaires de la Chambre et du Sénat et un certain nombre d'autres organisations ont également accès aux centres fermés. Il en va de même pour les avocats. Les ONG et les avocats peuvent également accéder au Centre 127 situé dans l'enceinte aéroportuaire. L'accès est refusé aux membres de la famille et à d'autres personnes en raison des consignes de sécurité strictes de l'aéroport. Les ONG ne sont pas admises dans le centre INAD à l'aéroport. Un certain nombre de personnes du Centre pour l'Égalité des Chances et de la Lutte contre le Racisme, désignées nominativement, y ont cependant accès. Les



avocats et éventuellement des personnes de confiance peuvent s'entretenir avec leur client du centre INAD dans les locaux de la Police fédérale, à condition de fixer un rendez-vous préalable.

*La Commission estime que la réglementation belge correspond à la recommandation 10 en ce qui concerne le fond de la question, étant bien entendu qu'un certain nombre de cas exigent une demande particulière pour obtenir un accès.*

11. Il est indispensable de non seulement garantir, mais d'assurer en pratique le droit d'exercer un recours judiciaire, au sens de l'article 13 de la CEDH<sup>7</sup> lorsque la personne concernée allègue que les autorités compétentes ont violé, ou risquent de violer, l'un des droits garantis par la CEDH. Ce droit à un recours effectif doit être garanti à tous ceux qui souhaitent contester une décision de refoulement ou d'expulsion du territoire. Ce recours doit être suspensif de l'exécution d'une décision d'expulsion, au moins lorsqu'il est allégué une violation éventuelle des articles 2 et 3 de la CEDH.

Application dans le contexte belge:

La Commission est d'accord sur cette recommandation.

A l'égard de personnes qui ne peuvent accéder au territoire -les 'INADS'-, il se pose un problème quant à leur situation juridique. Elles peuvent demander au Conseil d'Etat d'examiner leur interdiction d'accès au territoire, mais dès que cette interdiction est confirmée par le Conseil d'Etat (ou si elles n'ont pas introduit d'autre recours), elles doivent partir immédiatement.

La Commission recommande de préciser davantage dans la loi la situation juridique de ces personnes et de développer un statut humainement raisonnable pour le centre INAD et la zone de transit. (Des problèmes se posent cependant par rapport au centre INAD et à la zone de transit. Voir à ce sujet la recommandation 1.2)

### **III. Exécution des mesures d'expulsion.**

12. Une expulsion forcée, si elle doit avoir lieu, doit se faire selon un processus absolument transparent permettant de s'assurer qu'à toutes les étapes les droits fondamentaux de la personne ont été respectés.

La Commission approuve cette recommandation.

13. La meilleure solution pour éviter l'utilisation de moyens traumatisants pour les expulsés, comme pour le personnel devant exécuter les décisions, est le retour volontaire.

*Selon la Commission, le terme "volontaire" est inadéquat: généralement on ne part pas "de son plein gré" mais bien parce qu'on a pas pu obtenir l'asile. Il faut toutefois tenter de faire accepter cette décision par l'intéressé, de sorte qu'il parte "de son propre chef" ou "sans opposition".*

---

<sup>7</sup> Convention européenne des Droits de l'Homme.

14. Lorsqu'une décision d'expulsion doit être exécutée, il est fondamental d'informer la personne concernée tout au long de la procédure de ce qui l'attend pour qu'elle puisse se préparer psychologiquement à l'idée du retour. Les expulsions collectives sont interdites, tel que stipulé par l'article 4 du Protocole 4 de la CEDH.

Application dans le contexte belge:

En principe, il n'y a jamais de décisions collectives en Belgique. Toutes les décisions sont individuelles. Pour plus de détails, voir le commentaire sur l'Arrêt Čonka de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

On utilise parfois abusivement le terme "vol collectif": en fait, il s'agit de personnes ayant fait l'objet d'une procédure individuelle. Le terme correct est donc: "vol spécial" ou "vol sécurisé".

Les personnes à éloigner sont parfois mal informées. Ainsi, celles qui sont éloignées directement depuis la prison, n'ont pas un accompagnement suffisant.

La Commission souhaite rappeler que le Rapport de la Commission (I) insistait déjà fortement sur l'importance de bien informer les personnes expulsées. Dans la suite de ce rapport final, nous développerons des propositions pour apporter davantage de garanties (voir Recommandation 3).

15. Les personnes faisant l'objet d'un ordre d'éloignement ne doivent pas faire l'objet de menaces pour les persuader de monter à bord d'un moyen de transport. Le port de masques rendant impossible l'identification du personnel chargé de l'exécution d'une mesure d'expulsion forcée doit être absolument prohibé.

La Commission est d'accord sur la première phrase. En ce qui concerne le port de masques, elle estime que le fait de rendre méconnaissable des fonctionnaires de police chargés de l'accompagnement peut être motivé dans des cas exceptionnels: ex. s'il s'agit de membres de groupements terroristes à escorter, de sorte que les accompagnateurs ne puissent pas faire l'objet de mesures de représailles. Sur des vols réguliers, le port de masques n'est en aucun cas autorisé. Les (rares) exceptions concerneraient uniquement des "vols sécurisés". Afin de faciliter le dépôt des plaintes éventuelles de la part de la personne expulsée, l'identification du fonctionnaire de police, sans toutefois le reconnaître, pourrait se faire par le port d'un numéro.

16. Le personnel des centres de rétention, ainsi que les fonctionnaires des services d'immigration et d'escorte, doivent recevoir une formation adéquate, destinée à réduire au minimum les risques de violence.

Dans ce rapport final, la Commission insiste sur une application encore meilleure des propositions formulées par la Commission (I) en la matière (Recommandations 8 et 9).

17. Doivent être absolument prohibés:

- l'usage de tous moyens présentant un risque d'asphyxie ou une suffocation (tels que sparadrap, bâillons, casques, coussins, etc.), ainsi que l'usage de gaz incapacitant ou irritant; l'usage de moyens de contention pouvant conduire à une suffocation posturale doit également être évité ;
- L'usage de tranquillisants ou de piqûres sans examen médical préalable ou sans prescription d'un médecin.

Application dans le contexte belge:

Les "gags" (bâillons) ne sont pas utilisés en Belgique. Les casques de boxe sont actuellement utilisés lors de vols spéciaux pour protéger les personnes expulsées (en cas de mouvements violents ou de tentatives de coups de tête).

Le Rapport de la Commission (I) stipulait déjà l'interdiction d'administrer des médicaments dans le but de faciliter le rapatriement. Dans les recommandations citées ici, il faudrait donc supprimer "*without prior medical examination or a doctor's prescription*".

A cet égard, la Commission a demandé un avis au Comité Consultatif de la Bioéthique (voir annexe). Ce comité confirme qu'on ne peut en principe pas administrer des médicaments contre le gré des personnes concernées (ce qui serait d'ailleurs contraire à la Loi sur les droits du patient).

Cependant, la question est différente si la personne constitue un danger pour les autres passagers. Si un médecin est présent au cours du vol, il décide de la nécessité d'administrer les médicaments, s'il estime, en concertation avec le commandant de bord, que la sécurité du vol ou des autres passagers est compromise. S'il n'y a pas de médecin à bord, c'est le commandant de bord qui décide.

L'administration de médicaments est évidemment autorisée si l'intéressé le demande ou s'il est en état de crise au cours du vol.

Les restrictions susmentionnées sont valables tant pour les vols sécurisés que pour les vols de ligne réguliers.

Remarque:

Dans la pratique, aux Etats-Unis d'Amérique, on procède tout de même à l'administration de médicaments. Cependant, lors du transit d'un avion américain en Belgique, cette pratique reste interdite car la législation belge est d'application (*locus regit actum*). Le fait que des accompagnateurs américains administrent des médicaments sur des avions américains en transit en Belgique constitue un sérieux problème.

#### Point de vue 8

*La Commission se trouve clairement en désaccord avec le deuxième paragraphe de cet article. Elle souhaite imposer des conditions plus sévères que ces recommandations. On ne peut jamais administrer de médicaments pour faciliter les éloignements. Si en raison d'émotions extrêmes et/ou de symptômes physiques, l'intéressé a besoin d'un traitement médical, il faut mettre un terme à l'éloignement (voir Recommandation 8).*

18. Dans un avion, il devrait être interdit, pour des raisons de sécurité, de menotter les personnes expulsées de force durant le décollage et l'atterrissage.

Application dans le contexte belge:

En principe, l'utilisation de menottes est interdite, sauf si on peut les ouvrir en une fraction de seconde en cas de danger. Les menottes doivent avoir été approuvées par le SPF Mobilité et Transport.

Pour les vols sécurisés, il faut obtenir l'accord préalable du Ministre de l'Intérieur concernant le matériel qu'on souhaite utiliser.

L'utilisation de menottes au cours du décollage et de l'atterrissage est discutable car en cas d'urgence l'intéressé doit pouvoir se sauver aussi rapidement que les autres passagers. La pratique nous montre toutefois que certaines personnes éloignées s'opposent surtout - avec violence - lors de l'embarquement et jusqu'au décollage. A ces moments, et exceptionnellement même pendant le vol, ils peuvent constituer un danger pour la sécurité des autres passagers. La Commission insiste sur le fait que c'est le commandant de bord qui a le dernier mot sur l'utilisation des menottes.

*La Commission prête une attention particulière à ce thème. Lors du décollage et pendant le vol, il faut utiliser (si nécessaire) des menottes et d'autres moyens de contrainte qui peuvent être ôtés très rapidement -Système « quick-release »- (voir Recommandation 7).*

### **I.3.2. Application des conventions internationales en matière de torture et d'autres traitements inhumains**

Outre les Recommandations du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil européen, la Commission a également examiné l'application en Belgique des traités internationaux en matière de torture et d'autres traitements inhumains.

La "Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment" des Nations Unies a été approuvée en 1984 et est entrée en vigueur le 26 juin 1987. La Belgique l'a déjà ratifiée en 1999 (Loi du 9 juin 1999). La Convention européenne en la matière (1989) a été ratifiée par la Loi du 7 juin 1991. La Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), dont l'article 3 évoque de telles pratiques, a été ratifiée par la Belgique grâce à la Loi du 4 novembre 1950. La Loi du 14 juin 2002 a permis d'adapter le Code pénal (CP) à la convention des NU susmentionnée en y ajoutant la Section V, à savoir les articles 417 bis à 417 quinquies.

Concernant la problématique du recours à la contrainte lors des éloignements, il est important de signaler qu'à présent, l'article 417 bis du CP définit plusieurs notions. Cependant, ces définitions demeurent quelque peu problématiques et il n'existe pas de limites claires entre les différentes gradations d'intensité :

1° *torture*: tout traitement inhumain délibéré qui provoque une douleur aiguë ou de très graves et cruelles souffrances, physiques ou mentales;

2° *traitement inhumain*: tout traitement par lequel de graves souffrances mentales ou physiques sont intentionnellement infligées à une personne, notamment dans le but d'obtenir d'elle des renseignements ou des aveux, de la punir, de faire pression sur elle ou d'intimider cette personne ou des tiers;

3° *traitement dégradant*: tout traitement qui cause à celui qui y est soumis, aux yeux d'autrui ou aux siens, une humiliation ou un avilissement grave.

La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, ainsi que celle de la Cour d'Arbitrage et de la Cour de Cassation belges, permet de préciser davantage la portée de ces termes :

- Le terme "souffrances" ne porte pas uniquement sur le fait d'infliger des souffrances physiques: les traitements qui portent psychologiquement atteinte à l'homme tombent également sous le sens de ces définitions.

- L'ordre de ces notions correspond à la gradation de l'intensité de la souffrance, la torture étant la forme la plus extrême.
- Un "traitement dégradant" a pour caractéristique particulière qu'il "offense brutalement la victime en présence d'autres personnes ou qu'il l'incite à agir contre son gré ou contre sa conscience".

Les motifs de ce genre de traitements, tels que l'obtention d'information ou d'aveux, la sanction, la mise sous pression ou l'intimidation de la victime ou de tiers ne valent pas comme excuse, mais constituent bien au contraire un aspect important du traitement condamnable.

Les conventions internationales en matière de torture et d'autres traitements inhumains sont d'une importance capitale dans le contexte éthique. En effet, la Convention des NU et la législation belge prévoient que la *référence à un ordre reçu de la part d'un supérieur ne peut justifier le délit*.

Tout fonctionnaire de police n'a pas seulement le droit, mais aussi le devoir de déterminer en suivant sa propre conscience si l'ordre qu'il reçoit est contraire aux normes de base sur un plan humain. Etant donné que cette responsabilité est valable à tous les échelons, le risque d'écarts de conduite est réduit.

La Loi de 1999 stipule explicitement que l'ordre d'un supérieur ou d'une autorité ne peut justifier le délit. Ainsi, il est fait référence à l'article 70 du Code pénal, à savoir la prescription de la loi et l'ordre de l'autorité en tant que justification de fond. Il est toutefois regrettable que l'article 70 du Code pénal ne soit pas applicable au traitement *dégradant*. La Commission estime qu'il est du devoir et de l'honneur des fonctionnaires de police de s'opposer aussi à ce genre d'ordre illégitime. En effet, un tel ordre pousserait le fonctionnaire de police à agir à l'encontre de sa conscience dans un domaine considéré comme important sur le plan international.

#### Point de vue 9

*En cas de doute à propos de la question de savoir quelle forme de contrainte dépasse la limite de ce qui est acceptable, la Commission propose le critère suivant:*

*Dès qu'une personne a été immobilisée ou maîtrisée par des fonctionnaires de police, tout acte de violence - par exemple punition ou vengeance par rapport à des agissements antérieurs - est totalement inacceptable. Les arrêts de la Cour européenne sont tout à fait clairs à ce sujet (voir également Recommandation 6).*

Certains peuvent être d'avis que ces prescriptions légales, qui en cas de délit peuvent donner lieu à de lourdes sanctions, constituent un fardeau pour les personnes responsables de l'ordre public. Mais c'est tout le contraire. Elles définissent une limite claire de ce qui est autorisé et interdit, et la responsabilité collective offre une garantie pour le respect de ces limites. En outre, une pratique continue dans le respect de ces règles constitue une protection supplémentaire contre de fausses accusations de brutalités.

Il va de soi que ces dispositions doivent également être mises en parallèle avec l'article 1er, troisième alinéa de la loi sur la Fonction de police, en matière d'utilisation de moyens de contrainte, à savoir le respect des principes de légalité, de proportionnalité et d'opportunité (voir Recommandation 6).

#### Point de vue 10

*La Commission souhaite que, lors de la formation ( et de son suivi ) des fonctionnaires de police chargés des éloignements, une attention particulière soit portée aux limites du recours à la contrainte. Non seulement il faut en expliquer clairement les principes et leur application dans la Jurisprudence, mais aussi organiser des jeux de rôle permettant d'apprendre la pratique dans des situations délicates (voir Recommandation 6).*

Au sujet des éloignements, la Commission est bien consciente du fait que la nécessité de recourir à des moyens de contrainte est généralement la conséquence du comportement de résistance adopté par la personne à expulser. En d'autres termes, le problème de limitation de la violence lors du recours à des moyens de contrainte apparaît justement en raison du caractère violent de la résistance. C'est pourquoi il est tout à fait justifié de ne pas protéger uniquement la personne expulsée par le biais de l'ensemble des garanties susmentionnées, mais d'offrir également une protection aux fonctionnaires de police qui subissent des actes de violence (à cet égard, voir également le Point de vue 7 et la Recommandation 2).

### **I.3.3. L'arrêt Čonka**

Dans un arrêt du 05 février 2002, la Cour européenne des Droits de l'Homme a condamné l'Etat belge dans l'affaire Čonka. Un groupe de tziganes slovaques avaient été expulsés en même temps à la suite de convocations mensongères envoyées par la police de Gand, les invitant à venir compléter leurs dossiers de demande d'asile.

Selon la Cour, il y a eu violation des articles suivants :

- art 5 § 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) (privation de liberté injustifiée) pour les raisons suivantes :

- (a) L'appel lancé par la police de Gand était manifestement mensonger et une autorité doit rester digne de confiance dans ses informations (à moins qu'il ne s'agisse de faire obstacle à des activités criminelles) ;
- (b) Le document fourni par le commissariat de police mentionnait les possibilités de recours en toutes petites lettres et dans une langue que les intéressés ne comprenaient pas ;

- art 5 § 4 de la CEDH (droit de recours auprès d'un tribunal) a été violé en raison du fait que dans la pratique, il n'y avait aucune possibilité de recours.

- art 4 du Protocole n° 4 (les expulsions collectives sont interdites), compte tenu de l'ensemble des éléments qui suivent:

- (a) le fait que l'autorité avait bel et bien parlé de mesures collectives concernant les tziganes slovaques ;
- (b) que l'ordre de quitter le pays du 29 septembre 1999 ne faisait pas référence à la procédure d'asile individuelle des intéressés mais bien à la constatation qu'ils résidaient dans le pays depuis plus de trois mois ;
- (c) le grand nombre de tziganes slovaques expulsés en même temps ;
- (d) qu'on a appliqué exactement la même procédure et qu'on leur a fourni exactement les mêmes documents ;

ainsi, la Cour estime qu'il n'a pas été démontré que l'expulsion n'avait pas un caractère collectif.

- art 13 de la CEDH (manque de moyens de recours effectifs). Les intéressés n'étaient pas en mesure de comprendre qu'ils auraient dû interjeter un "appel en extrême urgence" et n'étaient pas non plus en mesure d'engager cette procédure d'une manière adéquate.

En conclusion de cet arrêt, la Commission estime que, pour toutes les mesures prises à l'égard de demandeurs d'asile, il faut leur fournir des informations absolument correctes, dans des termes clairs

(pas de petites lettres) et dans une langue que les intéressés comprennent (soit par écrit, soit par le biais d'un interprète).

Ces informations doivent faire référence à la situation spécifique individuelle de chaque intéressé (demande d'asile, refus de la demande d'asile, etc.).

Il faut rappeler régulièrement à tous les demandeurs d'asile déboutés qu'ils doivent quitter le pays. Il faut également les informer clairement que, s'ils ne partent pas de leur propre initiative, ils peuvent être expulsés avec un vol sécurisé, ce qui implique une brève détention avant le départ. Dès qu'on leur a communiqué ces informations, le plus gros de leurs bagages doit être prêt.

Dans le cas d'un vol sécurisé, le caractère 'collectif' de la mesure est déterminé par l'utilisation d'un même moyen de transport pour tous et non par la situation individuelle de l'intéressé.

*La Commission signale que si on n'avait pas eu recours à des méthodes trompeuses et si les intéressés avaient été informés clairement à plusieurs reprises de ce qui les attendait (y compris leur possibilités de recours), l'Etat belge n'aurait pas été condamné.*

#### **I.3.4. Commentaire d'Amnesty International sur le "Rapport Intermédiaire" de la Commission.**

*Amnesty International (A.I.)* (Europe and Central Asia Programme, director: Nicola Duckworth) a fourni un commentaire détaillé sur le "Rapport Intermédiaire" de la Commission, tout en faisant référence aux conventions internationales importantes et aux rapports des comités d'enquête. Sans vouloir minimaliser la contribution des autres ONG, la Commission estime que le compte-rendu du texte remis par A.I., fournira indirectement une réponse à la plupart de leurs propres considérations.

Commentaires à propos de la discussion, dans le rapport Intermédiaire, concernant la *Recommandation du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe* :

A l'art. 2.

Selon A.I., la Commission ne comprend pas suffisamment la portée de la *Recommandation* car elle pense que les problèmes se limitent aux demandeurs d'asile au sens de la Convention de Genève, sans tenir compte des "réfugiés économiques" et des autres INADS.

Cependant, le rapport intermédiaire évoque plusieurs fois le problème des réfugiés économiques. A.I. oublie que, en vertu de la législation actuelle, la majeure partie de ces réfugiés économiques ne peuvent résider légalement dans le pays que par le biais de la procédure d'asile, conformément à la Convention de Genève. La Commission a également recommandé une interprétation large de cette Convention.

En ce qui concerne les INADS qui ne demandent pas l'asile: ils peuvent introduire un recours auprès du Conseil d'Etat. Dans le présent rapport final, la Commission insiste clairement sur le fait que la position juridique de ces personnes doit être précisée dans la loi.

A l'art. 4.

A.I. approuve que la Commission est d'accord sur cet article (le droit des personnes enfermées de pouvoir contacter des personnes de leur choix).

A.I. insiste sur le fait que ces personnes doivent être nourries et logées dans le respect de la dignité humaine.

A cet égard, la Commission recommande de prévoir une disposition légale claire reprenant le statut des personnes retenues au centre INAD et dans la zone de transit.

A l'art. 5.

A.I. souhaite que la Commission prenne également en compte un certain nombre d'autres conventions internationales.

C'est évidemment ce qu'elle a fait, mais en raison d'un certain chevauchement, il est impossible d'aborder séparément toutes les conventions.

Concernant la durée maximale de détention des demandeurs d'asile, A.I. fait référence aux "*UNHCR guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers*"<sup>8</sup>

La Commission est entièrement d'accord sur ces "guidelines" et insiste dans le présent rapport final pour que la Belgique les respecte strictement.

A.I. fait également référence aux *Concluding Observations du UN Committee against Torture*, concernant la Belgique, de mai 2003. Ce Comité de l'ONU y exprime son souci quant au fait que des étrangers sont détenus plus longtemps lorsqu'ils s'opposent à leur rapatriement.

Comme nous l'avons déjà signalé, la Commission ne peut approuver l'idée qu'il faut prévoir une durée maximale de détention pour des étrangers qui s'opposent physiquement à leur éloignement. La Commission estime que cette opposition constitue une violation de la loi belge, ce qui ne peut donc pas rester sans conséquence. Le contraire serait injuste à l'égard des personnes qui sont éloignées sans aucune résistance. D'ailleurs, on bafouerait tous les principes de droit si on prônait l'idée que des infractions à la loi, pourvu quelles soient commises fréquemment, doivent rester impunies et devraient même être récompensées par le droit de pouvoir rester dans le pays (voir Point de vue 7).

A.I. soulève de nouveau le problème de la zone de transit et signale qu'un recours doit rester possible contre la décision de refus d'accéder au territoire.

La Commission est d'accord sur ce point: la possibilité d'un recours auprès du Conseil d'Etat existe et doit être réalisable dans la pratique. Au sujet de la zone de transit, voir Recommandation 1.2.

A l'art. 6.

A.I. fait référence à différents textes internationaux relatifs aux droits de l'enfant. La Commission partage cette inquiétude. Actuellement, on est dans l'expectative quant au fonctionnement futur de la nouvelle réglementation relative à l'attribution d'un tuteur à des mineurs non accompagnés. L'évaluation de cette réglementation doit être effectuée plus tard.

A l'art. 7.

A.I. fait référence au fait que, dans certains cas, des personnes sont transférées d'un centre fermé vers une prison. La Commission remarque que A.I. estime, à tort, qu'il s'agit de personnes qui s'opposent à leur éloignement: il s'agit principalement de personnes qui, de par leurs agissements, compliquent la vie dans les centres tant pour le personnel que pour les résidents. Ce problème est abordé ailleurs dans le présent rapport final (Recommandation 5).

---

<sup>8</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Guidelines on applicable criteria and standards relating to the detention of asylum seekers*, février 1999).



A l'art. 8.

Les centres fermés ne peuvent être considérés comme des prisons. La Commission estime que ce n'est d'ailleurs pas le cas en Belgique. Cependant, à tout endroit où des personnes vivent ensemble, il faut des règles pour organiser cette vie en commun. Il semble inévitable que le règlement prévoit des sanctions disciplinaires. A cet égard, il est possible que des fautes soient parfois commises, et un traitement efficace des plaintes est dès lors souhaitable; mais il a en outre aussi été prouvé avec certitude que des allégations relatives à des traitements inacceptables s'avéraient parfois manifestement incorrectes.

Aux art. 10 et 11.

Il s'agit ici surtout des garanties de contrôle et de possibilités de recours.

A.I. attire l'attention sur le fait que, lors d'un éloignement, une plainte concernant un mauvais traitement n'a pas toujours un caractère suspensif.

A cet égard, la Commission fait remarquer ce qui suit. Pour toutes les règles qu'une société instaure, il faut toujours un rapport raisonnable entre les avantages et les inconvénients de celles-ci.

Quiconque examine les éloignements de manière raisonnable devra constater que les personnes qui quittent le pays volontairement, ne se plaignent jamais de mauvais traitement. Il en va de même pour les personnes qui sont éloignées sous escorte: elles ne rencontrent aucune difficulté si elles ne se rebellent pas. Les plaintes proviennent généralement de personnes qui ont eu spontanément un comportement violent à l'égard des accompagnateurs ou qui se sont blessées délibérément.

Les réactions à la violence des personnes à éloigner peuvent parfois aller plus loin que ce que la règle de proportionnalité n'autorise. Les organismes de contrôle doivent surveiller cela attentivement. Cela s'avère d'autant plus important lorsqu'il s'agit d'une résistance passive et non violente de la part de l'étranger (ex: refuser de se déplacer).

Des observateurs neutres ont toutefois déjà constaté que la violence chez certains individus est parfois tellement extrême qu'il faut faire appel à cinq ou six policiers pour les maîtriser.

Le récit d'une personne qui se trouve elle-même à la base de cette violence peut dès lors difficilement être considéré comme étant objectif.

En conclusion, avec une formation améliorée des policiers et des contrôles effectifs sur le terrain, la probabilité que des abus sérieux puissent être commis est minime. Par contre, si une plainte pour mauvais traitements suspendait l'éloignement, un effet attractif et une vague de plaintes à peine justifiables s'en suivraient immédiatement.

Dans une telle situation, il est tout à fait raisonnable et non contraire aux droits de l'homme, qu'une plainte ne puisse avoir un caractère suspensif lorsqu'il s'agit d'éloignements. La Commission demande à A.I. et aux autres ONG de bien vouloir tenir compte du fait que de tels effets secondaires indésirables, mèneraient à une désorganisation de l'ensemble de la procédure d'éloignement et donc de la politique d'asile, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner au niveau humain.

A l'Art. 12

A.I. attire l'attention sur la nécessité de transparence en cas d'éloignements forcés. La Commission aborde cette problématique plus en détail dans une autre partie de ce Rapport final. Ici, il est également nécessaire d'obtenir un rapport raisonnable entre le but recherché et la mise en œuvre de personnes et de moyens. En ce qui concerne le transport de grands criminels, personne ne plaide pour un contrôle

vidéo en continu. Pourquoi y procéderait-on alors dans le cadre de l'éloignement d'étrangers? Sur un vol de ligne, il existe la plupart du temps un contrôle indépendant par les passagers et les membres d'équipage. A bord d'un vol sécurisé, les services d'inspection se chargent du contrôle. Pour quelle raison les policiers recourraient-ils inutilement à la violence dans de telles situations? (voir également Recommandation 6.3.).

A l'Art. 15

La Commission convient qu'en règle générale, les masques sont inacceptables. Ils peuvent cependant s'avérer nécessaires dans des circonstances exceptionnelles, mais l'identification par le biais d'un numéro doit alors être possible, comme on l'a déjà indiqué dans ce Rapport. (voir le commentaire de l'Art 15 au point I.4.1).

A l'Art. 17

A.I. est d'accord sur l'interdiction prononcée par la Commission d'administrer des médicaments en vue de faciliter l'éloignement.

## **Partie II. Droit et pratique de l'éloignement d'étrangers: développements et problèmes.**

L'analyse détaillée du mandat de la Commission et des bases qu'elle a établies, est suivie de plus amples informations sur le phénomène des éloignements mêmes. Cette seconde partie comprend un aperçu sommaire du cadre juridique dans lequel la politique d'éloignement se situe, et de la pratique de l'éloignement sur quelques données de base.

### **II.1. Cadre juridique.**<sup>9</sup>

L'éloignement d'étrangers du territoire est un problème très complexe qui se situe sur le croisement de différentes réglementations. A ce sujet, il y a trois domaines de grande importance : la réglementation au sujet des étrangers, la réglementation concernant les services de police, et la réglementation relative à l'aviation et la navigation. Nous esquisserons pour chaque domaine les éléments juridiques les plus importants, tant sur le plan national que sur le plan international.

#### **II.1.1. Réglementation et jurisprudence relative aux étrangers.**

##### *Niveau national*

Les instruments les plus importants au niveau national sont:

- Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Loi sur les Etrangers);
- Loi du 22 décembre 1999 concernant la régularisation de certaines catégories d'étrangers résidant sur le Territoire (Loi de régularisation) ;
- Loi-programme du 24 décembre 2002 – Titre VIII – Chapitre 6 concernant la tutelle sur des étrangers mineurs non-accompagnés;
- Arrêté Royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;
- Arrêté Royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers;
- Arrêté Royal du 2 août 2002 relatif à la fixation du régime et des mesures de fonctionnement, applicable aux lieux du territoire belge gérés par l'Office des Etrangers, portant sur l'endroit où un étranger est emprisonné, est mis à la disposition du gouvernement ou est arrêté;
- Arrêté royal du 22 décembre 2003 concernant l'exécution de la loi-programme du 24 décembre 2002 – Titre VIII – Chapitre 6 relatif à la tutelle sur des étrangers mineurs non-accompagnés;
- Directives ministérielles relatives au refoulement et au rapatriement d'étrangers, 1999.

##### *Niveau européen*

---

<sup>9</sup> La liste reprise dans ce cadre juridique des dispositions réglementaires ne renvoie qu'à la législation de base au niveau fédéral qui a ou peut avoir de l'influence sur la politique d'éloignement.

De nombreuses dispositions concernant les étrangers trouvent leurs sources dans le cadre juridique européen, dans lequel une distinction doit encore être faite entre l'Union européenne et le Conseil d'Europe.

- Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté Européenne, tel que modifié par le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, modifiant le Traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes;
- Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile dans l'un des États membres des Communautés européennes;
- Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée le 19 juin 1990;
- Règlement du Conseil du 11 décembre 2000 (2725/2000/EG) concernant la création d'un système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin (Journal Officiel, L 316 du 15.12.2000);
- Règlement du Conseil du 28 février 2002 (407/2002/CE) fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 2725/2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin (Journal Officiel n° L 62 du 05.03.2002) ;
- Règlement du Conseil du 18 février 2003 (343/2003/CE) établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite par un ressortissant d'un pays tiers, dans l'un des Etats membres (Dublin II);
- Directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignements par voie aérienne (Journal Officiel, n° L 321 du 06.12.2003);
- Décision 2004/573/CE du Conseil du 28 avril 2004 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 individuelles d'éloignement du territoire de deux États membres ou plus (JO n° L 261 du 06.08.2004) ;
- Recommandation du Conseil du 22 décembre 1995 relative à la concertation et à la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement (*Journal officiel n° C 005 du 10/01/1996*);
- Plan d'action du Conseil et de la Commission du 3 décembre 1998 sur l'exécution du Traité d'Amsterdam concernant une marge de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne ;
- Recommandation du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe du 19 septembre 2001 relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion;
- Recommandation 1547 (2002) de la Réunion parlementaire du Conseil d'Europe relative aux procédures d'éloignement conformément aux droits de l'homme et exécuté dans le respect de la sécurité et de la dignité.

Sur le niveau international, l'instrument le plus important est:

- Convention internationale de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (la loi du 16 mai 1953).

### **II.1.2. Réglementation et jurisprudence relative à la contrainte par les services de police.**

Les instruments les plus importants au niveau national sont:

- Code pénal belge, Livre II, Titre VIII ;
- Loi du 8 août 1992 sur la fonction de police ;
- Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ;
- Loi du 13 mai 1999 portant sur le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police ;
- Loi du 9 juin 1999 relative à l'approbation du Traité International contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>10</sup> ;
- Loi du 14 juin 2002 de mise en conformité du droit belge avec le Traité International contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;<sup>11</sup>
- Arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté ;
- Projet d'arrêté royal relatif à la détermination du code déontologique des services de police.

*Dans le domaine du Conseil d'Europe (ne pas confondre avec le Conseil de l'Union Européenne) les instruments juridiques les plus importants sont :*

- La Convention du 4 novembre 1950 pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, y compris la juridiction de la Cour Européenne pour les Droits de l'Homme;<sup>12</sup>
- Convention européenne du 26 novembre 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (Loi du 07 juin 1991), y compris les rapports du Comité Européen de la Prévention de Tortures (CPT) ;<sup>13</sup>
- Recommandation du Comité des Ministres du Conseil d'Europe du 19 septembre 2001 relative au code éthique européen de la police.

Sur le niveau international, il faut surtout mentionner :

- Le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, y compris les rapports et la juridiction du Comité NU des Droits de l'Homme ;<sup>14</sup>
- La Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels,

<sup>10</sup> Par ceci, la Belgique a décidé que le traité sera suivi dans son entièreté, ce qui signifie entre autres que notre pays doit veiller à sanctionner toutes les formes de torture, de tentatives de torture, de complicité et de participation à la torture en vertu de son propre droit pénal.

<sup>11</sup> Cette loi a pris soin d'ajouter au Livre II, Titre VIII, Chapitre I du Code Pénal une section V – Torture, traitement inhumain et déshonorant (articles 417bis jusque 417 quinquies)

<sup>12</sup> Voir l'arrêt *Čonka c. la Belgique* (5 février 2002) pour, jusqu'à présent, l'unique condamnation de la Belgique dans le cadre d'éloignement (cf. supra, partie I de ce rapport final, pour un commentaire de l'arrêt *Čonka*)

<sup>13</sup> Cf. Les trois rapports relatifs à la Belgique, et surtout le troisième rapport de 2002 : COMITE EUROPEEN POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS (CPT) Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 25 novembre au 7 décembre 2001, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 17 octobre 2002, CPT / Inf (2002) 25. En plus, le 13<sup>ième</sup> rapport général de l'ECPF de 2003 est explicitement consacré à la pratique de l'éloignement d'étrangers par des pays qui font partie du Traité. Cf : COMITE EUROPEEN POUR LA PREVENTION DE LA TORTURE ET DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DEGRADANTS (CPT) *13ième Rapport général des activités du CPT relatif à la période du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 juillet 2003*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 10 septembre 2003, CPT / Inf (2003) 35.

<sup>14</sup> À propos de quatrième rapport belge (2003) sous le traité BUPO, le Comité des Droits de l'Homme a formulé un certain nombre de préoccupations concernant la détention et l'éloignement d'étrangers : COMITE DES DROITS DE L'HOMME, *Observations finales*, adoptées les 21 et 24 juillet 2004, CCPR/C/SR.2210 et 2214.

inhumains ou dégradants y compris les rapports et la juridiction du Comité NU contre la Torture.<sup>15</sup>

### **II.1.3. Réglementation et jurisprudence relative à la sécurité du transport aérien et maritime.**

*Les instruments les plus importants sur le plan national sont<sup>16</sup> :*

- Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne et l'Arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne ;
- Arrêté royal du 3 mai 1991 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile ;
- 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.

*Les instruments les plus importants sur le plan européen sont :*

- Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile ;
- Règlement (CE) n° 622/2003 de la Commission du 4 avril 2003 fixant des mesures pour la mise en œuvre des règles communes dans le domaine de la sûreté aérienne ;
- Règlement (CE) 8566/03 du Conseil du 8 mai 2003 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires.

*Sur le plan international, il y a :*

- Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (Loi du 30 avril 1947) ;
- Convention de Tokyo relative aux faits punissables et autres actes commis à bord des aéronefs (Loi du 15 juillet 1970) ;
- Convention internationale du 1<sup>er</sup> novembre 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS) (la Loi du 10 août 1979 et l'Arrêté royal du 15 juin 2004) et le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (Code ISPS), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

### **II.1.4. Comptes rendus et rapports**

Enfin, il est utile de mentionner un nombre de documents qui, bien qu'ils ne disposent pas de force juridique obligatoire, peuvent contenir des informations intéressantes sur le sujet dont traite ce rapport final.

Sur le plan national, il s'agit entre autres:

- du rapport fédéral annuel sur l'application du Traité concernant les droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (la loi du 4 septembre 2002).<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Voir en particulier les conclusions et les recommandations du Comité NU contre la Torture (2003), à propos du traitement du premier rapport belge sous le Traité contre la Torture : COMITE CONTRE LA TORTURE, *Conclusions et recommandations: Belgique*, 27 mai 2003, CAT/C/CR/30/6.

<sup>16</sup> La sécurité dans les ports est une compétence combinée des entreprises maritimes elles-mêmes, du gouvernement fédéral et des Régions. Tout ce qui a trait à la navigation fluviale relève de la compétence des Régions.

Sur le plan international, il s'agit entre autres:

- des rapports concernant les Droits de l'Homme dans l'Union Européenne, aussi bien du Conseil de l'Union Européenne que celui du Parlement Européen ;
- du livre vert de la Commission Européenne du 11 janvier 2005 sur l'approche de l'Union Européenne relative à l'approche des migrations économiques ;
- des activités du *Network of Independent Experts on Fundamental Rights* de l'Union Européenne;
- des rapports annuels du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil d'Europe ;
- des activités du Comité Ad Hoc d'experts relatif aux aspects juridiques de l'asile sur le plan territorial, des réfugiés et des apatrides du Conseil de l'Europe (CAHAR) et plus spécifiquement de son Groupe de Travail concernant les procédures d'éloignement (CAHAR-PE).

### **II.1.5. Terminologie**

A côté de l'enchevêtrement compliqué de réglementations et d'autres instruments juridiques d'application sur la problématique de l'éloignement, la terminologie cause également une certaine confusion. Afin de dissiper tout malentendu, cette Commission (II) éclaircit – à l'instar de la Commission (I) – les termes les plus fréquents qui sont évoqués plus tard dans ce rapport final.<sup>18</sup>

Tout d'abord, il faut remarquer que l'éloignement forcé d'étranger concerne différentes catégories de personnes :

- (1) « les demandeurs d'asile en fin de procédure », à savoir les demandeurs d'asile qui ont déposé une demande d'asile à l'intérieur du pays (procédure intérieure) et qui sont arrivés en fin de procédure sans être reconnus comme réfugié, et qui ont épuisé toutes les procédures juridiques possibles ;
- (2) « les inadmissibles » (ou INAD's), à savoir les personnes à qui l'accès au territoire a été refusé; il s'agit tant des demandeurs d'asile déboutés qui se sont présentés à la frontière (procédure frontalière), que des autres personnes à qui l'accès au territoire a été refusé parce qu'elles ne répondait pas à toutes les conditions d'accès reprises dans la Loi sur les Etrangers;
- (3) « les illégaux » ou les personnes qui ne disposent pas (plus) d'un titre de séjour valable ; et
- (4) les étrangers qui sont expulsés à cause d'activités criminelles ou pour avoir troublé l'ordre public.

D'un point de vue juridique, l'éloignement (ou le 'rapatriement') d'étrangers du territoire concerne uniquement la catégorie (1) des demandeurs d'asile en fin de procédure, la catégorie (3) des illégaux, et la catégorie (4) des étrangers « criminels ». Les personnes de la seconde catégorie, celles que l'on appelle les inadmissibles, ne sont pas éloignées, mais bien refoulées vers le pays de provenance. Tant dans le cas des éloignements que dans le cas des refoulements, il peut arriver que les étrangers ne soient pas reconduits vers leur pays d'origine, mais bien vers un autre pays qui veuille bien les accepter.

---

<sup>17</sup> Le Traité concernant les droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (Loi du 4 septembre 2002) fait également partie du cadre juridique relevant de ce rapport final, bien qu'il n'ait pas explicitement trait à un des domaines (étrangers, utilisation de la force par les services de police, et la sécurité de l'aviation et de la navigation)

<sup>18</sup> La Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignements (I), *rapport final présenté au Ministre de l'Intérieur en date du 21 janvier 1999*, 31 p., 9-10.

La décision de l'autorité d'éloigner des étrangers du territoire ou de leur en refuser l'accès, peut donner lieu à des réactions diverses de la part des intéressés :

- (1) certains acceptent la décision et sont prêts à quitter le pays volontairement, on parle dès lors de « retour volontaire »;
- (2) un autre groupe refuse de quitter le pays volontairement, mais revient sur sa décision après quelque temps et peut dès lors être convaincu de partir, sans aucune forme d'opposition;
- (3) finalement, il y a le noyau dur de personnes qui refuse obstinément de quitter le pays, et qui a également l'intention de résister (de façon active ou passive) à chaque tentative officielle d'exécuter la mesure d'éloignement; c'est uniquement dans ce cas, nous parlons d'éloignements forcés.

Dans ce cadre, les codes IATA, acceptés internationalement, emploient la terminologie suivante :

- (1) une personne qui est éloignée du territoire, s'appelle en général un 'DEPO' (deported person) ;
  - (1a) si elle repart sans escorte, on l'appelle un 'DEPU' (deported person unaccompanied) ;
  - (1b) si elle repart accompagnée d'une escorte, on l'appelle un 'DEPA' (deported person accompanied);
- (2) la personne à qui l'accès a été refusé et qui est refoulée, s'appelle en général un « INAD » (inadmissible) et dans le cas où il voyage accompagné d'une escorte, on l'appelle un « ANAD » (accompanied inadmissible person).



## **II.2. Les éloignements dans la pratique.**

En plus du cadre juridique applicable pour la problématique complexe de l'éloignement des étrangers, la Commission s'est aussi penchée sur la pratique de l'éloignement. Afin de se forger une image correcte de la politique d'éloignement, la Commission a trouvé essentiel de lancer le thème à l'aide de quelques chiffres de base concernant les aspects suivants : (1) l'éloignement ; (2) la détention ; (3) la procédure d'asile ; (4) la procédure de régularisation ; (5) les interceptions d'étrangers par la police. Dans ce qui suit, nous discutons brièvement de quelques chiffres. Les chiffres se rapportent principalement à l'année 2003 complétée là où cela était possible par les chiffres plus récents de l'année 2004.

### **II.2.1. L'éloignement d'étrangers**

Vu le thème central de ce rapport final, nous présentons d'abord quelques données fixes sur l'éloignement d'étrangers<sup>19</sup>. Pour être clair, il s'agit uniquement d'éloignements par avion via l'aéroport national, ce qui représente en fait la plus grosse partie du nombre des éloignements. Il ne s'agit donc pas ici d'éloignements à partir d'autres lieux ou avec d'autres moyens de transport.

#### **II.2.1.1. Aperçu général des éloignements**

Plus loin, nous présenterons quelques chiffres sur le nombre de personnes qui ont été éloignées via l'Aéroport National de Zaventem, en comparant avec le nombre d'éloignements prévus. En 2003, on avait prévu 12.631 éloignements (soit 34,6 personnes par jour). Un peu plus des trois quarts de ces éloignements ont été effectivement réalisés, ce qui revenait à un total de 9.289 personnes, soit une moyenne de 25,4 personnes par jour. Un éloignement sur quatre n'avait donc pas eu lieu. Les raisons les plus courantes en étaient: la résistance violente de l'intéressé et l'annulation de la tentative d'éloignement par l'Office des Etrangers. D'autres raisons concernaient le non-transfert de l'intéressé vers l'aéroport et le refus du commandant de bord, de la compagnie aérienne ou du 'station manager' d'embarquer l'intéressé.<sup>20</sup>

Plus précisément, il s'agissait, dans 4 cas sur 5 (80%) d'éloignement prévu, d'un rapatriement et dans 1 sur 5 cas (20%) d'un refoulement. Il faut remarquer que le taux de réussite des éloignements (définis ici comme les éloignements effectivement réalisés) était plus bas dans le cas de rapatriements (60%) que dans le cas de refoulements.

Des informations récentes font mention, pour l'année 2004, d'un nombre de 6.381 rapatriements et de 2.134 refoulements à la frontière. D'autre part, 3.286 personnes seraient parties de manière autonome, ce qui porte le nombre d'éloignements pour 2004 à 11.801. Ce chiffre global est plus bas que les années précédentes : 14.110 en 2003, 14.986 en 2002 et 14.977 en 2001. Ces chiffres doivent être interprétés avec précaution puisqu'ils ne sont pas vraiment comparables aux données susmentionnées.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Toutes les données proviennent de : Heymans, H., *Eloignements 2003 Aéroport National*, Police Fédérale, 7 janvier 2004, note interne, non publiée, 25 p.

<sup>20</sup> Il ressort des données supplémentaires dont pouvait disposer la Commission que la remise en liberté de l'intéressé par décision de la Chambre de Conseil était également une des raisons souvent invoquées d'annuler la tentative d'éloignement. Des chiffres très précis, sur une période plus vaste, manquent cependant pour réellement pouvoir se prononcer à ce sujet.

<sup>21</sup> Les chiffres de 2003 proviennent de : Ministère de l'Intérieur, *Aperçu des éloignements 1999-2004*, note interne, non publiée, document Excel. Ces chiffres comprennent tous les éloignements, et ne sont donc pas limités aux éloignements par voie aérienne ni à partir de l'aéroport de Zaventem. De plus, on ne fait aucune distinction entre les éloignements prévus et les éloignements effectivement réalisés. A cela s'ajoute que les chiffres pour le mois de décembre ne sont pas complets.

**Figure 1 : Eloignements d'étrangers à partir de l'Aéroport Nationale – Aperçu général pour l'année 2003**

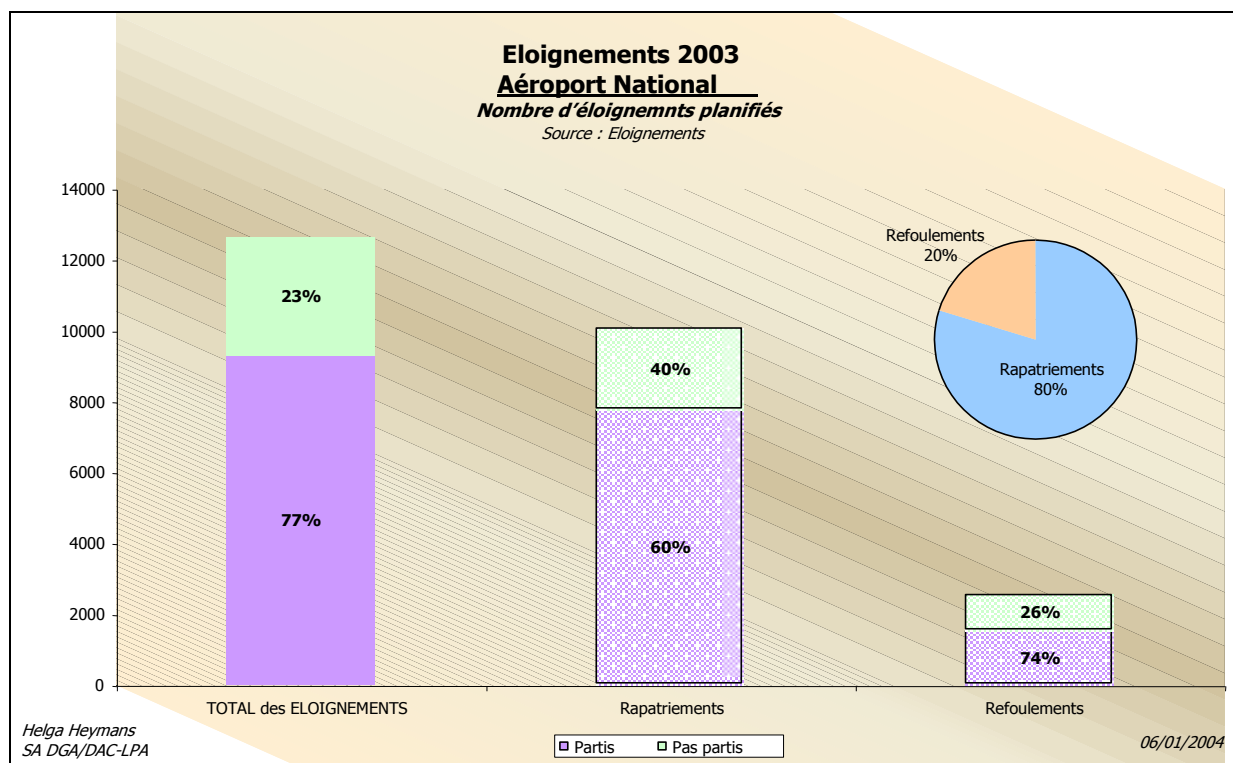


Figure 1 – Nombre d'éloignements planifiés

### II.2.1.2. Eloignements sans et avec escorte

Un autre aspect concernait l'accompagnement des personnes à éloigner. En total, il y eut en 2003, 955 éloignements prévus avec escorte à partir de l'Aéroport National (soit une moyenne de 2,6 escortes par jour). 529 en sont effectivement réalisées, ce qui constituait un pourcentage de réussite de 55%. Les chiffres d'éloignements sous escorte comprennent également des éloignements sur des vols sécurisés avec lesquels 129 personnes au total ont été éloignées en 2003. Sans tenir compte des vols sécurisés, le pourcentage de réussite des éloignements avec escorte était de 48% (moins de la moitié). Trois quarts des éloignements prévus sans escorte ont effectivement pu être réalisés.

**Figure 2** : Eloignements d'étrangers à partir de l'Aéroport National – Aperçu des éloignements sans et avec escorte avant 2003.

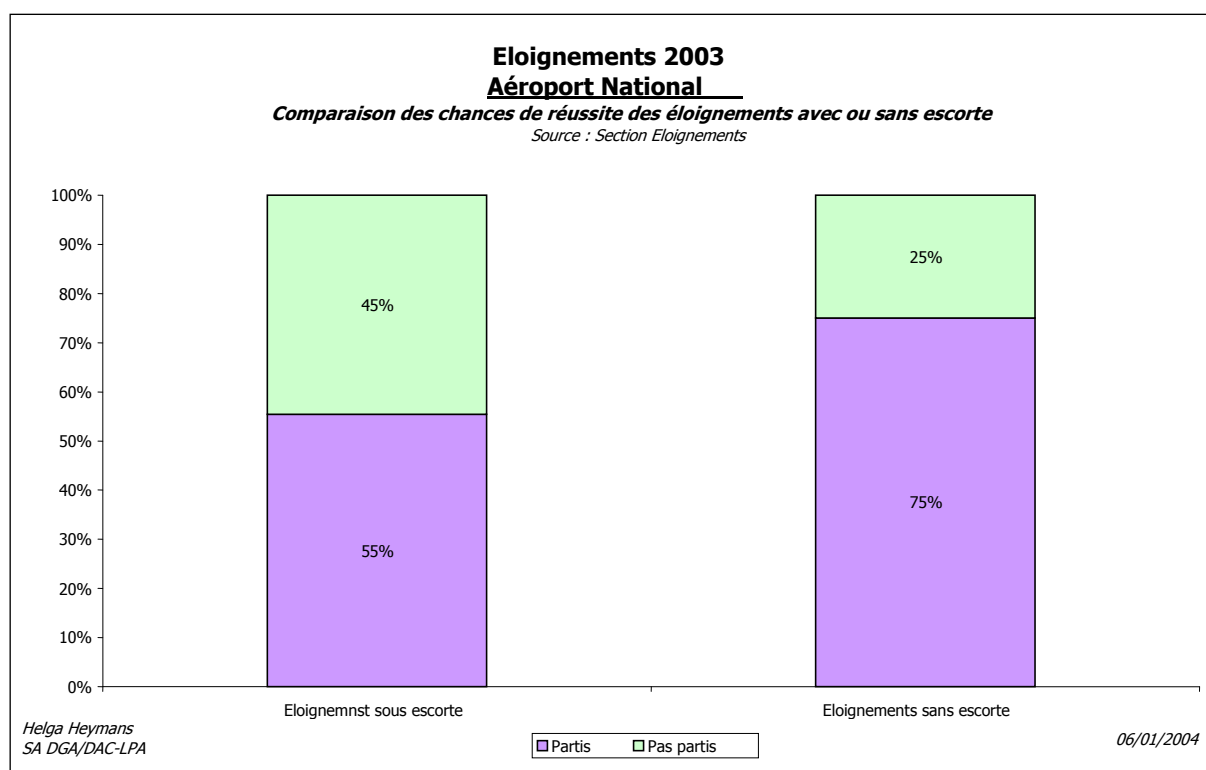


Figure 2 – comparaison des chances de réussite des éloignements avec ou sans escorte

En examinant la relation entre la forme d'éloignement et l'accompagnement, les aspects suivants sautent aux yeux. En 2003, la partie majeure (9.358 sur 10.178 ou 93%) des rapatriements prévus concernait le départ volontaire de l'intéressé sans aucune escorte. 7.366 de ces rapatriements ont effectivement été réalisés (soit 79%). La raison principale pour laquelle plus de 20% de rapatriements planifiés sans escorte ne pouvait pas avoir lieu était le refus verbal de l'intéressé ainsi que l'annulation de la tentative d'éloignement par l'Office des Etrangers. Les autres rapatriements (720 ou 7%) étaient prévus sans escorte. De ceux-ci, 394 (ou 55%) ont eu lieu. Plus de trois quarts des étrangers n'étaient pas éloignés pour les raisons suivantes : soit le commandant de bord, la compagnie aérienne ou le 'station manager' de cette compagnie refusait de les laisser embarquer, soit parce que l'Office des Etrangers annulait la tentative d'éloignement, ou alors qu'un membre du cadre de la police fédérale annulait la tentative de rapatriement, bien souvent pour cause de violences.

**Figures 3 & 4 : Eloignement d'étrangers à partir de l'Aéroport National – Aperçu des rapatriements sans et avec escorte avant 2003.**

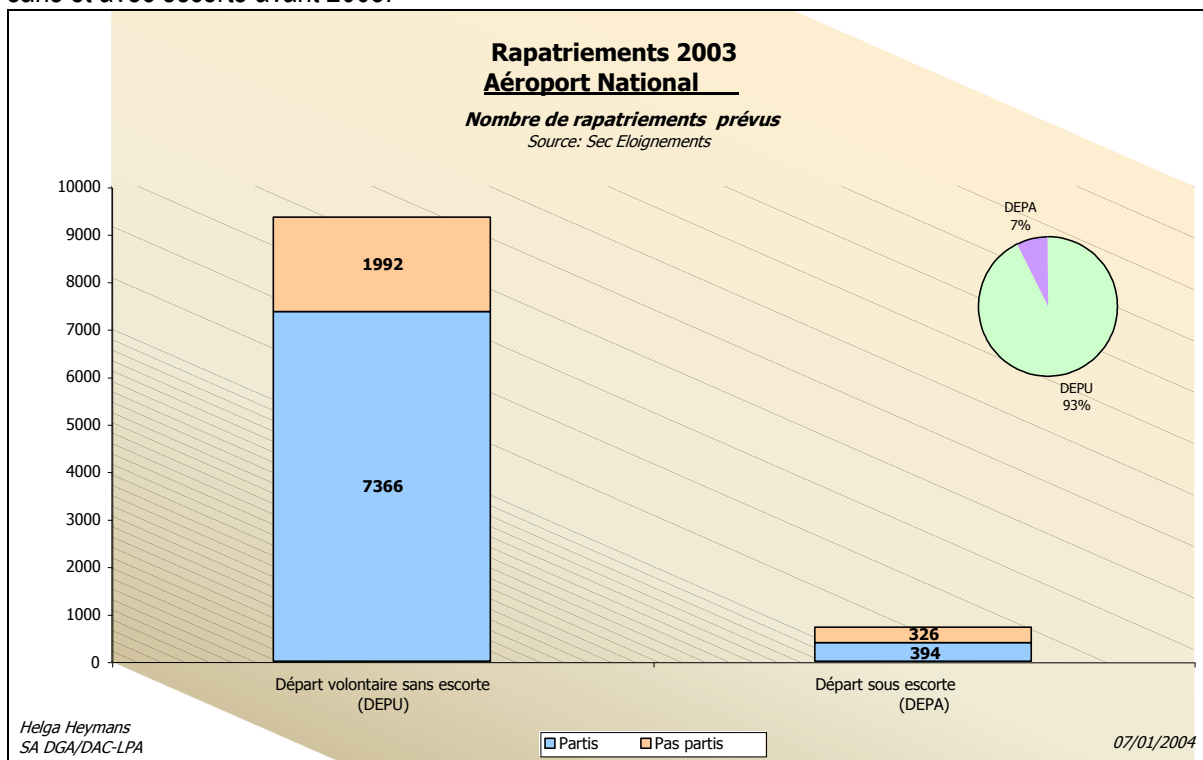


Figure 3 – Nombre de rapatriements prévus

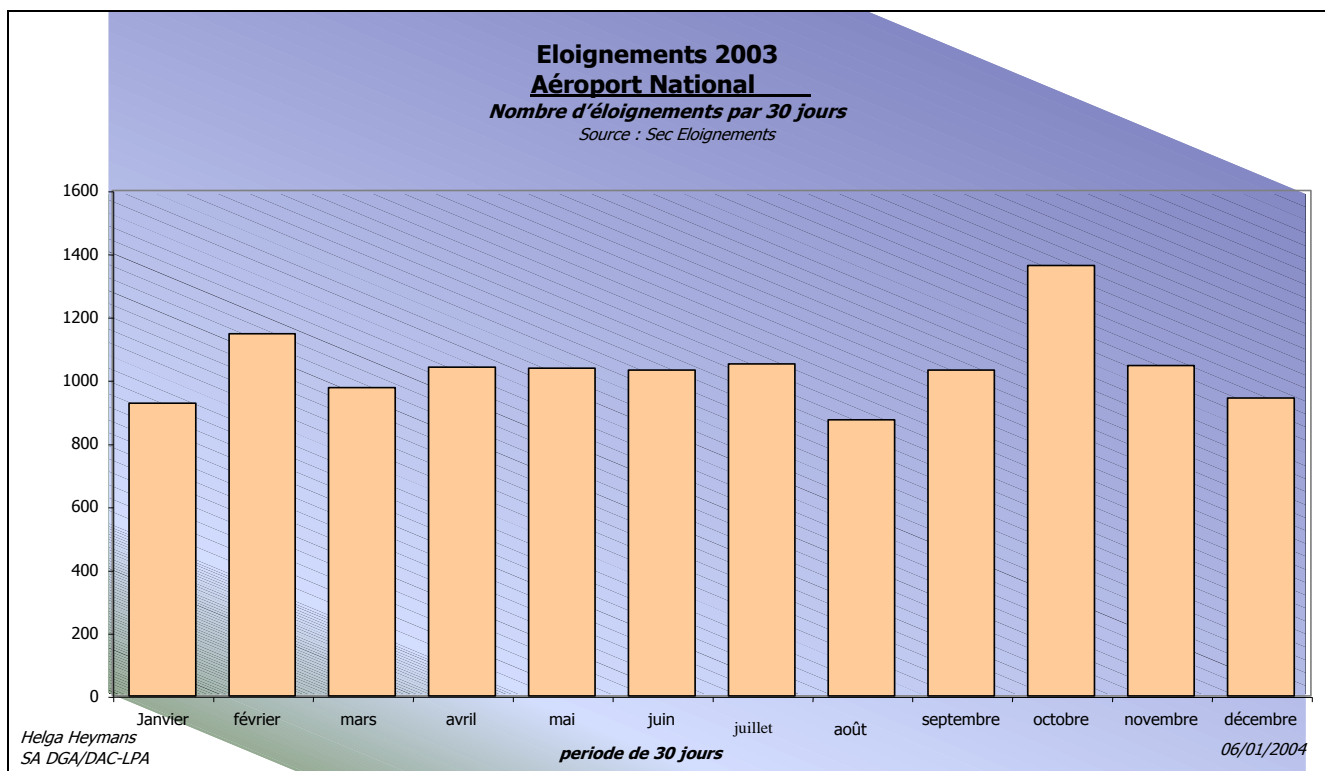


Figure 4 – nombre d'éloignements par 30 jours

Il est également intéressant d'examiner les données sur les 'vols d'affaires', également appelés vols spéciaux ou des vols sécurisés. Au total, 17 vols sécurisés avec un avion du type Embraer de l'aviation belge, ont été effectués, qui ont éloigné 129 personnes au total. A l'exception des mois de juillet et de

novembre, il s'effectuait chaque mois au moins un vol sécurisé. Les destinations étaient (sans aucun ordre particulier) : Pristina (Kosovo), Algiers (Algérie), Rabat (Maroc), Lagos (Nigéria), Banjul (Gambie), Douala (Cameroun), Istanbul (Turquie), Bucarest (Roumanie), Tunis (Tunisie), Niamey (Niger), Dakar (Sénégal), Conakry (Guinée), Tirana (Albanie) et Skopje (Macédoine).

En plus, il y a encore l'accompagnement lors des refoulements. En 2003, 2.533 refoulements ont été prévus, dont 1.529 se sont effectivement déroulés (soit 60%). Les raisons principales pour lesquelles 4 refoulements sur 10 n'ont pas pu avoir lieu concernaient un refus verbal de l'intéressé, une résistance trop violente de la part de l'intéressé, ou encore le fait que l'intéressé avait demandé l'asile politique. La plupart des refoulements (1.793 sur 2.553) concernaient des départs volontaires, et 1.254 ont effectivement eu lieu (soit 70%). En plus, 525 refoulements avec un départ forcé mais sans escorte ont été planifiés, dont 140 personnes ont effectivement quitté le pays (soit 27%). Les raisons principales du non-départ étaient une résistance trop violente de l'intéressé ou le refus de partir de l'intéressé, situation dans laquelle l'utilisation de la contrainte n'était pas opportune puisque aucune escorte n'était prévue.

**Figure 5** : Eloignement d'étrangers à partir de l'Aéroport National – Aperçu des refoulements sans et avec escorte avant 2003.

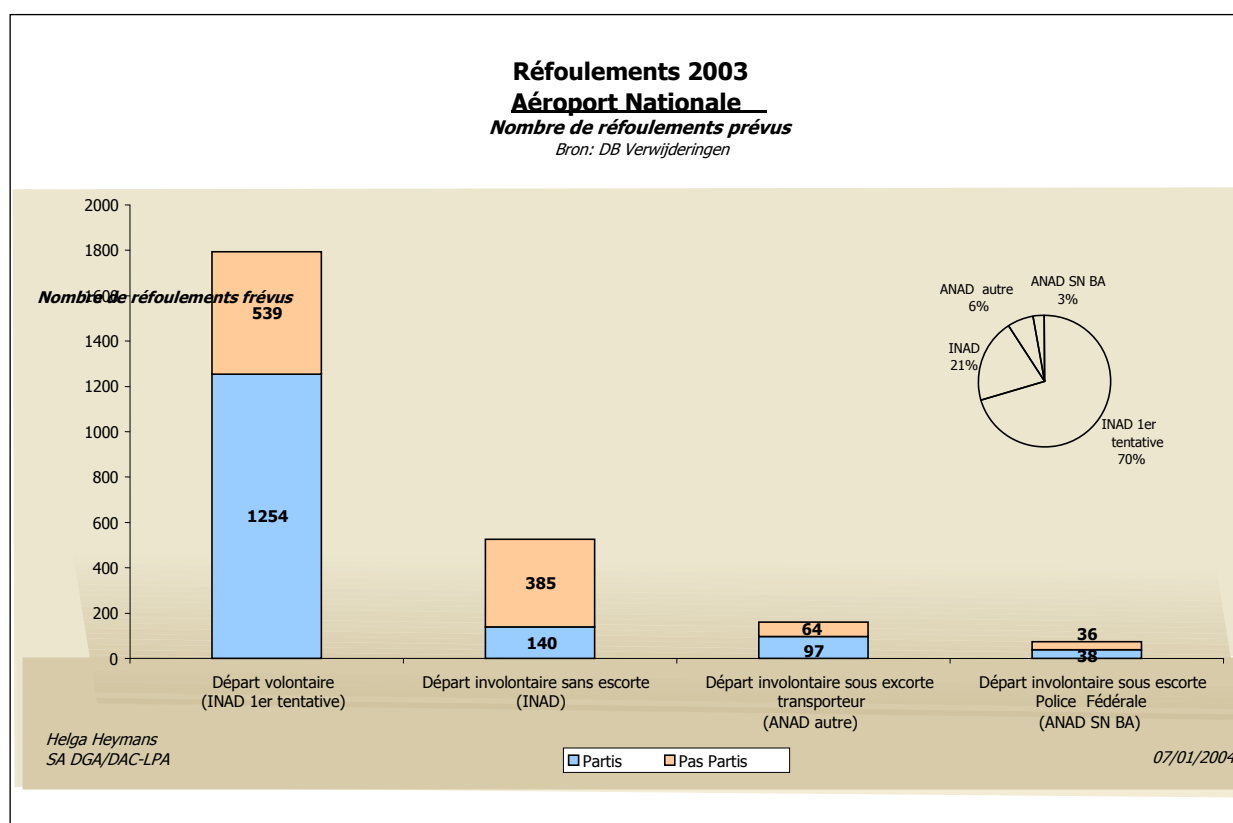


Figure 5 – nombre de réfolements prévus

Dans le cadre de ce rapport final, il est important de donner une information honnête sur l'utilisation de violence dans le processus de l'éloignement, à partir de la détention des intéressés jusqu'à leur transfert aux autorités locales. Il paraît pratiquement impossible de trouver des statistiques sur ce sujet. Tout d'abord, en ce qui concerne la violence des services policiers envers les étrangers à éloigner, des données chiffrées sont pour ainsi dire inexistantes. Ces dernières années, diverses organisations non-gouvernementales ont fait mention de certains cas de violence contre des personnes à éloigner, et ont parfois donné des exemples concrets, mais n'ont jamais mentionné de façon exacte le nombre

d'incidents. Il y a différentes raisons à cela. On peut par exemple déposer des plaintes auprès d'une multitude d'organisations (par exemple le Comité P, l'Inspection générale de la Police Fédérale et de la Police Locale, la commission des plaintes des centres d'accueil, la police, les directeurs des centres d'accueil, et les ONG), qui traitent tous ces plaintes à leur façon. A cela s'ajoute que les plaintes peuvent uniquement être formulées par les personnes dont l'éloignement forcé a été arrêté et qui séjournent toujours en Belgique, et non plus par des étrangers qui ont quitté le territoire. A côté de l'inexistence d'un aperçu valable relatif aux plaintes, il y a encore un autre problème: aucune clarté ne peut être faite sur la suite donnée aux plaintes déposées.

En ce qui concerne le revers de la médaille, à savoir l'utilisation de violence par les personnes à éloigner contre les fonctionnaires de police, il se pose le même problème, bien qu'à moindre mesure. La police fédérale dispose de chiffres du nombre de procès-verbaux qui ont été rédigés en 2004 contre des étrangers à escorter<sup>22</sup>. Il s'agissait de 260 procès-verbaux, rédigés sur base des fondements suivants : la plus grosse partie (194 cas soit 75%) verbalisait des actes de rébellion contre des fonctionnaires de police ; d'autres procès-verbaux portaient sur des coups et blessures infligés aux fonctionnaires de police (31 cas soit 12%), sur la médisance, la diffamation ou la calomnie (19 cas soit 7%), sur des menaces (9 cas soit presque 3%), sur des propos de racisme ou de xénophobie de la part des personnes à éloigner envers les policiers (6 cas soit 2%), et un PV fut rédigé pour tentative d'évasion. Les procès-verbaux ont été transmis au parquet de Bruxelles, mais la suite donnée à ces PV par les parquets reste vague.

### II.2.1.3. Une comparaison entre les éloignements de 2003 et les éloignements de 2002<sup>23</sup>

Lorsque nous comparons les chiffres des éloignements de 2003 avec ceux de 2002, nous pouvons remarquer plusieurs choses. Tout d'abord, le nombre d'éloignements prévus a augmenté en 2003 d'environ 9% par rapport à l'année précédente. De 11.492 personnes, on est passé à 12.631, ce qui donne sur base journalière qu'on est passé de 31,5 à 34,6 personnes en moyenne. Cette augmentation est surtout due à l'accroissement du nombre de refoulements prévus, qui était de 22% plus élevé en 2003 qu'en 2002 (de 2.098 à 2.553). A part de cela, le nombre d'éloignements effectifs, ou le pourcentage de réussite, était en 2003 (74%) plus bas qu'en 2002 (78%). Ceci est probablement dû au moindre nombre de personnes qui ont été éloignées par le biais d'un vol sécurisé. Cette même raison peut sans doute expliquer pourquoi le nombre d'éloignements avec escorte en 2003 (8%) a baissé par rapport en 2002 (11%).

### II.2.2. Un coup d'œil sur la détention des personnes à éloigner

Après avoir donné un aperçu de la pratique concernant l'éloignement d'étrangers, il vaut mieux mettre un pas en arrière dans la procédure. La plupart des étrangers qui quittent le pays sous escorte, étaient détenus dans un des centres fermés gérés par l'Office des Etrangers. Les personnes qui quittent le pays sans escorte, et sans résistance, peuvent également avoir été détenues. En général, il est très difficile de se faire une idée valable sur la situation, ne fût-ce que par manque de statistiques en la matière.

Nous disposons uniquement d'une saisie instantanée de chiffres relatifs à la détention des étrangers dans les centres fermés, faite en date du 7 mai 2004<sup>24</sup>. A ce moment, 520 personnes étaient détenues:

<sup>22</sup> Ces données proviennent d'informations internes à la Police Fédérale, BRUNAT, 2004, 1 p.

<sup>23</sup> Ces chiffres se trouvent en annexe.

la partie majeure (325 soit 62,5%) étaient des hommes en séjour illégal, suivi d'assez loin par les hommes qui avaient demandé d'asile aux frontières (64), viennent ensuite les hommes qui avaient demandé l'asile à l'intérieur du territoire (44), puis les femmes qui avaient demandé l'asile aux frontières (39), et enfin les femmes en séjour illégal (28).

En ce qui concerne l'âge, presque toutes les personnes retenues dans des centres fermés (514 ou 99%) étaient majeures. 16 personnes détenues étaient des mineurs, dont 15 étaient accompagnés, et un non- accompagné. En ce qui concerne le temps de détention, on fait la distinction entre les illégaux et les demandeurs d'asile provenant de l'intérieur du territoire d'une part, et les demandeurs d'asile à la frontière d'autre part. Ce qui surprend le plus dans la première catégorie, c'est que 393 personnes ont passé un séjour de moins de 5 mois dans un centre fermé, que 20 personnes ont été détenues plus longtemps que 5 mois, et qu'une personne a été détenue pendant plus de 8 mois. On remarque presque la même répartition dans l'autre catégorie, celle des demandeurs d'asile à la frontière: 99 personnes ont été détenues pour une période de moins de 5 mois, 6 personnes pour une période de plus de 5 mois et une personne a été détenue plus de 8 mois. Le nombre de personnes dont on communique qu'elles refusent de partir est remarquable : respectivement 147 et 45. A ce même moment en mai 2004, on peut également constater que 74 personnes qui se trouvaient à la disposition de l'Office des Etrangers, étaient en prison.

Ces données sont trop restreintes que pour permettre des comparaisons efficaces et il est donc nécessaire de les lire avec précaution.

### **II.2.3. Quelques données sur la procédure d'asile**

Une grande partie des étrangers à éloigner sont des personnes dont la demande d'asile a été rejetée de manière définitive et qui sont dès lors arrivées à la fin de la procédure. Afin d'avoir une vue plus claire sur cette problématique complexe, la Commission a obtenu la permission de consulter un nombre de chiffres importants de la procédure d'asile.

#### **II.2.3.1. Les données générales sur le nombre des demandes d'asile (1997-2003)**

Les sept dernières années, le nombre de demandes d'asile suivait une courbe remarquable : à partir des 11.788 demandes en 1997, le nombre a été triplé dans un délai de deux années pour passer à 35.778 en 1999 et à 42.961 en 2000 ; par après, le nombre de demandes a diminué d'année en année pour retomber à 16.940 en 2003. Une des raisons principales de l'accroissement provenait de l'augmentation du nombre de demandes d'étrangers provenant du Kosovo (5.626 en 1998) et de l'ancienne Union soviétique. Certains ont intitulé cette période de 2000 comme une crise d'asile grave. En 2004, le nombre de demandes d'asile a légèrement baissé pour passer à 15.357<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> SPF Intérieur, l'Office des Etrangers, *Personnes mises à disposition de l'Office des Etrangers en date du 7 mai 2004*, note interne, non publiée, 1 p.

<sup>25</sup> Les chiffres de 2004 proviennent du Ministère de l'Intérieur, *Demandes d'asile 1990-2004*, note interne, non publiée, 2004, 1p.

**Tableau 1** : Evolution du nombre des demandes d'asile (1997-2003) (en janvier – février 2004)<sup>26</sup>

Evolution des demandes d'asile							
Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de demandes	11.788	21.965	35.778	42.691	24.549	18.805	16.940

2004	
Janvier	1.310
Février	1.159
Total	2.469

Ensuite, nous parcourons le 'top 10' des nationalités des demandeurs d'asile de 2003. Le Congo (1.778) et la Russie (1.680) se trouvent en première position, suivi par l'Iran (1.153); et par - très proche l'un de l'autre – le Kosovo (675), le Cameroun (625) et la Turquie (618) ; le troisième groupe de demandeurs d'asile provient de la Serbie Monténégro (502), du Rwanda (450), de l'Algérie (400), et de la Slovaquie (390).

**Tableau 2** : les dix nationalités les plus fréquentes des demandeurs d'asile (2003)<sup>27</sup>

1.	Congo	1178
2.	Russie	1680
3.	Iran	1153
4.	Kosovo	675
5.	Cameroun	625
6.	Turquie	618
7.	Serbie-Montenegro	502
8.	Rwanda	450
9.	Algerie	400
10.	Slovaquie	390

### II.2.3.2. Le traitement des demandes d'asile par les diverses instances

Un autre point de vue concerne la manière – et surtout la vitesse – avec laquelle les demandes d'asile sont traitées.

En ce qui concerne le traitement des demandes d'asile par le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides, une tendance se manifeste: le nombre de décisions a fortement augmenté ces dernières années. Dans la phase de la recevabilité, le nombre de décisions a augmenté de 7.028 en 1998 à 18.755 en 2003 ; dans la phase du bien-fondé on passa de 3.752 en 1998 (dont 1.446 reconnaissances) à 6.165 en 2003 (dont 1.201 reconnaissances). Diverses mesures prises ces dernières années peuvent expliquer cette amélioration de la 'production': l'attribution de moyens supplémentaires (sur le plan du personnel aussi bien que sur le plan du fonctionnement) ; une gestion

<sup>26</sup> SPF Intérieur, Office des Etrangers, *Informations de l'arrière-plan*, 3 mars 2004, note interne, non publiée, 5 p., 1.

<sup>27</sup> SPF Intérieur, Office des Etrangers, *Informations de l'arrière-plan*, 3 mars 2004, note interne, non publiée, 5 p., 5.



des dossiers plus active (« case management ») par exemple par l'introduction du principe LIFO (« last in first out ») dès le premier janvier 2001 ; et une gestion active dans la qualité du traitement des dossiers (entre autres la rédaction de directives, le renforcement du centre de documentation, et la formation et l'évaluation des collaborateurs).

**Tableau 3** : Vue d'ensemble du nombre des décisions concernant les demandes d'asile traitées par le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (1998-2003)<sup>28</sup>

<b>Décision de recevabilité</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Décision qu'une enquête complémentaire doit avoir cours</b>	2.831	3.034	3.672	5.592	5.189	5.186
<b>Décision de confirmation</b>	4.197	8.113	9.607	16.537	13.775	10.855
<b>Refus technique</b>		202	2.617	3.668	4.271	2.714
<b>Total</b>	<b>7.028</b>	<b>11.349</b>	<b>15.896</b>	<b>25.797</b>	<b>23.235</b>	<b>18.755</b>

<b>Décision de bien-fondé</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Reconnaissance</b>	1.446	1.238	1.198	897	1.166	1.201
<b>Retrait du statut</b>	38	23	15	10	19	
<b>Refus technique</b>	349	328	704	533	1.018	975
<b>Refus de reconnaissance de la qualité de réfugié</b>	1.919	1.498	2.558	1.357	3.427	3.989
<b>Total</b>	<b>3.752</b>	<b>3.087</b>	<b>4.475</b>	<b>2.797</b>	<b>5.630</b>	<b>6.165</b>

Ensuite, les chiffres nous montrent que le Commissariat Général traîne toujours derrière lui quelques dossiers d'avant 2001. Au total, il s'agit de 12.359 demandes d'asile, déposées il y a plus de trois années et sur lesquels on ne s'est pas encore prononcé. La plus grosse partie de ces dossiers comptent les 6.044 demandes de 2000, 3.958 demandes de 1999 et 1.366 demandes de 1998. Rien n'est pas clair pour le dénouement final de ces dossiers ; quelle partie des détenteurs de ces dossiers recevront une décision négative, et quelle partie recevront l'ordre de quitter le pays.

En ce qui concerne la charge de travail de la Commission d'Appel Permanente pour les Réfugiés, celle-ci a certainement accru ces dernières années, mais de façon très inégale. Le nombre des dossiers à traiter était en janvier 1999 de 1.268. En janvier 2004, ce nombre avait augmenté jusqu'à 4.168 dossiers, avec une baisse intermédiaire pendant les années 2000 et 2002 ; et une forte augmentation en 2003. La majeure partie de l'augmentation de la charge de travail de la Commission d'Appel est due à l'accroissement important du nombre d'appels interjetés dans les chambres de régime linguistique francophone, qui ont dû traiter en janvier 2003 quatre fois plus de dossiers que l'année précédente (1.751 par rapport à 439).

<sup>28</sup> Commissariat général aux Réfugiés et Apatrides, *Le traitement des demandes d'asile*, 10 mars 2004, note interne, non publiée, 5 p., 1-2.

**Tableau 4** : Vue d'ensemble de la charge de travail de la Commission d'Appel Permanente des Réfugiés (1999-2004)<sup>29</sup>

	Francophone	Néerlandophone	Total
Jan. 1999	788	480	1.268
Jan. 2000	544	324	868
Jan. 2001	804	376	1.180
Jan. 2002	439	243	682
Jan. 2003	1.751	455	2.207
Jan. 2004	3.326	842	4.168

Finalement, il y a le traitement des recours par le Conseil d'Etat. En ce qui concerne les recours en annulation d'une décision de confirmation par le Commissariat Général, il y a eu un décuplement des rentrées de dossiers sur les 10 dernières années. En 1993, 604 recours ont été déposés contre 11.070 décisions du Commissaire Général (ou 5,46%), ce nombre a augmenté en 2003 pour passer à 6.225 recours sur 11.392 décisions (ou 54,46% au total). Pendant toute cette période, la part des recours accroît, à l'exception d'une retombée dans les années 1996 et 1997. Il est également remarquable que le Conseil d'Etat se prononce pendant les dernières années de plus en plus pour une suspension des décisions exécutoires du Commissariat Général, de 1.726 en 1993 (ou 15,59%), on passe à 6.164 en 2003 (ou 54,11%). Tant que le Conseil d'Etat n'a pas pris une décision définitive, il n'est pas possible d'éloigner ces personnes.

**Tableau 5** : Vue d'ensemble du traitement des recours par le Conseil d'Etat (1993-2003)<sup>30</sup>

	Décision confirmée	Suspension	% Suspension	Annulation	% Annulation
1993	11.070	1.726	15,59 %	604	5,46 %
1994	12.497	1.526	12,21%	1.294	10,35 %
1995	8.053	1.163	14,44 %	1.214	15,08 %
1996	9.109	1.417	15,56 %	1.287	14,13 %
1997	5.987	427	7,13 %	398	6,65 %
1998	4.308	388	9,01 %	507	11,77 %
1999	8.337	1.397	16,76 %	954	11,44 %
2000	12.233	3.094	25,29 %	3.389	27,70 %
2001	20.633	6.645	32,21 %	5.384	26,09 %
2002	18.113	8.299	45,82 %	6.551	36,17 %
2003	11.392	6.164	54,11 %	6.225	54,64 %

#### **II.2.4. Un coup d'œil sur la procédure de régularisation**

<sup>29</sup> Commissariat général aux Réfugiés et Apatrides, *Le traitement des demandes d'asile*, 10 mars 2004, note interne, non publiée, 5 p., 3-4.

<sup>30</sup> Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides, *Le traitement des demandes d'asile*, 10 mars 2004, note interne, non publiée, 5 p., 3-4.

Dans le cadre de la problématique de l'éloignement d'étrangers, il est également utile d'examiner la procédure de régularisation, rendue possible par la loi du 22 décembre 1999. A ce sujet, nous disposons également uniquement de chiffres relatifs à un moment bien précis, en l'occurrence le 5 février 2004. A ce moment, 37.146 demandes devaient être traités par la Commission de régularisation : dans deux tiers des cas (25.462 soit 68%) la régularisation était effectuée, tandis qu'elle était refusée pour 16% (ou 6.006 cas). De plus, 4.000 dossiers avaient déjà été considérés comme expirés ainsi que 793 autres classés « à l'exclusion de l'avantage de la procédure », et enfin 887 dossiers restants (dont 621 saisis par le parquet).

Hormis quelques exceptions, les personnes dont la demande de régularisation a été refusée entrent en ligne de compte pour recevoir un ordre de quitter le territoire.

**Tableau 6** : Traitement des demandes de régularisation par la Commission de Régularisation (en date du 5/2/2004)<sup>31</sup>

Dossiers devant être traités par la Commission conformément à la Loi du 22 décembre 1999 (1)	37146
Dossiers régularisés	25462
Dossiers négatifs ou rejetés	6006
“ Dossiers périmés”	4003
Dossiers à l'exclusion de l'avantage de la procédure	793
Dossiers restants (2)	887

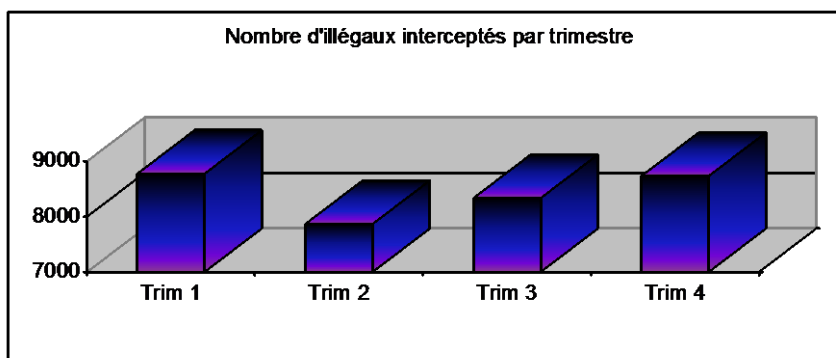
### **II.2.5. Quelques données concernant les interceptions par la police**

Le cadre plus large d'asile et de migration attire l'attention sur les pratiques des services policiers lors de l'interception d'étrangers sur le territoire.

Nous retenons des chiffres détaillés de la police, qu'en 2003 la police a intercepté 33.709 étrangers, environ 1.000 étrangers de plus qu'en 2002. Dans deux tiers des cas (22.665 soit 67,2%) l'interception s'est effectuée par la police locale, l'autre tiers des étrangers (11.001 ou 32,8%) a été intercepté par la police fédérale. Les deux services ont connu une recrudescence des interceptions pendant les mois de septembre, octobre et novembre. 1.645 (ou 4,9%) des personnes interceptées étaient des mineurs (d'après leurs propres dires).

<sup>31</sup> SPF Intérieur, Office des Etrangers, *Note concernant la Loi du 22 décembre 1999 concernant la régularisation du séjour de certaines catégories d'étrangers résidant sur le territoire du Royaume*, 5 mars 2004, note interne, non publiée, 4 p., 3-4. Commissariat général aux Réfugiés et Apatrides, *Le traitement des demandes d'asile*, 10 mars 2004, note interne, non publiée, 5 p., 4-5.

**Figure 6** : le nombre d'étrangers interceptés par la police (2003)<sup>32</sup>



Nombre d'étrangers interceptés en 2003: 33.709 personnes interceptées en séjour illégal

Les personnes interceptées concernaient au fond deux catégories distinctes ; d'une part les illégaux résidant sur le territoire (surtout dans le cadre du travail au noir ou en relation avec des activités criminelles), d'autre part les illégaux en transit vers d'autres pays (surtout vers la Grande Bretagne). Une dizaine de nationalités formaient environ 60% du nombre total d'étrangers interceptés : les Roumains (3.110 ou 9,2%), les Afghans (2.718 ou 8,1%), les Polonais (2.543 ou 7,5%), les Marocains (2.222 ou 6,6%), les Algériens (2.195 ou 6,5%), les Bulgares (1.782 ou 5,3%), les Iraniens (1.464 ou 4,3%), les Indiens (1.459 ou 4,3%), les Yougoslaves (1.064 ou 3,2%) et les Albanais (852 ou 2,5%).

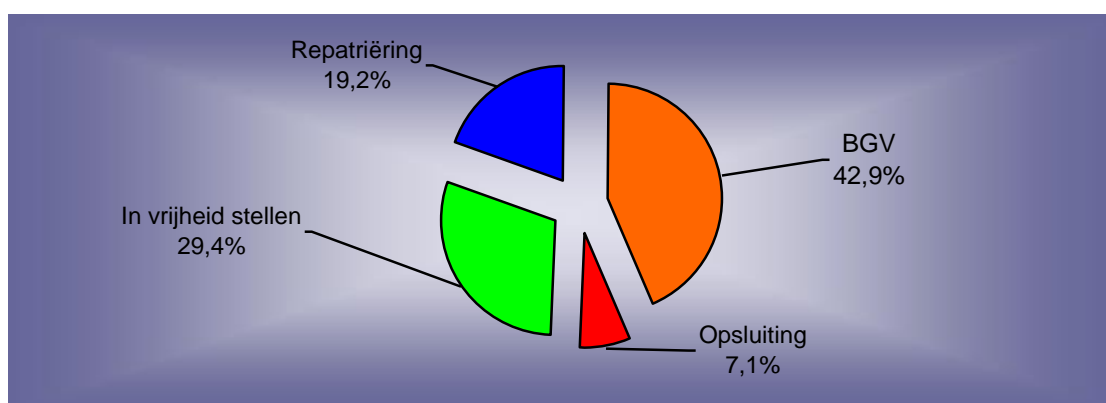
Les étrangers interceptés par la police reçoivent une décision de l'Office des Etrangers. En 2003, nous avons pu constater les divisions suivantes : 14.469 personnes (42,9% ou presque 2 personnes sur 5) ont reçu un ordre de quitter le territoire, 2.395 personnes (ou 7,1%) ont été enfermées, 9.910 (29,4% ou presque une personne sur trois) ont été remises en liberté, et 6.842 étrangers (19,2%) ont été rapatriés. Concernant les décisions de remise en liberté, elles ont été motivées comme suit (en ordre décroissant) : un cas sur quatre concernait des personnes qui avaient déjà reçu récemment un ordre de quitter le territoire (26,1% ou 2.590), presque un cas sur cinq concernait des personnes qui avaient déposé une demande basée sur l'article 9.3 de la Loi sur les Etrangers (demande de séjour pour raisons humanitaires), un étranger sur sept étaient des mineurs (15,9% ou 1.576). Ensuite on retrouve encore 1.158 personnes (11,7%) qui étaient en ordre, 1.103 personnes (11,1%) dont le dossier était indisponible et 1.165 (11,6%) pour d'autres raisons.

<sup>32</sup> SPF Intérieur, Police Fédérale, *Rapport annuel 2003 – DAC-IMM*, note interne, non publiée, 87 p.

**Figure 7** : Décisions de l'Office des Etrangers à l'égard d'étrangers interceptés par la police (2003).<sup>33</sup>

	OQT	Enfermement	Remise en liberté	Rapatriement
<b>Nombre d'illégaux</b>	14469	2395	9910	6482
<b>%</b>	42,9%	7,1%	29,4%	19,2%

Dans 453 cas, il était impossible, sur base des listes du bureau C et de la permanence, de savoir quelle décision l'Office des Etrangers avait pris..



<sup>33</sup> SPF Intérieur, Police Fédérale, *Rapport annuel 2003 – DAC-IMM*, note interne, non publiée, 87 p.

### **Partie III. Recommandations de la Commission pour une politique d'éloignement humaine et efficace.**

Après avoir trouvé une orientation en matière d'éloignement, après en avoir examiné les développements et les pierres d'achoppement les plus importants et après avoir parcouru les recommandations d'un certain nombre d'instances internationales, la Commission est arrivée à ses propres recommandations. Celles-ci sont subdivisées en six thèmes : (1) protection juridique; (2) usage de la violence; (3) communication entre les services concernés; (4) catégories spéciales de personnes; (5) la chaîne élargie de l'asile et de la migration; et (6) le suivi des recommandations elles-mêmes.

Durant les discussions, et tout au long du présent rapport final, la Commission est restée en permanence consciente du fait de l'extrême sensibilité que représente la matière de l'éloignement d'étrangers et des choix souvent déchirants qui doivent être faits à cette occasion. C'est la raison pour laquelle, les recommandations reflètent la recherche par la Commission d'un équilibre difficile entre une politique d'éloignement qui, d'une part, continue à montrer toutes les caractéristiques d'une approche humaine, et qui, d'autre part, est suffisamment efficace pour avoir de réels résultats. C'est dans cette optique que doivent être lues et interprétées les recommandations suivantes.

Le lecteur attentif se rendra compte que plusieurs de ces recommandations ne sont que des répétitions – parfois autrement formulées – des recommandations que la première Commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement (la Commission Vermeersch I) avait déjà formulées en 1999. Un certain nombre de recommandations sont, par contre, plus spécifiques ou totalement neuves et sont la conséquence des développements qui se sont produits depuis la première Commission.

#### **III.1. Renforcer la protection juridique de toutes les personnes concernées.**

Le premier thème des recommandations concerne la protection juridique de toutes les parties concernées par la politique d'éloignement. L'accent est mis ici aussi bien sur les services de police que sur les étrangers concernés eux-mêmes.

##### **III.1.1. Renforcer la protection juridique des services de police**

**Recommandation 1: Préciser la réglementation concernant les services de police.**

La Commission a constaté que la réglementation existante concernant les services de police contenait un certain nombre d'imprécisions qui peuvent prêter à confusion lors de l'exercice de compétences policières dans des situations d'éloignement.

1.1. Un premier manque de précision est le concept d'«ordre manifestement illégal», qui est repris dans plusieurs législations – dont la Loi sur la fonction de police.

Suite à l'examen par le Comité contre la torture des Nations Unies du premier rapport belge, en application du Traité de prévention contre la torture et d'autres traitements et sévices cruels, inhumains et dégradants, il est apparu que la communauté internationale se faisait, entre autres, des soucis sur :

“Le manque de précision entourant la notion d’« ordre manifestement illégal »”.<sup>34</sup> Le Comité donne à ce sujet la recommandation suivante : “De veiller à ce que les agents ayant commis des traitements dégradants soient l’objet de sanctions pénales alors même qu’ils auraient agi sur l’ordre d’un supérieur, et de clarifier la notion d’ « ordre manifestement illégal ». En réponse à cette préoccupation et à cette recommandation, le gouvernement belge s’est déclaré prêt à examiner la possibilité de rédiger, en concertation avec les différents départements, une circulaire dans laquelle la notion d’«ordre manifestement illégal» est suffisamment éclaircie afin que les différents critères qui sont repris dans les différentes dispositions légales, puissent être expliqués de façon uniforme.

*La Commission insiste pour que cette résolution du gouvernement soit exécutée et que le concept d’«ordre manifestement illégal» soit donc précisé, en concordance avec la recommandation formulée par le Comité contre la torture.*

1.2. Un deuxième manque de précision se rapporte à l’usage de la contrainte tel que mentionné dans la loi relative aux étrangers.

La législation relative aux étrangers offre la possibilité d’éloigner les étrangers sous la contrainte. Cette possibilité n’a pas été explicitement reprise dans la loi, en ce qui concerne les personnes à qui l’accès au territoire a été refusé.

La Commission recommande de reprendre de manière explicite l’usage de la contrainte dans la loi, également pour les personnes à qui l’accès au territoire a été refusé, afin que la sécurité juridique soit plus élevée.

Dans ce même ordre d’idée, le statut des personnes à qui l’accès au territoire a été refusé doit également être précisé. La situation à laquelle les instances internationales font référence, et par laquelle des personnes séjournent durant une longue période dans la zone de transit, ne peut plus se reproduire. C’est pourquoi il doit être clairement stipulé que, si le recours auprès du Conseil d’Etat confirme la décision de refoulement, et que l’intéressé refuse de partir, la Chambre du conseil ne peut pas prendre une décision de libération.

Si, pour des raisons de force majeure, des personnes devaient quand-même être placées en zone internationale, le refoulement forcé devrait, dans ce cas, être exécuté immédiatement. Si une personne ne peut pas être refoulée pour des raisons indépendantes de sa volonté, il faut immédiatement chercher une solution à ce problème et il est, de toute façon, inacceptable que l’intéressé soit obligé de séjourner durant une longue période dans la zone internationale.

*Cette recommandation s’adresse dans son ensemble au législateur et au Ministre de l’Intérieur. Elle peut être exécutée à court terme, à l’aide d’une circulaire du Ministre compétent.*

Recommandation 2: Une politique de traitement des dossiers cohérente lors de violences commises à l’égard des fonctionnaires de police

La Commission a constaté qu’il n’y a pas de cohérence dans la façon dont les parquets poursuivent judiciairement ou traitent les faits d’agression (par ex. des coups et blessures) qui sont commis dans le cadre de l’éloignement contre les services de police. La Commission croit savoir que de tels traitements «ne sont, en principe, pas poursuivis» et qu’«une poursuite ainsi qu’une condamnation, si les faits sont prouvés, sont possibles, mais que pour différentes raisons, celles-ci sont jugées peu opportunes».

<sup>34</sup> Comité contre la torture, *Conclusions et recommandations sur la Belgique*, 27/5/2003, CAT/C/CR/30/6 du 27 mai 2003.

La Commission est d'avis qu'une telle prise de position revient à créer *de facto* l'impunité des acteurs potentiels et que cela représente une menace grave pour l'intégrité physique des fonctionnaires de police; elle forme également une incitation implicite à commettre de la violence dans l'espoir de pouvoir arrêter ainsi les tentatives d'éloignements (comparez Point de vue 7, au point 1.3.1., art.5)

2.1. Pour renforcer la position juridique des services de police, la Commission plaide sans équivoque pour une politique de traitement cohérente de la part du ministère public, et plaide ainsi notamment pour:

- le développement de critères clairs sur les modalités précises de traitement de faits d'agression commis contre des services de police dans le cadre de l'éloignement, soit au moyen d'une poursuite judiciaire, soit au moyen d'une autre manière de traitement;
- la communication de ces critères à toutes les parties concernées : aux étrangers qui s'opposent à leur éloignement, aux services de police, aux autres services concernés par l'éloignement ainsi qu'aux parquets et tribunaux ;
- l'application conséquente et uniforme de ces critères aux affaires qui sont transmises aux parquets.
- la reprise explicite de cette politique de traitement des dossiers dans les priorités de la note cadre de sécurité intégrée.

2.2. L'enquête concernant l'usage de la violence contre des fonctionnaires de police doit être menée de façon rapide, en profondeur et impartiale et les résultats de cette enquête doivent être rendus publics. Lors de la fixation de la procédure, il faut veiller à ce que celle-ci ne puisse pas (sauf dans des cas graves qui pourraient aboutir à une peine d'emprisonnement) avoir comme effet secondaire de tout simplement arrêter l'éloignement (par ex. par une courte détention préventive ou par la demande de ne pas éloigner l'intéressé en attente de son procès afin de lui garantir les droits à la défense) : cette possible interruption de la procédure d'éloignement serait ainsi un incitant à commettre une résistance violente (Comparez Point de vue 7). Cette position ne peut en aucun cas faire obstacle aux droits de la défense, y-compris celui du droit à l'assistance juridique.

La Commission suggère de faire valoir comme mesures minimales:

- a) que l'intéressé soit refusé d'accès au territoire pendant une longue période, et que cela soit signalé dans le fichier SIS ;
- b) qu'en cas de résistance ainsi qu'à chaque refus de partir, une nouvelle période de durée indéterminée de détention recommence et ce, jusqu'à l'éloignement effectif de l'intéressé ;
- c) qu'en cas de poursuite, la procédure accélérée de la Loi soit appliquée.

2.3. Un traitement analogue est souhaitable à l'égard des membres du personnel des Centres fermés.

*Cette recommandation s'adresse au législateur, au Ministre de la Justice et au Collège des procureurs généraux. Sur certains aspects, il est possible de travailler à court terme, mais les effets ne pourront se faire ressentir qu'à plus long terme.*



### III.1.2. Renforcer la protection juridique des personnes à éloigner

#### Recommandation 3: Rendre la politique d'éloignement plus transparente

La Commission a constaté que la façon actuelle dont se déroule l'éloignement des étrangers est tout sauf cohérente, ni pour les services de police, ni pour les étrangers concernés eux-mêmes. C'est pourquoi elle plaide avec beaucoup d'insistance pour une politique transparente en matière d'éloignement qui soit également appliquée de façon conséquente, ce qui renforcerait la protection des personnes à éloigner. Ce qui suit est une tentative pour rendre à l'éloignement une image cohérente qui soit claire, et cela doit former la base d'une procédure qui offre non seulement la sécurité juridique mais aussi la possibilité aux personnes éloignées de choisir, après la pénible décision qui leur est imposée, l'issue qui leur est la moins préjudiciable.

3.1. On peut principalement distinguer deux catégories de personnes:

*Catégorie 1:* Les personnes qui ont introduit une demande d'asile ou une demande de séjour régulier et qui ont été informées par les services administratifs que leur demande n'a pas été acceptée.

*Catégorie 2:* Toutes les autres personnes que celles citées en catégorie 1 ainsi que les personnes de la première catégorie qui:

- après une première décision négative (confirmée lors d'un recours en suspension) reformulent une demande identique ou une demande analogue ;
- ont commis des infractions à l'ordre public;
- n'ont pas été informées de la décision négative parce qu'ils n'avaient pas communiqué leur dernier domicile;
- n'ont pas donné suite à l'invitation de la commune qui devait leur notifier la décision.

Pour les deux catégories, un plan particulier par étapes est appliqué. Pour la première catégorie, il reste, en principe, la possibilité d'un départ autonome. Pour la deuxième catégorie, c'est le plan par étapes du départ forcé qui est le seul applicable.

3.2. Pour les personnes de la première catégorie :

1. *ordre de quitter le territoire:* s'il n'est pas accordé un séjour légal à l'intéressé, celui-ci reçoit, en principe, un ordre de quitter le territoire dans une période déterminée par l'autorité qui doit être au minimum de 10 jours. Le motif de cette décision lui est communiqué dans une langue compréhensible. Au même instant, il lui est également donné l'information concernant les possibilités d'un départ autonome et de la conséquence du non-respect de l'ordre.

Cette dernière information doit, dans la mesure du possible, être transmise verbalement, mais doit également se trouver notée dans les différents formulaires qui, selon la langue, sont à la disposition des intéressés. Ceci doit être formulé dans des termes simples non seulement dans les langues nationales mais aussi dans les langues internationales les plus importantes : l'anglais, l'espagnol, l'arabe, le turc, le farsi, le chinois, le portugais et le russe. Les intéressés signent pour réception de cette information. Les fonctionnaires concernés doivent pouvoir aller chercher ces formulaires sur un site Internet de l'OE ; si nécessaire, un interprète sera appelé en renfort.

Les intéressés peuvent, pour leur départ autonome, faire appel à certaines organisations (entre autres, l'Organisation Internationale pour les Migrations) qui peuvent également offrir un soutien financier et matériel. S'ils le souhaitent, ils seront mis en contact avec ces organisations.

2. *départ autonome*: Aux personnes qui souhaitent partir de manière autonome, mais qui ont besoin d'une courte période supplémentaire pour préparer leur départ avec une organisation qui est compétente en la matière, un report du départ peut être accordé.

### 3.3. Plan par étapes d'un éloignement forcé

*Étape 1.* Les personnes qui n'ont pas donné suite à l'ordre de quitter le territoire et les personnes de la catégorie 2 peuvent, lors d'une interception:

- être éloignées immédiatement ( voir étape 2)
- ou, si un départ immédiat ne peut pas être organisé (par ex. en attente de l'obtention des documents de voyage requis), être retenues dans un Centre fermé en vue de leur rapatriement.

*Étape 2.* Départ de sa propre initiative sans escorte: la Commission propose que, dans ce cas, les personnes reçoivent quelques 'primes' d'un montant leur permettant d'acquérir ce dont elles ont besoin lors de leur arrivée, afin éventuellement de se rendre encore plus loin que l'aéroport vers lequel elles ont été éloignées.

*Étape 3.* Départ sous escorte: les personnes qui ne donnent pas suite à l'étape 2, sont reconduites sous escorte sur le premier vol de ligne approprié, et ainsi ramenées à la destination adéquate. Ceci peut se faire sans résistance. Dans ce cas, une prime limitée est délivrée lors de l'arrivée.

*Étape 4.* Départ sous la contrainte avec escorte: quand l'étape 3 a échoué à cause des agissements de l'intéressé, on peut encore, en principe, entreprendre une telle tentative.

*Étape 5.* Départ sur un vol sécurisé. Si l'étape 4 a échoué à cause des agissements de l'intéressé, l'intéressé est ramené dans un centre fermé afin de pouvoir l'éloigner plus tard sur un vol sécurisé. Dans ce cas, aucune 'prime' n'est donnée.

### 3.4. Remarques

1. Si, plus tard, l'intéressé promet quand-même de partir *sans résistance*, il lui sera donné une autre chance de partir sur *un vol de ligne*. Dans ce cas également, il n'y a pas de prime. Les étapes 3 et 4 s'imposent surtout pour les destinations vers lesquelles des vols sécurisés sont plus difficilement réalisables. Dans certains cas – par exemple, pour des personnes qui ont la même destination – on peut sauter les étapes 3 et 4.
2. Les autorités locales (CPAS et services de police) et les centres ouverts d'accueil doivent veiller au suivi qui est donné à la demande d'un départ autonome. Si des personnes n'y donnent pas suite dans les délais fixés, ces instances doivent le signaler à l'Office des Etrangers et, en concertation avec celui-ci, faire le nécessaire pour permettre d'effectuer un éloignement forcé. Les personnes qui continuent de séjourner de la sorte de façon illégale sur le territoire doivent être informées qu'elles peuvent, à tout moment, être interceptées et éloignées de force ou être maintenues dans ce but. Il faut régulièrement leur rappeler cela et ce, au moins tous les six mois.
3. Puisque pour le moment la capacité des centres fermés est insuffisante pour y maintenir tous les illégaux qui ne donnent pas suite à leur ordre de quitter le territoire, la capacité d'accueil devra, à terme, être augmentée et, en attendant, il faudra travailler avec des priorités.
4. Une période de détention est toujours calculée à partir de la dernière fois que l'intéressé a eu l'occasion de partir mais qu'à cause de ses propres agissements, ce départ n'a pas eu lieu. Des refus successifs de partir ne peuvent donc pas être une raison valable pour mettre fin à la détention dans un centre fermé. Une série d'actes de résistance successifs peut conduire à une

poursuite correctionnelle et à des peines d'emprisonnement, après quoi l'éloignement aura lieu ou la détention dans un centre fermé recommencera à compter. La possibilité d'encore organiser une escorte sous la contrainte après l'étape 4, dépend de l'acceptation de ce principe lié à la détention.

5. Un des grands risques de la politique d'éloignement réside dans le fait que les décisions concernant qui, où et comment doit-on éloigner, pourraient être basées sur des informations insuffisantes ou erronées, sur une application sélective des règles, ou encore sur le pur fruit du hasard. En conséquence, la légitimité de la politique d'éloignement en serait considérablement diminuée et pourrait même peut-être totalement disparaître.

C'est justement pour limiter ces risques à un strict minimum, que la Commission plaide avec insistance pour une prise de décisions objectives en matière de politique d'éloignement, par tous les services et à tous les niveaux. Sa recommandation porte sur l'application et, si nécessaire, sur le développement de critères précis et de priorités lors de l'éloignement d'étrangers: ces critères peuvent faire l'objet de discussions au sein des autorités et des services concernés, mais ne doivent pas nécessairement être rendus publics, ceci afin d'éviter un « effet-rebond » (Créer de toute pièce une situation attrayante aux yeux de l'étranger).

6. Préalablement à l'étape 2 mais aussi avant et après les différentes étapes, un accompagnement socio-psychologique des intéressés doit être prévu pour pouvoir faciliter l'acceptation de l'éloignement. Cet accompagnement peut être effectué par des assistants sociaux ou d'autres experts, mais la Commission insiste pour que les policiers accompagnateurs prennent également eux-mêmes ces tâches sur eux.
7. La Commission souhaite mettre l'accent sur le fait que chacune de ces étapes est un maillon indispensable dans la procédure d'éloignement, qui forme un tout. L'absence de violence lors de l'éloignement dépend en effet essentiellement du fait que l'intéressé doit être convaincu que le plan par étapes est établi de telle façon que la violence ne rapporte rien. Dès lors, si un manque de cohérence dans cette politique d'éloignement apparaît, cette conviction disparaîtra. La Commission insiste sur le fait que la mauvaise volonté de certaines instances qui complique voire rend impossible une ou plusieurs de ces étapes revient à faire échouer tout le concept. La Commission demande avec force que le gouvernement ainsi que les différentes autorités fédérales soit y apportent leur totale collaboration soit disent clairement qu'ils préconisent une autre politique d'éloignement. En échange, ils doivent alors en supporter l'entière responsabilité.
8. En rapport avec l'exécution des étapes du plan, les instances qui prennent une décision, sont également responsables de cette décision.
9. La Commission réclame une attention particulière pour le problème des étrangers difficilement éloignables, ce sont les personnes pour lesquelles les autorités belges ont une coopération insuffisante ou nulle de la part des pays de destination. Ceci se manifeste, par exemple, par le fait que les concernés ne peuvent pas obtenir de documents de voyage, ou par le refus du pays d'accorder à un vol sécurisé une autorisation d'atterrissage. Dans ces cas, la Commission plaide pour des solutions appropriées, qui peuvent faciliter ou permettre la coopération avec les pays de destination, afin que les étrangers concernés puissent quand même être éloignés. Il s'agit notamment de négociations bilatérales entre la Belgique et le pays en question et d'initiatives multilatérales prises dans le cadre de l'Union européenne via le canal de la diplomatie discrète ou pas.

### 3.5. La fourniture d'informations

1. Dès leur requête, les demandeurs d'asile doivent être informés grâce à une brochure et d'une manière claire (dans une des principales langues internationales) des différentes phases de la procédure d'asile, des droits et des devoirs qui y sont liés. Ils doivent également être immédiatement informés qu'en cas de refus de leur demande d'asile, ils devront quitter le pays.

Ils doivent immédiatement être mis au courant des étapes de l'éloignement forcé s'ils ne donnent pas suite à cette décision. Ils sont également immédiatement avertis que des organisations offrent de l'aide à la mise en place d'un départ autonome. Les intéressés signent pour réception de cette information.

2. Toutes les personnes doivent être informées dans un langage clair des motifs de la décision d'éloignement et des différentes étapes de cet éloignement (selon le cas, de la possibilité d'un départ autonome ou d'un éloignement forcé immédiat).

Toutes les personnes qui sont retenues dans un centre fermé sont informées des différentes étapes de l'éloignement forcé. Pour illustrer ce plan par étapes, une vidéo sera tournée pour montrer les différentes phases de ce plan par étapes, en y indiquant clairement les avantages et les inconvénients des différents choix que l'on peut faire. Dans les centres fermés, cette vidéo sera utilisée et montrée à toutes les personnes concernées.

*La recommandation 3 s'adresse en première instance au gouvernement et à tous les services qui s'occupent de l'accueil des personnes à éloigner. Ces services ne comprennent non seulement les services de police et les centres fermés, mais également les centres ouverts et les CPAS qui sont souvent en contact avec les étrangers. Elle peut être appliquée à court terme.*

Recommandation 4: Une politique cohérente de traitement des dossiers lors de violences commises par des fonctionnaires de police

4.1. La Commission a constaté qu'il existe, en général, peu de cohérence dans la manière dont les parquets traitent les dossiers concernant l'atteinte illégitime à l'intégrité physique et morale, perpétrée par les fonctionnaires de police dans le cadre des éloignements ou pas. De ce fait, il pourrait surgir l'idée, dans l'esprit des fonctionnaires de police, d'une impunité *de facto* de leurs actes. Une remarque a été faite à ce sujet par le Comité international des Droits de l'Homme des Nations Unies, qui, suite à l'examen du 4<sup>ème</sup> rapport belge, dans l'application du Traité en matière de droits civils et politiques s'inquiète de: "(...) *la persistance d'allégations de violences policières, souvent accompagnées d'actes de discrimination raciale. Il relève que, selon certaines informations, les enquêtes ne sont pas toujours conduites avec diligence et les sentences, lorsqu'elles sont prononcées, demeurent la plupart du temps symboliques*".<sup>35</sup>

Pour renforcer la protection juridique de toutes les personnes et en particulier des étrangers qui font l'objet d'une mesure coercitive, la Commission plaide pour une politique cohérente de traitement de la part du Ministère public et notamment pour :

- le développement de critères précis sur les modalités précises de traitement des dossiers pour faits d'agression commis sur des étrangers à éloigner, soit au moyen d'une poursuite judiciaire – éventuellement via la procédure accélérée – soit au moyen d'une autre manière de traitement ;
- la communication de ces critères à toutes les parties intéressées, en première instance aux services de police et aux autres services concernés par l'éloignement, aux étrangers, ainsi qu'aux parquets et tribunaux;
- l'application conséquente et uniforme de ces critères dans les affaires qui sont transmises aux parquets.

---

<sup>35</sup> Nations Unies –Traité international en matière de droits civils et politiques - Comité des Droits de l'Homme – Belgique 12.08.2004 - CCPR/CO/8/179/BEL, *Concluding observations and comments*.

L'enquête concernant l'usage de la violence par les fonctionnaires de police doit être menée de façon rapide, en profondeur et impartiale et les résultats de cette enquête doivent être rendus publics. Lors de la fixation de ces procédures, il faut mettre en place des barrières qui évitent que des plaintes ne soient introduites dans le seul but de reporter ou d'arrêter l'éloignement. (voir aussi I.2.3.3. et I.2.3.4.)

Cette position ne peut en aucun cas faire obstacle aux droits de la défense, y-compris celui du droit à l'assistance juridique.

Cette recommandation s'adresse aux pouvoirs réglementaires et au législateur, au Ministre de la Justice et au Collège des procureurs généraux.

4.2. La Commission est consciente du fait que la problématique de l'usage de la violence ne se limite pas aux fonctionnaires de police qui prennent part aux opérations d'éloignement. A d'autres endroits, les étrangers peuvent faire l'objet de violences, entre autres dans un centre fermé ou dans une prison, ces endroits étant quelque part les « anti-chambres » des éloignements.

La Commission n'a eu ni le temps ni l'intention d'enquêter en profondeur sur la situation dans les centres fermés. Néanmoins, elle n'est pas aveugle à l'existence possible de la violence envers les étrangers par des fonctionnaires des centres fermés ou dans d'autres endroits de détention. C'est pour cette raison qu'elle recommande un traitement des dossiers comparable lorsqu'il s'agit de plaintes concernant des violences commises par des membres du personnel de centres fermés ou d'autres endroits de détention.

*Dans son ensemble, cette recommandation s'adresse au législateur, au Ministre de la Justice ainsi qu'au Collège des procureurs généraux. Une exécution adéquate exige un moyen terme.*

Recommandation 5: Améliorer la position juridique des étrangers qui ont fait usage de la violence dans un centre fermé.

La Commission a constaté qu'il existe une situation floue lorsqu'il s'agit d'aborder le problème des étrangers qui ont fait usage de la violence dans un centre fermé et qui pour cette raison ont été sanctionnés. Dans la plupart des cas, les sanctions sont imposées par l'OE et appliquées par le personnel des centres fermés, dans le centre même ou dans un autre centre. Dans des circonstances exceptionnelles, il arrive que les étrangers soient transférés dans une prison.

En vue d'une meilleure position juridique pour les étrangers, la Commission est d'avis que l'incarcération des étrangers dans une prison est en principe inacceptable. Une prison n'est pas, par définition, l'endroit indiqué pour enfermer des personnes qui n'ont pas été déclarées coupables ou qui ne sont pas soupçonnées d'avoir commis des faits punissables.

La Commission recommande de ne permettre l'incarcération dans une prison que dans des circonstances très exceptionnelles, et ce, dans les conditions strictes mentionnées dans la recommandation du Comité Européen de prévention de la torture:<sup>36</sup> (voir aussi I.3.1. dans l'article 7)

*Cette recommandation est formulée à l'égard du législateur, des Ministres de la Justice et de l'Intérieur. Elle peut être appliquée à court terme.*

Recommandation 6: Une politique cohérente de traitement des dossiers lors de violences commises par des membres du personnel des centres fermés

<sup>36</sup> Conseil de l'Europe, Comité de prévention de la torture (CPT), 7<sup>e</sup> Rapport général, CPT/Inf(97)10.

Pour cette recommandation, la Commission renvoie à la Recommandation 4.

### **III.2. Éviter l'usage de la violence par tous les intéressés.**

En plus de l'intérêt d'une meilleure protection juridique pour toutes les parties qui sont concernées par la politique d'éloignement, des mesures supplémentaires sont exigées. Ci-dessous, un certain nombre de recommandations sont faites pour limiter et même éviter l'usage de la violence durant les opérations d'éloignement. Il s'agit ici aussi bien de :

- a) la violence qui est utilisée par les personnes qui sont éloignées, que de
- b) la violence légitime qui est utilisée par les services de police chargés de l'éloignement (et par extension également par le personnel des centres fermés). Cette dernière forme de violence est appelée plus bas, contrainte; mais aussi
- c) l'éventuelle violence illégitime de la part des fonctionnaires de police (et par extension du personnel des centres fermés).

#### **III.2.1. Éviter l'usage de la contrainte par les services de police**

Recommandation 7: Préciser les directives existantes en matière de contrainte.

La Commission a constaté que, malgré les nombreuses règles auxquelles est soumis l'usage de la contrainte par la police, il règne encore un flou autour de l'application précise de cette contrainte. Cela ne pose pas seulement problème aux personnes qui sont soumises à la contrainte, dans le cas présent les personnes à éloigner, mais également aux fonctionnaires de police et aux autres personnes (par ex. le personnel des centres fermés) qui doivent appliquer cette contrainte.

C'est pourquoi elle demande de façon formelle une adaptation des directives existantes en vue de préciser l'usage de la contrainte par les services de police. Pour cela, elle propose les recommandations concrètes suivantes :

7.1. Il est de la plus grande importance d'avoir une compréhension claire de la place que la contrainte peut jouer dans l'ensemble des tâches policières. L'usage de la contrainte est généralement soumis à trois principes fondamentaux :

- la légalité (prévue dans la législation ou la réglementation);
- l'opportunité (appropriée selon les circonstances);
- la proportionnalité (par rapport à l'importance du problème).

Principalement ce dernier principe, celui de la proportionnalité, demande une continuelle appréciation de la part des services de police pour maintenir l'équilibre entre, d'une part, le risque de la violence ou la violence effective que certaines personnes utilisent/veulent utiliser et, d'autre part, le niveau de contre-violence qui peut être utilisée par la police.

Dans le cas des éloignements d'étrangers, la Commission recommande de chaque fois mesurer la proportionnalité de la contrainte par les services de police en tenant compte des critères suivants:

- la sécurité de l'étranger concerné;
- la sécurité du moyen de transport, en principe un avion: en ce qui concerne le vol, il est bon de rappeler que le commandant de bord a toujours la responsabilité finale et qu'il a, de ce fait, le dernier mot quant à l'usage de la contrainte à bord.

7.2. Les principes susmentionnés valent, en première instance, pour toutes les actions policières entreprises sur le sol belge, y compris les opérations qui sont effectuées à bord de moyens de transport (principalement des avions) enregistrés en Belgique. Un problème peut surgir quand les services de

police belges opèrent sur des vols étrangers, après l'arrivée sur le territoire de l'Etat étranger ou lors de transits dans un pays tiers. Dans chacun de ces cas, c'est le droit étranger qui est d'application.

Dans ce contexte, la Commission formule les recommandations suivantes :

- les trois principes mentionnés auxquels l'usage de la contrainte doivent satisfaire (légalité, opportunité, proportionnalité) continuent fondamentalement à être valables même lorsque les fonctionnaires de police se rendent sur un territoire étranger ;
- il est indiqué que les policiers qui escortent des étrangers s'informent au préalable sur les dispositions légales exactes en matière de contrainte dans les pays sur le territoire desquels ils devront opérer;
- dans tous les cas, le principe international reste d'application concernant la responsabilité finale du vol, et donc également la décision finale de l'usage de la contrainte: celles-ci incombent toujours au commandant de bord.
- de satisfaire aux mesures légales et administratives nécessaires pour faire entrer en vigueur, avant le 6 décembre 2005, la Directive 2003/110/EG du Conseil de l'Union Européenne concernant l'assistance au transit dans le cadre des mesures d'éloignement par voie aérienne.

7.3. Dans certains documents, il est proposé d'enregistrer du début à la fin, sur film ou sur bande vidéo, toutes les opérations d'éloignement des étrangers. De cette façon, l'usage de la contrainte par les services de police pourrait être contrôlé a posteriori et cette pratique pourrait aussi avoir un effet préventif.

Après un examen approfondi, la Commission est d'avis qu'une telle recommandation n'est pas opportune, et ne souhaite donc pas y souscrire. Il y a plusieurs raisons à cela. Il y a tout d'abord des raisons techniques : un enregistrement sur film ou bande vidéo n'a de valeur que si toute l'opération de l'éloignement est enregistrée, du début à la fin, et de plus sous différents angles et perspectives. Ces exigences techniques de haut niveau conduisent bien entendu à un problème de nature logistique : cela demanderait pour chaque éloignement un investissement financier énorme de pouvoir mettre en place une équipe complète de tournage pendant une longue période. On ne peut pas non plus perdre de vue que la présence d'une caméra peut avoir un impact sur les personnes à éloigner elles-mêmes, qui pourraient y voir un stimulant pour se comporter peut-être différemment en présence de cette caméra. (Comparez aussi I.3.4. à l'art. 12)

7.4. L'usage de la contrainte n'est pas seulement une question de règles et de directives, mais dépend également des personnes. Des aspects qui sont souvent sous-estimés lors de la mise en place d'escortes policières sont les antécédents des policiers, leur perception, leur expérience et leur formation. A cet égard, la Commission pense qu'il est encore possible d'améliorer beaucoup de choses.

Elle recommande que lors de la constitution de toutes les escortes policières qui éloignent des étrangers, une attention particulière soit consacrée aux aspects suivants:

- toutes les personnes qui sont concernées par l'éloignement d'étrangers, des escorteurs eux-mêmes jusqu'aux cadres dirigeants, doivent avoir suffisamment d'expérience liée à l'usage de la contrainte dans des situations difficiles (voir aussi plus bas, les recommandations sur la gestion et la formation du personnel) ;
- dans certaines circonstances, à savoir lors de l'éloignement de femmes et d'enfants, il est indiqué que les escortes comprennent au moins un agent de police féminin (et si possible deux).
- Pour les vols sécurisés, l'escorte policière doit en règle générale être composée de:
  - Deux escorteurs par personne à escorter
  - Une réserve d'intervention



- Un membre du cadre
- Un médecin et éventuellement un(e) infirmier(ère)
- Un psychologue
- Un(e) assistant(e) social(e)
- Deux membres de l'Inspection générale
- Une équipe d'au moins deux verbalisants

*La Recommandation 7 s'adresse au législateur, au Ministre de l'Intérieur ainsi qu'à tous les services qui sont impliqués dans l'éloignement des étrangers. Certains aspects peuvent être mis en application à court terme.*

#### Recommandation 8: Préciser les moyens et les techniques de la contrainte

Un des points cruciaux dans la discussion élargie en matière de politique d'éloignement concerne les moyens et les techniques autorisés pour exercer la contrainte lors des opérations d'éloignements. Puisqu'il s'agissait d'une préoccupation tout à fait justifiée de toutes les parties concernées par les éloignements, la Commission y a attaché une attention particulière.

Après de longues et âpres discussions, elle est arrivée aux recommandations suivantes:

8.1. Pour déterminer quels types de contraintes sont autorisés pour les services de police, il n'est pas indiqué de dresser une liste de moyens et de techniques. Une telle liste ne pourrait jamais reprendre toutes les modalités requises, et demanderait pour cela une actualisation permanente. Par contre, il est indiqué de mentionner les critères auxquels toutes ces formes de moyens et de techniques de contraintes doivent répondre.

Dans l'ensemble, la Commission recommande les critères suivants :

- la sécurité de l'étranger concerné, également durant son transport;
- la sécurité du transport lui-même (principalement l'avion), pour lequel le commandant de bord a la responsabilité finale;
- l'approbation des moyens et techniques de contrainte par le Comité compétent en matière de prévention et de protection du travail de la Police fédérale;
- pour les moyens coercitifs utilisés à bord d'avions civils, l'approbation du Directeur général des Voies Aériennes; un accord provisoire a déjà été obtenu, il ne reste plus qu'à attendre l'approbation définitive (Voir accord en annexe) ;
- pour les moyens de contrainte utilisés sur les vols sécurisés, l'approbation du Ministre de l'Intérieur, sans pour autant porter préjudice aux compétences d'autres instances responsables.

8.2. En guise d'application à des situations d'un vol de ligne ordinaire, avec lequel l'immense majorité des étrangers est éloignée, la Commission recommande les moyens et les techniques suivants:

- aux mains, on ne peut mettre que : des menottes en métal ou en nylon ;
- aux jambes, on ne peut que : mettre des bandes velcros et appliquer la technique de l'entrave des pieds.

La Commission répète un point de vue précédent : on ne peut jamais administrer de médicaments pour faciliter les éloignements, ni pendant l'éloignement proprement dit ni à l'endroit où il est retenu avant son éloignement. Si en raison d'émotions extrêmes et/ou de symptômes physiques, l'intéressé a besoin d'un traitement médical, il faut mettre un terme à l'éloignement. ( Voir Point de vue 8 )

Pour ce qui est du moment où il faut utiliser ces moyens et techniques, la Commission est de l'avis suivant:

- ces moyens et techniques peuvent être utilisés sans aucun problème durant la période qui précède l'envol (y compris au moment où l'avion roule pour rejoindre la piste d'envol), durant le vol lui-même (c'est-à-dire après que le signe "attachez votre ceinture" a disparu et jusqu'au moment où il réapparaît lors de l'approche pour l'atterrissage), ainsi que durant la période qui suit l'atterrissage (sur la piste d'atterrissage, jusqu'à l'ouverture des portes);
- durant le décollage et l'atterrissage, les phases les plus périlleuses d'un vol, ces moyens et techniques ne peuvent, en principe, pas être utilisés, sauf si la sécurité des fonctionnaires de police ou du vol lui-même peut être mise en danger. Dans ce cas uniquement, l'utilisation des moyens de contrainte n'est possible que si le système de ces moyens permet une "libération rapide" : système « quick release » garantissant la sécurité de l'intéressé(e). L'utilisation de ces moyens et techniques pendant ces deux phases requiert toujours l'approbation du commandant de bord. (Comparez I.3.1. à l'art. 18).

8.3. En plus de ces moyens de contrainte, la Commission recommande un certain nombre de mesures accompagnatrices pour optimiser la sécurité d'un vol de ligne ordinaire:

- faire usage d'une passerelle d'embarquement spéciale à l'arrière de l'avion pour acheminer à bord les personnes à éloigner et ainsi éviter de les mettre en contact étroit avec les autres passagers;
- mettre au point un « scénario d'éloignement » reprenant la procédure d'embarquement ainsi que les mesures de sécurité valables à bord lors du transport de passagers sous escorte ; un tel scénario doit être repris dans les directives ministérielles en matière de refoulement et de rapatriement d'étrangers ;
- en vue d'une conformité avec les recommandations de la Commission, la modification de l'Arrêté Ministériel en matière de transport de passagers à risques.<sup>37</sup>

*Cette recommandation s'adresse au Ministre de l'Intérieur ainsi qu'à tous les services concernés par l'éloignement des étrangers. Certains aspects peuvent être réalisés à court terme.*

#### Recommandation 9: Optimiser la gestion du personnel de la police aéroportuaire

La qualité d'une organisation dépend de beaucoup de facteurs, dont celui du potentiel humain, qui est très important. La Commission a pu constater au cours de ses activités que la police aéroportuaire belge dispose d'un potentiel de qualité sur le plan humain, mais qu'il y a encore possibilité d'améliorer la situation. La Commission croit savoir que les critères en matière de compétence professionnelle et d'exercice de la profession ne sont pas répartis de façon égale dans l'organisation, et elle constate que la politique de sélection et de recrutement ne coïncide pas toujours avec les problèmes les plus importants et les plus difficiles auxquels le service est confronté.

La Commission a étudié le profil inhérent à la fonction de contrôleur-frontière-accompagnateur ( de la section Contrôle frontière de la police aéroportuaire ) et constate que ce profil exige énormément sur le plan des critères particuliers, déterminants et spécifiques dans les domaines de la connaissance, du savoir ainsi que des capacités morales et physiques.

9.1. La première priorité, en matière de gestion de personnel sur le plan qualitatif, consiste précisément à attirer des personnes qui ont les qualités requises.

<sup>37</sup> Arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté, M.B. 14 avril 2000.

A cet égard, la Commission fait les recommandations suivantes:

- le recrutement et la sélection se basera à l'avenir sur un profil entièrement approprié à la fonction et ceci pour tous les niveaux du personnel, en tenant compte des tâches spécifiques qui leur sont attribuées. Il est demandé qu'à partir de maintenant, les membres du personnel à recruter satisfassent au profil inhérent à la fonction de « contrôleur -frontière- accompagnateur »;
- soumettre le personnel existant à une évaluation pour vérifier dans quelle mesure ils satisfont toujours aux exigences posées ;
- confier le recrutement et la sélection à un organe externe à la police aéroportuaire, au sein de la Police fédérale.

9.2. Une deuxième priorité consiste à fournir suffisamment de membres du personnel féminins afin de pouvoir satisfaire aux besoins spécifiques du service du contrôle-frontière.

Il est par ailleurs de la plus grande importance que les services psychosociaux responsables de l'accompagnement du personnel et des personnes à éloigner soient suffisamment pourvus en moyens humains et logistiques.

9.3. Acquérir de la qualité est une chose, la garder et l'augmenter en est une autre. Une attention particulière doit donc être portée sur l'amélioration de la qualité du personnel. Les procédures d'évaluation existantes – pour autant qu'elles soient appliquées – se limitent à l'évaluation du comportement au travail (jugement des prestations) et reflètent ce qu'un membre du personnel a presté dans le passé. Le résultat du jugement des prestations sur le fonctionnement du service, est cependant bien souvent limité car seuls les cas très positifs ou très négatifs aboutissent parfois à une décision.

C'est pour cette raison que la Commission recommande qu'en plus d'un jugement des prestations, soit également effectué un jugement du potentiel du personnel à l'aide d'entretiens fonctionnels ou de planifications. Ce jugement orienté vers le futur permettra aux membres du personnel mais aussi au service, d'en améliorer le fonctionnement et d'utiliser pleinement les capacités existantes.

*Cette recommandation s'adresse tout d'abord au Ministre de l'Intérieur mais aussi à tous les services concernés par l'éloignement des étrangers. La plupart de ces aspects doivent être considérés à long terme.*

#### **Recommandation 10: Améliorer la formation continuée des services de police**

La Commission est arrivée à la conclusion que le seuil pour faire usage de la violence est plus facilement franchi lorsqu'il n'y a pas ou ne semble pas y avoir de méthodes alternatives disponibles. Ceci vaut pour toutes les facettes de la politique d'éloignement et est donc également applicable aux services de police, au personnel des centres fermés et à toutes les autres personnes qui sont actives dans le secteur des éloignements.

Si l'on veut diminuer ou même supprimer l'usage de la violence lors des éloignements, il est alors très important de disposer d'autres options et instruments sans violence. C'est pourquoi la Commission recommande d'améliorer la formation des fonctionnaires de police, de sorte qu'ils puissent acquérir des notions supplémentaires et de mettre à leur disposition de nouveaux instruments afin qu'ils puissent réagir de façon plus appropriée en situation d'éloignements. En s'exprimant ainsi, la Commission tient également compte d'une recommandation du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies qui dit :

«...Une formation et un contrôle plus poussés des personnes chargées de ces éloignements devraient être assurés. »<sup>38</sup>

10.1. En plus de la maîtrise de la violence qui est enseignée dans la formation de base de la police et des formes existantes du contrôle social de la violence (le rôle des collègues, la hiérarchie, le contrôle), il faut, d'après la Commission, surtout améliorer la « maîtrise organique » de la violence, autrement dit améliorer l'entraînement lié aux aptitudes professionnelles des membres du personnel du Contrôle-frontière, sous la forme d'un entraînement intégral des aptitudes professionnelles. La Commission a en effet constaté que la formation existante « Techniques d'éloignement du Détachement de Sécurité de l'Aéroport National » est trop limitée.

Pour ces raisons, la Commission recommande d'inclure les composantes suivantes à l'entraînement intégral des aptitudes professionnelles :

- aptitudes juridiques (compétences et jurisprudence);
- aptitudes techniques (usage de moyens de contrainte, secourisme);
- aptitudes comportementales (aptitudes sociales, répercussions psychiques, esprit de groupe, multiculturalisme);
- aptitudes tactiques (traitement des plaintes, travail en équipe, mise à profit de l'expérience );
- aptitudes communicatives (styles et techniques de communication);
- aspects éthiques et déontologiques des éloignements.

La Commission plaide en faveur d'une orientation des modules de formation sur des situations concrètes de la pratique des éloignements, par exemple au moyen d'un certain nombre de cas d'études dans lesquels la question de la proportionnalité de l'usage de la violence occupe le premier plan. Ces cas d'études peuvent, entre autres, prendre la forme de jeux de rôle ou de discussions concernant des incidents réels.

10.2. Il est évidemment d'importance capitale de prévoir suffisamment de temps pour l'entraînement intégral des aptitudes professionnelles.

C'est pourquoi la Commission recommande de consacrer à la formation 6 % effectifs du temps de travail.

*Ces recommandations s'adressent aux autorités qui sont responsables de la formation des services de police, tant les instances policières que le Ministre de l'Intérieur. Un certain nombre de mesures peuvent déjà être appliquées à court terme.*

#### Recommandation 11: Améliorer les conditions de travail des services de police

Tout au long de ses activités, la Commission s'est rendue compte que les conditions dans lesquelles les services de police doivent remplir leurs tâches ne sont pas toujours optimales. A cause de cela, surgissent des risques pour la santé physique et psychique des policiers, qui à leur tour peuvent conduire à un usage problématique de la violence dans des situations d'éloignement.

La Commission recommande donc d'améliorer les conditions de travail des services de police. Non seulement cela augmente la satisfaction au travail pour les policiers, mais cela évite en plus des

<sup>38</sup> Nations Unies – Traité international en matière de droits civils et politiques, Comité des Droits de l'Homme - Belgique 12.08.2004 - CCPR/CO/8/179/BEL, *Concluding observations and comments*.

situations à risques dans lesquelles la violence devient une option logique. Pour améliorer les conditions de travail, il est nécessaire de modifier les points suivants :

- les moyens logistiques nécessaires aux missions d'éloignement doivent être améliorés (entre autres des habits fonctionnels, des gants, des menottes, mais aussi une infrastructure informatique et un accès à Internet) ;
- l'infrastructure générale dans laquelle les personnes à éloigner sont maintenues, doit être améliorée, aussi bien dans l'intérêt des policiers que dans celui des étrangers à éloigner ;
- la réglementation légale en matière de temps de travail des services de police doit être respectée, sauf dans des circonstances exceptionnelles que le Ministre de l'Intérieur peut déterminer; dans ce cas, il faut toujours prévoir un accompagnement suffisant qui permette des périodes de repos ;
- les périodes de transit lors de l'éloignement de personnes via d'autres pays doivent être raccourcies et les conditions de transit doivent être améliorées ;
- l'accompagnement médical des policiers qui sont chargés des éloignements doit être amélioré: les policiers ont droit à au moins une consultation médicale par an. Ils peuvent à tout moment obtenir une consultation supplémentaire;
- ceci vaut également pour l'accompagnement psychologique;
- après chaque incident grave qui s'est produit et dans lequel ont été impliqués des fonctionnaires de police (par ex. lors d'actes de violence au cours d'un éloignement), les services médicaux et psychologiques doivent examiner si et quand le membre du personnel peut reprendre le travail.

*Cette recommandation s'adresse à différentes instances:*

- *en ce qui concerne les aspects légaux, un rôle important est réservé à l'Inspection générale de la Police fédérale et de la Police locale;*
- *en matière d'accompagnement médical et psychologique des policiers, ainsi que des moyens logistiques, ce sont les services de police respectifs qui sont eux-mêmes responsables.*

*A relativement court terme, on peut passer à l'application des différents aspects.*

#### **Recommandation 12: Améliorer le contrôle par des acteurs externes**

Durant ses activités, la Commission s'est demandé si un contrôle externe des activités de la police pouvait mieux garantir l'application d'une politique d'éloignement humaine et efficace.

En concordance avec avec la Loi du 18 juillet 1991 réglementant le contrôle de la police et des services de renseignements, les activités et la façon de travailler des services de police ont été soumis au contrôle du Comité Permanent de Surveillance des services de police (Comité P). En accord avec la Loi du 7 décembre 1998 établissant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, l'Inspection générale de la Police fédérale et de la Police locale, peut également contrôler le fonctionnement de la Police fédérale et de la Police locale.

La Commission est d'avis que la réponse à cette question est positive et plaide ainsi pour que ces formes actuelles du contrôle prennent un caractère permanent. La Commission tient ainsi compte d'une recommandation du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies qui dit : "... *Une formation et un contrôle plus poussés des personnes chargées de ces éloignements devraient être assurés.* »<sup>39</sup>

En ce qui concerne ces contrôles, la Commission formule les recommandations suivantes:

<sup>39</sup> Nations Unies – Traité international en matière des droits civils et politiques, Comité des Droits de l'Homme - Belgique 12.08.2004 - CCPR/CO/8/179/BEL, *Concluding observations and comments.*

- un contrôle et un suivi permanent sur le terrain par l'Inspection Générale de la Police Fédérale et de la Police Locale, en particulier au moyen de visites sur place et d'examen d'éventuelles plaintes, sous la supervision du Ministre de l'Intérieur ;
- un contrôle externe permanent par le Comité Permanent de Surveillance des services de police, non seulement au moyen de l'examen d'éventuelles plaintes, sous la supervision du Parlement, mais également dans le cas échéant, par le biais de contrôles complémentaires des activités de l'Inspection générale mais aussi par d'éventuels contrôles exceptionnels sur le terrain en fonction des circonstances;
- les contrôles susmentionnés ne portent pas préjudice aux compétences du Directeur général de l'Aéronautique ( DGA ) ;
- la Commission est d'avis que, dans la mesure du possible, les résultats des organes de contrôle doivent procurer un feed-back aux membres du personnel concernés.

Pendant ses séances d'auditions des représentants des organisations non gouvernementales, la Commission a constaté que celles-ci (les ONG) ont plaidé, en plus des formes mentionnées de contrôle, pour d'autres formes de contrôle externe par des organisations de type non gouvernemental. D'un autre côté, les organisations non gouvernementales, y compris le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, étaient bien conscientes du fait que, dans les circonstances actuelles, elles n'avaient ni le temps ni les moyens d'organiser une forme efficace de contrôle externe des éloignements.

En ce qui concerne les contrôles externes, la Commission est arrivée au point de vue suivant. Si les améliorations proposées dans ce rapport sont réalisées dans le domaine de la procédure d'éloignement (plan par étapes), de la fourniture d'informations, de la formation et de l'évaluation, on pourra, grâce aux différents contrôles tels que ceux proposés ci-dessus, réduire au minimum les éventuels abus. Si à court ou à moyen terme, il s'avérait que ce n'est pas le cas, il faudra réexaminer la problématique du contrôle externe. L'examen d'une possibilité de contrôle supplémentaire peut toutefois être nécessaire si les organisations non gouvernementales faisaient savoir qu'elles disposaient du temps et des moyens nécessaires afin d'effectuer cette forme efficace de contrôle externe.

*Cette recommandation s'adresse aux instances existantes qui s'occupent du contrôle, et aux responsables politiques. Puisque le contrôle est assuré par des institutions existantes, cette recommandation peut être immédiatement mise en application.*

### **III.2.2. Eviter l'usage de la violence par les personnes à éloigner**

#### **Recommandation 13: Développer une approche intégrée du rapatriement sans violence**

La Commission a constaté que l'usage de la violence par les personnes à éloigner était occasionné par un concours complexe de facteurs. Pour diminuer l'usage de la violence, il est donc nécessaire d'intervenir en même temps sur ces différents facteurs, avec comme objectif final de prendre les initiatives nécessaires qui contribuent à éviter les escortes sous contrainte, mais qui permettent néanmoins de procéder à des rapatriements effectifs.

Pour rendre cela possible, la Commission plaide sans équivoque pour une approche intégrée du rapatriement sans violence. Une telle approche, qui est entre autres appliquée chez SN Brussels Airlines, est basée sur les quatre piliers suivants: la préférence au principe de non-violence, le respect de l'individu, la clarté dans les accords entre les parties concernées et l'attention portée aux facteurs environnants.

En plus de cette recommandation générale, viennent ensuite un certain nombre de recommandations spécifiques destinées à mieux préparer les personnes à leur éloignement, tout d'abord en leur fournissant une meilleure information et ensuite en leur octroyant une aide pratique.

*Dans son ensemble, cette recommandation s'adresse à toutes les instances qui sont concernées par l'éloignement des étrangers. Certains aspects de cette recommandation peuvent déjà être appliqués à court terme tandis que d'autres ne peuvent se voir appliqués qu'à moyen terme.*

#### **Recommandation 14: Améliorer la qualité de la communication avec les personnes à éloigner**

Tout au long des activités de la Commission, l'importance d'une communication de qualité avec les personnes à éloigner a été rappelée à maintes reprises. Cela ne résulte pas seulement du principe du respect de chaque individu, mais c'est également un facteur important qui permet d'éviter que les personnes à éloigner n'utilisent la violence durant le processus d'éloignement.

14.1. Pour la Commission, il reste des efforts à faire pour améliorer la qualité de la communication, basée sur les piliers suivants:

- en ce qui concerne les aspects juridiques: entre autres, le statut de l'intéressé lors de son arrivée dans notre pays ou à la frontière nationale; les conséquences de son éloignement ou de son retour (cf. la Recommandation 14); les conséquences de l'usage de la violence durant l'éloignement; et les procédures, concernant les plaintes, à la disposition des intéressés;
- information objective: entre autres les données sur l'heure et le moyen de transport de l'éloignement; renseignements sur la façon de laquelle il pourra prendre congé de sa famille et/ou d'amis éventuels avant son éloignement; données sur l'arrivée dans le pays de destination;
- La personne à éloigner doit également être renseignée concernant la destination et la gestion de ses biens restés sur le territoire, et des instances qu'il peut contacter afin de récupérer ceux-ci;
- un contact personnalisé avec les personnes à éloigner: avec une attention particulière pour les aspects émotionnels, la frustration, la méfiance, l'angoisse de l'intéressé face à son éloignement ainsi que le danger de désinformation provenant de personnes parfois bien intentionnées, mais qui peut donner de faux espoirs.

14.2. Sur base des exigences susmentionnées pour une communication de qualité, la Commission recommande l'utilisation de différents canaux de communication:

- les canaux formels de communication: information écrite sur les aspects susmentionnés;
- réaliser une bande vidéo dans les différentes langues sur le processus d'éloignement, en y reprenant toutes les options possibles et les conséquences du choix de chaque option ; (comparer aussi Recommandation 3; 3.2. et 3.5) ;
- les canaux informels de communication : les discussions personnelles entre, d'une part, les personnes à éloigner et, d'autre part, les représentants de l'autorité (tels que le service social des centres ouverts ou fermés, les policiers chargés de l'éloignement, etc....).

14.3. D'après la Commission, une communication de qualité signifie également que celle-ci ne peut se limiter à un moment ou à une phase (par exemple juste avant l'éloignement), mais qu'elle doit s'étaler sur toutes les phases de la procédure.

La Commission demande une attention particulière pour les phases suivantes:

- l'arrivée à la frontière ou sur le territoire;
- la détention;
- la phase juste avant l'éloignement.

D'après la Commission, il serait indiqué de démarrer un projet pilote inspiré de l'approche intégrée telle que pratiquée en Suède.

De cette façon, un demandeur d'asile se voit attribué au début de la demande d'asile un «coach-accompagnateur». Cette personne accompagne le demandeur d'asile dans toutes les phases de la procédure et, dans l'exercice de sa tâche, se préoccupe principalement de la concrétisation du départ de l'intéressé.

Le demandeur d'asile est obligé de donner suite aux invitations de l'accompagnateur à une discussion. Toutes les instances concernées informent le «coach-accompagnateur» en lui fournissant tous les renseignements utiles relatifs à la personne qui doit être accompagnée. Le «coach-accompagnateur» mettra tout en œuvre pour rendre psychologiquement acceptable le départ de l'intéressé et sa tâche peut même être d'accompagner l'intéressé jusqu'à son pays d'origine, au cas où l'intéressé exprimerait de sérieuses craintes quant aux réactions à son arrivée. De cette façon, les départs autonomes et donc sans résistance devraient fortement augmenter.

D'après la Commission, il serait surtout indiqué de permettre à l'intéressé lors du départ effectif du centre fermé de se faire accompagner d'une 'personne de confiance' et ce, du centre vers l'aéroport, jusqu'à son départ effectif. S'il apparaît qu'une escorte s'avère nécessaire, la possibilité devrait exister de faire venir les escorteurs au centre de détention de sorte qu'ils puissent faire connaissance avec la personne à éloigner. Par la même occasion, ils pourraient rassembler, avec le personnel du centre, les renseignements nécessaires relatifs au comportement de l'intéressé et conclure d'éventuels accords. Un contact personnel s'avère en effet plus riche en informations que de longs rapports que l'on a pas le temps de lire.

14.4. La finalité de tout le processus de communication est d'arriver à des accords clairs mais aussi contraignants entre la personne à éloigner et le représentant de l'autorité belge, et ceci, de préférence, dans une relation de confiance.

C'est pourquoi la Commission plaide pour qu'on en arrive, préalablement à l'éloignement, à l'obtention d'un «contrat» contraignant entre les deux parties. Ce contrat, qui ne doit pas nécessairement être un contrat écrit, montrera son efficacité non seulement lors du rapatriement effectif de la personne en question mais aussi à l'égard d'autres personnes dans des situations similaires.

*Cette recommandation s'adresse à toutes les instances qui sont concernées par l'éloignement d'étrangers. Les aspects liés aux canaux de communication peuvent être appliqués à court terme. Les aspects relatifs au contenu de la communication et l'attention à porter à toutes les phases de la procédure peuvent être appliqués à moyen terme.*

#### **Recommandation 15: Améliorer la préparation de l'intéressé à son éloignement**

Durant ses activités, la Commission a acquis la conviction que la préparation pratique des étrangers relative à leur éloignement, ne peut être sous-estimée. Cette donnée découle du principe du respect de chaque individu, et représente également un facteur important afin d'éviter que les personnes à éloigner n'utilisent la violence durant le processus de l'éloignement.



C'est pour cette raison que la Commission plaide pour une meilleure préparation des personnes à éloigner, et ceci à deux niveaux:

- d'abord l'aide effective, qui vise à assister de manière pratique la personne à éloigner, lors de la préparation de son départ (par ex. en lui donnant suffisamment de temps pour prendre congé des membres de sa famille, de ses amis et de ses connaissances; en lui offrant une aide minimale pour faire ses valises, etc...);
- ensuite il faut examiner dans quelle mesure un encouragement financier (« prime») destiné à la personne à éloigner, ne pourrait pas diminuer le risque de l'usage de la violence lors de l'éloignement (par ex. une certaine somme en liquide, des billets de transport lui permettant d'atteindre une destination puis lointaine que l'aéroport vers lequel elle est renvoyée, octroi d'une certaine assistance médicale et sociale dans le pays d'origine, etc...). (Comparer avec la Recommandation 3; 3.3; étapes 2 et 3)

*Cette recommandation s'adresse principalement aux instances qui sont impliquées dans l'éloignement des étrangers, et en particulier aux centres fermés. Il est possible, à court terme, de passer à l'application de la plupart de ces aspects.*

### **III.3. Améliorer la communication entre les services concernés par les éloignements.**

Au cours de nombreuses discussions avec des représentants de différents services concernés par l'éloignement, la Commission a constaté que la communication qui a cours entre eux est loin d'être optimale: il y a souvent des imprécisions, il y a parfois des chevauchements, il arrive aussi qu'il apparaisse des lacunes dans la communication. Il faut ici faire la distinction entre trois grandes phases : la phase qui précède l'éloignement des étrangers, la phase pendant laquelle l'éloignement a lieu et la phase au cours de laquelle les intéressés sont remis aux autorités locales.

Pour chacune de ces phases, la Commission a identifié un certain nombre de problèmes et a émis des recommandations.

#### **III.3.1. Communication préalable à l'éloignement**

Recommandation 16: Améliorer la communication mutuelle entre les services concernés
---

Déjà lors de la première Commission Vermeersch, une recommandation plaidait pour que la communication entre les services concernés par l'éloignement des étrangers soit améliorée. Il est, en effet, d'une importance capitale que les personnes qui sont chargées de l'éloignement effectif sachent parfaitement ce qui est précisément dit aux personnes à éloigner au cours de la procédure.

La Commission formule de nouveau cette recommandation générale avec insistance, et de plus précise de quelle lignes de communication elle parle:

16.1. La communication entre les services de police et les autres services concernés par les éloignements (Office des Etrangers, les centres fermés, les prisons, etc...)

A ce sujet, la Commission recommande :

- le développement d'une procédure uniforme pour accompagner les personnes ;
- de mentionner dans la fiche d'accompagnement les accords conclus avec la personne à éloigner..

16.2. La communication entre les services de police et les représentants de la Belgique à l'étranger

La Commission a constaté que les policiers belges accompagnant des étrangers dans le pays de destination manquent d'informations et de contacts avec les consulats ou ambassades belges dans le pays de destination. Ces représentants pourraient cependant rendre des services utiles en informant les autorités du pays de destination des escortes planifiées et en assistant au besoin les services de police au moment où les étrangers sont remis aux autorités locales.

C'est la raison pour laquelle la Commission formule la recommandation concrète de donner aux accompagnateurs une liste complète et actualisée de tous les consulats et ambassades belges à l'étranger. Pour les pays où ceux-ci n'existent pas, il est important de disposer de données sur le poste diplomatique belge le plus proche ou d'un autre pays représentant les intérêts belges.

16.3. Communication entre les services de police et les escortes étrangères

Un autre problème concerne les escortes étrangères qui ramènent des étrangers dans leur pays d'origine. Durant ce trajet, elles transitent par le territoire belge et ont ainsi des contacts avec les services belges, principalement les services de la police. Ici également, la Commission a constaté qu'entre les deux services de police, l'étranger et le belge, trop peu d'informations sont échangées.

Sur cette base, la Commission formule quelques recommandations concrètes:

- les escortes étrangères qui passent par le territoire belge ont une "obligation de notification". Ceci veut dire qu'elles sont obligées d'informer les services de police belges des détails concernant la situation de transit;
- au plus tard au moment où l'accord de transit est donné, les escortes étrangères reçoivent une liste complète et actualisée des instructions légales et autres, auxquelles l'accompagnement d'étrangers sur le territoire belge doit satisfaire;
- pour les deux opérations, des formulaires spéciaux sont établis dans les trois langues nationales et en anglais, respectivement les formulaires de notification et le formulaire reprenant les renseignements utiles.

#### 16.4. Communication entre tous les services entre eux

La Commission a constaté que, bien souvent, trop peu d'informations sur les personnes à éloigner sont échangées d'un service à l'autre. C'est ainsi que certains services ne sont pas au courant des antécédents de l'intéressé(e), par exemple du fait qu'il/elle a précédemment fait usage de violence, ou qu'il/elle souffre d'une maladie dangereuse ou contagieuse, etc... Cette information peut pourtant s'avérer capitale pour effectuer une estimation valable des possibilités et des risques que peut entraîner l'éloignement de l'étranger.

C'est pourquoi la Commission demande avec insistance que :

- la fiche établie suite à une recommandation de la première Commission VERMEERSCH (I), soit améliorée et corrigée de sorte que les services responsables de l'exécution de l'éloignement reçoivent toute information pertinente concernant les intéressés, particulièrement en ce qui concerne les problèmes psychologiques des intéressés (entre autres, la tendance à la violence) ;
- les services de police exécutants soient informés des risques liés à l'éloignement de l'intéressé(e). Le 'fit-to-fly' (aptitude à voler) qui est établi à cette fin, tient également compte du secret médical. On fait donc, par exemple, usage d'un système de code pour les maladies contagieuses et des avertissements concernant d'autres risques y sont également mentionnés ;
- la personne qui souffre d'une maladie et qui doit être suivie dans le pays d'origine est mise en possession d'un dossier médical dans une langue universelle qui peut aussi être utilisée dans le pays d'origine (par ex. l'anglais ou le français) ;
- Les mêmes directives concernant la transmission d'informations seront applicables aux personnes expulsées directement de la prison sans transiter par un centre fermé. Ceci signifie que les autorités compétentes (dans ce cas-ci le Directeur général à l'Exécution de Peines et de Mesures) doivent fournir aux services de police les informations nécessaires.

*Dans son ensemble, cette recommandation s'adresse à tous les services concernés par les éloignements, y compris les services qui ressortent du Ministre des Affaires Etrangères. Bien des aspects ne demandent qu'un petit effort et peuvent donc être appliqués à court terme.*

Recommandation 17: Améliorer la communication entre les services concernés et les commandants de bord

L'importance d'une bonne communication ne se limite pas aux services qui sont directement concernés par l'éloignement d'étrangers. La Commission a également constaté qu'il est possible d'apporter une sérieuse amélioration dans la communication entre les services concernés, principalement les services de police d'un côté, et les commandants de bord, de l'autre côté. En effet, la plupart des étrangers sont ramenés dans leur pays de destination par des compagnies aériennes. Le transporteur (la compagnie aérienne), et le personnel de cabine jouent ainsi un rôle important. Ils sont ensemble responsables de la sécurité et du bon déroulement du vol.

Dans le but de reconnaître tous les acteurs dans le processus d'un éloignement, la Commission formule les recommandations suivantes:

- la police fédérale avertira la compagnie aérienne et le commandant de bord à l'avance de la présence d'une personne à éloigner sous escorte;
- la police fédérale informera au préalable le commandant de bord (et si possible également le personnel de cabine) du comportement et du profil de la personne à éloigner, ainsi que des moyens de contrainte nécessaires à un bon déroulement de l'opération d'éloignement, avant et pendant le vol;
- il est loisible au commandant de bord d'imposer des mesures supplémentaires, conformément aux directives internationales et nationales en vigueur;
- le Directeur Général de l'Aéronautique utilisera la bande vidéo prévue par la Commission dans le cadre de ses programmes de formation du personnel volant concernant la sécurité aérienne.

### **III.3.2. Communication durant l'éloignement**

Recommandation 18: Permettre une communication permanente entre les services concernés.

La Commission a constaté que les escortes policières éprouvaient des difficultés pendant l'éloignement à entrer en contact avec d'autres services. Ceci est manifestement le cas durant le trajet sur un vol de ligne ordinaire, mais s'étend à d'autres moments de l'opération d'éloignement. La conséquence de ceci est l'apparition de malentendus et parfois l'utilisation de la violence dans des situations où elle pourrait être évitée.

Dans ce cadre, la Commission recommande les points suivants:

- pendant le vol (ou durant le voyage par un autre moyen de transport), les policiers escorteurs doivent pouvoir en permanence entrer en contact avec leurs collègues au sol moyennant l'intervention du « cockpit crew » (équipe de pilotage);
- le même principe est d'application pour le contact entre les escorteurs et les postes diplomatiques belges dans le pays de destination, ou avec les postes qui représentent les intérêts belges dans ce pays, dans le but d'obtenir une bonne coopération avec les autorités locales;
- afin de réaliser ces recommandations, il est possible que des investissements supplémentaires en moyens de communication modernes soient nécessaires.

*Cette recommandation s'adresse à tous les services concernés par les éloignements, et peut être appliquée à court terme.*

### **III.3.3. Communication lors du transfert aux autorités locales ou lors d'un transit**

Recommandation 19: Mettre en place une meilleure communication entre les services de police et les représentants de la Belgique à l'étranger

La Commission, a constaté qu'à l'occasion d'un éloignement accompagné, le policier doit parfois lui-même négocier en tant que représentant de l'Etat belge avec les autorités locales. Souvent, ces autorités ne sont pas informées de la venue d'une personne accompagnée, et certainement peu disposées à accepter le retour de leurs propres concitoyens. Il arrive –exceptionnellement toutefois– qu'il y ait de sérieux problèmes: par exemple, que les agents- accompagnateurs soient eux-mêmes mis au cachot suite au récit fait par la personne qu'ils accompagnaient.

La Commission a également constaté que les consulats ou ambassades belges, qui pourraient apporter assistance pour éviter ou diminuer de tels problèmes à l'arrivée, sont rarement entièrement au courant des éloignements sous escorte. La Commission estime qu'il est possible d'améliorer la situation dans ce domaine.

C'est pourquoi elle formule la recommandation de mettre sur pied une meilleure communication entre les services de police, d'une part, et les représentants de la Belgique à l'étranger, d'autre part. Ceci signifie concrètement :

- que chaque éloignement avec escorte doit être signalé aux services d'immigration locales via les Affaires Etrangères (SPF);
- que les policiers-accompagnateurs doivent disposer de toutes les coordonnées utiles sur les postes diplomatiques et consulaires ou sur d'autres représentants de la Belgique à l'étranger;
- que tous les représentants de la Belgique à l'étranger doivent apporter une assistance concrète aux policiers, dans le cas où il y aurait des difficultés au moment de la remise de l'étranger aux autorités locales.

Cette recommandation s'adresse aux autorités politiques et opérationnelles de la police fédérale et des postes diplomatiques belges à l'étranger. Elle peut être appliquée dans un délai relativement court.

La Commission formule, en outre, la recommandation que, si nécessaire, des accords concrets soient conclus via les Affaires Etrangères (SPF) avec les autorités des aéroports par lesquels il est fréquemment transité.

*Dans son ensemble, cette recommandation s'adresse à tous les services concernés par les éloignements et plus particulièrement aux services qui ressortent du Ministre des Affaires Etrangères. Bien des aspects ne réclament qu'un petit effort et peuvent donc être appliqués à court terme.*

Recommandation 20: Examiner de quelle manière un "suivi" des intéressés peut favoriser leur sécurité après leur arrivée

La Commission a constaté que, dans la pratique, l'opération d'éloignement prend fin dès que les étrangers ont été remis aux autorités locales. Aucune forme de suivi des intéressés n'est prévue. Ce suivi pourrait cependant être d'une grande importance, dans certaines circonstances, ne fût-ce que pour vérifier comment les choses se déroulent pour les étrangers concernés, et si ceux-ci n'endurent aucun problème sur le plan de leur sécurité et de leur santé, à cause des autorités locales. Durant les discussions avec les organisations non gouvernementales, certaines d'entre elles ont plaidé pour

soumettre la situation des personnes éloignées dans leur pays de destination à l'une ou l'autre forme de « surveillance ».

La Commission n'a pas consacré de larges discussions aux possibilités et aux limites de cette « surveillance » et ne souhaite dès lors pas prendre de position explicite à ce sujet. Elle estime cependant que ce thème vaut la peine d'être suivi. C'est pourquoi, elle recommande d'effectuer un examen objectif des possibilités et des limites de la "surveillance" d'étrangers après leur arrivée dans leur pays de destination. Un tel examen devrait consacrer son attention aux risques que peuvent courir les étrangers, aux formes concrètes de contrôles qui pourraient être réalisés et aux acteurs qui pourraient effectuer ces contrôles.

*Cette recommandation s'adresse aux responsables politiques, à savoir les Ministres de l'Intérieur et des Affaires Etrangères. Elle peut s'effectuer dans un délai relativement court.*

### **III.4. Mieux protéger les catégories spéciales de personnes.**

Les recommandations susmentionnées valent pour toutes les personnes qui sont éloignées du territoire, sans distinction de sexe, âge, nationalité, ethnie, etc... La Commission s'est, en outre, penchée sur un certain nombre d'aspects de l'éloignement qui ont trait à des catégories spécifiques d'étrangers. Ci-après suit un court aperçu des recommandations plus spécifiques concernant les femmes enceintes, les porteurs de maladies contagieuses, les familles avec enfants et les mineurs non-accompagnés.

#### **III.4.1. Les femmes enceintes**

Recommandation 21: mieux protéger les femmes enceintes
--

La Commission a, concernant les problèmes liés à l'éloignement des femmes enceintes, demandé conseil au groupe de travail en gynécologie de l'Université de Gand (cfr annexe).

En résumé, ce groupe de travail attire l'attention sur les points suivants :

- (a) Il faut bien faire la différence entre les grossesses normales et les grossesses offrant des risques de complications à bref délai. Un gynécologue doit examiner toute femme enceinte endéans la semaine qui précède son éloignement (évaluation de la durée de la grossesse, de l'état de santé de la femme et du fœtus) et il doit rédiger un rapport écrit pour le médecin ou le gynécologue du pays de destination.
- (b) Dans le cas d'une grossesse normale, il n'existe aucune contre-indication à éloigner une femme enceinte, éventuellement par la force. Il est raisonnable de ne plus éloigner une femme après 36 semaines de grossesse étant donné le risque sérieux d'accouchement. En outre le délai est alors trop court pour organiser de façon adéquate les soins prénataux dans le pays de destination.
- (c) Lors d'une grossesse à risque, la décision doit être prise après consultation entre le gynécologue et l'établissement de soins qui accueillera la femme dans le pays de destination.

21.1. Plusieurs membres de la Commission ont l'expérience concrète de personnes s'opposant avec violence à leur éloignement. Sur la base de ces informations, la Commission recommande ce qui suit :

- (a) Toute femme susceptible d'être éloignée, doit être soumise à un test de grossesse, sauf si elle s'y oppose. Quand il apparaît que la femme en question est enceinte, il faut la soumettre à un examen gynécologique (à moins que le médecin ne l'estime pas nécessaire en raison du caractère trop récent de cette grossesse).
- (b) Lors d'une grossesse normale, l'éloignement peut intervenir jusqu'à la 24<sup>ème</sup> semaine, même si la personne s'y oppose. Il faut toutefois prendre toutes les précautions nécessaires afin d'éviter toute forme de lésions de la paroi abdominale (y compris celles que pourrait s'infliger la personne elle-même). Au-delà de 24 semaines, l'éloignement ne peut avoir lieu que s'il n'y a pas d'opposition de la part de l'intéressée. Au-delà de 36 semaines, l'éloignement ne peut avoir lieu.
- (c) Dans le cas d'une grossesse à risques ou dans d'autres cas où il le juge nécessaire, le gynécologue décide du stade à partir duquel l'éloignement ne peut plus être effectué, et ce, en concertation avec le médecin du centre.
- (d) Les escorteurs et les agents d'accompagnement social et psychologique peuvent s'opposer à l'éloignement par la force d'une femme enceinte, sur la base d'objections de conscience, par

rapport à la force qu'il faudrait employer. Ces objections doivent être motivées dans un rapport écrit.

- (e) Si la femme enceinte n'est pas éloignée, il faudra pourvoir à un accueil adéquat. Egalement, la famille de la femme enceinte, au sens restreint, ne peut être expulsée.

21.2. Il est évidemment possible que certaines femmes choisissent d'être enceintes à répétition, afin d'éviter la procédure d'expulsion. A ce propos, la Commission Vermeersch souligne que toute personne qui inciterait à une telle pratique, poserait un acte immoral, car dans tous les cas le futur enfant serait réduit au statut de simple moyen.

21.3. Les femmes enceintes non admises sur le territoire (INAD) et qui ne demandent pas l'asile, peuvent partir à tout instant puisqu'elles ont elles-mêmes pris la responsabilité de voler dans leur état.

*Cette recommandation s'adresse à tous les services chargés de l'exécution des éloignements. Elle peut être appliquée à court terme.*

### **III.4.2. Porteurs de maladies contagieuses**

Recommandation 22: mieux se protéger des porteurs de maladies contagieuses
--

Dans le cadre de ses activités, la Commission a également été confrontée à la problématique des affections contagieuses. A plusieurs reprises, les accompagnateurs ont exprimé leurs préoccupations quant au risque de contracter des maladies contagieuses dans le cadre de l'exécution de leurs missions. Il est clair qu'en cas de risque, l'évaluation médicale doit être très complète, y-compris l'évaluation des pathologies propres au pays d'origine de la personne à éloigner. Ce dernier aspect peut en outre revêtir une grande importance pour la Santé Publique en Belgique.

Pour ces raisons, la Commission formule la recommandation suivante :

22.1. Lorsqu'une affection contagieuse rend un traitement nécessaire, l'éloignement ne peut s'effectuer que si l'état de maladie de la personne concernée autorise un tel transport. Un examen médical détaillé doit toujours aboutir à des conclusions nettes à ce sujet. En plus, le pays de destination doit pouvoir offrir suffisamment de garanties sur la possibilité d'y poursuivre une thérapie adéquate. Au besoin, on pourra fournir à la personne éloignée une médication suffisante pour une durée de trois mois.

22.2. Pendant l'exécution de l'éloignement, les accompagnateurs doivent à tout instant être informés des risques d'infection éventuels. Une bonne communication entre tous les services concernés est à ce point de vue essentielle. Dans ce cadre, la fiche d'accompagnement psychologique, le 'fit-to-fly' et le dossier médical accompagnant sont des conditions d'encadrement importantes. (cf. Recommandation 15.5)

*Cette recommandation s'adresse à tous les services chargés de l'exécution des éloignements. Elle peut être appliquée à court terme.*



### **III.4.3. Familles avec enfants**

**Recommandation 23: Consacrer une attention particulière aux familles avec enfants mineurs.**

Au cours de ses discussions, la Commission a rencontré le problème de l'éloignement des familles avec des enfants mineurs. Ces éloignements s'avèrent encore plus pénibles que ceux d'adultes seuls, car les enfants sont souvent déjà bien intégrés à la communauté locale lorsqu'on décide de leur éloignement. Il arrive aussi qu'un des deux parents soit introuvable, ou qu'il ne souhaite pas partir avec l'autre parent, espérant ainsi empêcher l'éloignement.

A cet égard, la Commission souhaite faire les recommandations suivantes:

- Il faut toujours maintenir le principe de considérer les cellules familiales (les familles –au sens restreint-, soit le père, la mère et l' (les) enfant(s)) comme une unité et donc de les éloigner en tant qu'unité ;
- même dans ces circonstances, une séparation des membres de la famille ne peut être acceptable que s'il existe une garantie claire que la famille pourra finalement reformer cette unité si le souhait en est exprimé par les deux parents;
- de toute façon, et selon un principe absolu, les enfants mineurs ne peuvent jamais être séparés de leurs parents, mais doivent toujours avoir la possibilité de rester avec un parent au moins; avant même d'envisager cette ultime option, une enquête préliminaire sérieuse doit être menée.

(Voir ci-dessus I.3.1 à l'article 6)

*Cette recommandation s'adresse au Ministre de l'Intérieur et aux services chargés de l'exécution des éloignements. Elle peut être appliquée à court terme.*

### **III.4.4. Mineurs non accompagnés**

**Recommandation 24: Consacrer une attention spéciale aux mineurs non accompagnés.**

*La Commission a également porté son attention sur la situation des enfants mineurs non-accompagnés. Ces personnes sont excessivement fragiles car elles doivent, en tant que mineurs, se gérer seules, également dans une situation d'éloignement. Le 1 mai 2004 fut instauré un système de tutelle grâce auquel chaque mineur non-accompagné se voit immédiatement attribué un tuteur par un service spécial du Ministère de la Justice.*

Dans ce contexte, la Commission en est arrivée aux recommandations suivantes :

24.1. Afin de protéger un maximum ce groupe de mineurs non-accompagnés, il est essentiel d'évaluer le fonctionnement du système de tutelle installé. De cette manière, il doit être clairement évalué si le mineur reçoit bien le soutien nécessaire –en tenant compte de son âge et de sa maturité- et si les tuteurs exécutent les tâches qui leur incombent. Bref, il est important de contrôler que ce système de tutelle a atteint ses objectifs et d'en dégager les problèmes éventuels.

24.2. Lorsque des mineurs non-accompagnés sont éloignés, des mesures particulières de soutien sont mises en place. La Commission met l'accent sur l'importance d'un accompagnement des mineurs vers le pays d'origine ou vers un pays où ils pourront être accueillis par leurs familles ou par des tiers.

La Commission n'a pas entamé de longues discussions concernant le retour des mineurs non-accompagnés, et ne désire dès lors pas prendre position de façon explicite à ce sujet. Par contre, elle insiste sur la nécessité de développer des possibilités d'accueil dans le pays d'origine, pour des mineurs non-accompagnés qui sont refoulés, ainsi qu'au besoin des formations professionnelles. C'est pour cette raison qu'elle recommande de procéder à une enquête sur les possibilités et les limites de telles initiatives, qui impliquent une collaboration franche entre l'autorité et les organisations non-gouvernementales.

Cette recommandation s'adresse aux Ministres de l'Intérieur, des Affaires Etrangères et de la Coopération au Développement. Les aspects concernant un accompagnement adéquat des mineurs non-accompagnés en cas de refoulement, peuvent être appliqués à court terme.

### **III.5. Intégrer la politique de l'éloignement dans la chaîne de l'asile et de la migration.**

Les thèmes qui précèdent concernaient principalement les situations dans lesquelles des étrangers sont éloignés du territoire. L'éloignement est en fait le point final du long chemin parcouru par les étrangers, en tant que demandeurs d'asile déboutés, en tant qu'étrangers en situation illégale, ou en tant que personnes soupçonnées ou condamnées dans le cadre d'affaires judiciaires. La Commission insiste beaucoup sur le fait que la procédure d'éloignement n'est que la partie émergée de l'iceberg, la conclusion d'une longue succession de procédures concernant de multiples institutions dans le très vaste domaine de l'asile et de l'immigration. La politique d'éloignement ne peut dès lors pas être considérée indépendamment de toutes les institutions et procédures concernées et de plus, cette politique n'est défendable que si la partie qui a précédé l'éloignement proprement dit, s'est déroulée de façon correcte et dans le respect des instructions en matière de droit national et international. En formulant ceci autrement, on peut affirmer que la politique d'éloignement ne peut être humaine et efficace que dans la mesure où chaque maillon préalable de la chaîne a répondu aux mêmes critères d'humanité et d'efficacité.

La Commission plaide ainsi avec insistance pour que la politique d'éloignement soit, sans délai, totalement intégrée dans la vaste chaîne de l'asile et de l'immigration. C'est pourquoi, la Commission formule ici quelques recommandations plus générales concernant les institutions et les procédures en matière d'asile et d'immigration. Elle ne prétend pas être exhaustive en la matière, n'ayant pas reçu la mission d'évaluer la politique globale de l'immigration. Les nombreuses autres institutions qui sont actives dans le domaine de l'asile et de l'immigration sont appelées ici à formuler leurs propres propositions et recommandations.

#### **III.5.1. Encourager le retour autonome des étrangers**

##### **Recommandation 25: Renforcer les programmes du retour autonome des étrangers.**

La Commission insiste de nouveau fortement sur le fait que l'éloignement forcé des étrangers hors du territoire est *l'ultime remède*, qui ne peut être utilisé que si toute autre option est exclue. Les étrangers doivent d'abord avoir la possibilité de quitter le pays de leur plein gré et de retrouver ainsi leur pays d'origine, ou un pays tiers. Une telle approche est sans conteste la plus humaine, à la fois parce qu'elle laisse ainsi aux intéressés la liberté de leur choix, et parce qu'elle peut diminuer et parfois même éviter de nombreux problèmes tant pour les policiers que pour les autres services concernés par l'éloignement. Ceci peut, en outre, avoir des conséquences financières favorables, puisqu'une réduction du nombre d'éloignements forcés permet de faire des économies (voir Recommandation 3.1.).

Pour ces motifs, la Commission formule avec la plus grande insistance la recommandation d'encore mieux soutenir les programmes actuels visant à assurer un retour de leur plein gré de la part des étrangers.

*Cette recommandation s'adresse au Ministre de l'Intérieur et aux organisations non-gouvernementales qui soutiennent le retour autonome des étrangers. De nombreux aspects de cette recommandation sont déjà en application et peuvent donc continuer à être appliqués.*

### **III.5.2. Améliorer la procédure d'asile**

#### **Recommandation 26: Accélérer la procédure d'asile de façon drastique.**

La Commission constate qu'il est très difficile d'éloigner les demandeurs d'asile déboutés après un long séjour, souvent de plusieurs années, en Belgique. Plus les intéressés sont intégrés, sur le plan de la langue, du travail ainsi que dans des relations amicales, plus il est difficile de les faire retourner dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers. Cette situation peut même prendre des proportions dramatiques dans les cas de familles avec enfants qui sont souvent très bien intégrés et qui se sont construits une nouvelle vie en Belgique. Beaucoup de ces problèmes sont la conséquence directe de la longueur de la procédure d'asile lorsque les individus ou les familles ne reçoivent une décision négative qu'après de nombreuses années.

Pour ces raisons, la Commission insiste avec insistance pour que la procédure d'asile soit drastiquement accélérée afin que toutes les requêtes puissent être étudiées dans un délai raisonnable. (Voir ci-dessus les Points de vue 1 et 2 au I.1.3). Cette recommandation comprend deux composantes importantes.

26.1. D'après les données en possession de la Commission, la plupart des instances qui s'occupent des demandes d'asile ont accumulé un grand retard. En particulier, le grand nombre de recours introduits auprès du Conseil d'État crée un goulot d'étranglement dans la procédure d'asile : cet énorme retard entraîne à son tour un retard considérable dans les décisions finales concernant les demandes d'asile.

La Commission recommande donc de s'attaquer à bras le corps au retard dans les dossiers :

- une priorité absolue doit être donnée à un traitement plus rapide des recours pendant auprès du Conseil d'État. La décision récente du gouvernement de désigner auprès du Conseil d'État des chambres spéciales pour le « contentieux des étrangers », est une démarche claire faite dans cette direction;
- l'arriéré et le retard accumulés doivent, en outre, être résorbés dans tous les autres services s'occupant de la procédure d'asile;
- pour permettre une telle accélération, sans perte de qualité dans les jugements posés, il est évident que des investissements de grande envergure en personnel et en moyens sont indispensables.

26.2. Les problèmes de retard et d'arriéré ne sont pas nouveaux, mais constituent depuis des années déjà un point noir qui ne peut être résolu que par une approche structurelle du problème.

La Commission est bien consciente du fait qu'il n'y a pas de solution miracle pour résorber le retard et l'arriéré dans les dossiers, phénomène qui se retrouve d'ailleurs dans pratiquement tous les pays européens. Elle estime néanmoins qu'il est plus que temps d'avoir une évaluation scientifique approfondie de toute la procédure d'asile dans le contexte européen, avec une attention toute particulière portée aux aspects suivants :

- les processus de traitement et le délai de prise de décision dans tous les services et à tous les niveaux (tels que, par exemple, les effets des procédures LIFO de l'Office des Étrangers et du Commissariat général);
- les procédures d'appel auprès du Conseil d'État;
- les effets de toutes les procédures existantes sur l'afflux du nombre de demandeurs d'asile;
- les possibilités d'une procédure plus légère et plus transparente ne portant aucun préjudice à la protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile.

*La recommandation mentionnée, dans toutes ses composantes, s'adresse en première instance aux responsables de tous les services qui sont concernés par le traitement des demandes d'asile, mais également au Ministre de l'Intérieur. Des actions concrètes pour accélérer les procédures peuvent déjà être réalisées à court terme, tandis qu'une étude approfondie ne peut produire ses effets qu'à moyen terme.*

#### **Recommandation 27: Elever la qualité de la procédure d'asile.**

A côté du problème des longs délais dans les procédures d'asile, la Commission est bien consciente que certains demandeurs d'asile utilisent parfois cette procédure de manière inappropriée, voire même abusive. Bien que la Commission ne dispose pas de données empiriques précises pour évaluer l'ampleur du problème, elle pense qu'il y a lieu, dans ce domaine, de prendre des mesures spéciales.

Concernant la problématique des demandeurs d'asile se présentant dans différents pays et pour lesquels, sur base de la réglementation de Dublin<sup>40</sup>, le pays responsable du traitement du dossier peut être désigné, on peut noter qu'à l'heure actuelle le règlement est restrictif en matière de délais et de conditions spécifiques. Pour ce motif, il se crée des lacunes dans l'application de ce règlement, ce qui permet à certains pays d'échapper à leurs responsabilités. Certains pays offrent, en outre, un soutien financier et matériel moindre, ce qui a pour effet que les gens sont moins tentés de poser leur demande d'asile dans ces pays.

D'un autre côté, la Commission doit bien constater que, lorsqu'un ressortissant étranger s'est vu refuser sa demande d'asile dans un pays, et qu'il se fait arrêter dans un pays voisin, les procédures qui s'en suivent ne se déroulent pas comme elles devraient. La Commission constate en effet que le plus gros des demandeurs d'asile déboutés ne sont pas effectivement expulsés du territoire Schengen et qu'ils disparaissent dès lors dans l'illégalité.

Sur la base de ces considérations, la Commission formule les recommandations suivantes :

27.1. Au vu des efforts consentis par un Etat qui expulse un demandeur débouté (par exemple la mise à disposition d'un ticket d'avion, l'éloignement de l'intéressé au moyen d'une escorte, et même parfois l'organisation d'un vol sécurisé), l'Etat tiers qui retrouve chez lui le demandeur débouté devrait faire de son mieux pour réellement expulser l'intéressé hors du territoire Schengen.

27.2. Cette catégorie de personnes doit figurer sur une liste prioritaire vu que le nombre de places disponibles dans un centre fermé pour illégaux est beaucoup trop limité,.

27.3. La responsabilité de l'Etat ne doit pas être liée par des délais et des conditions restrictives.

27.4. Enfin, il faut aspirer à l'uniformisation, au niveau européen, des conditions d'accueil et d'expulsion des demandeurs d'asile déboutés, de sorte que le 'shopping' à la demande d'asile soit découragé dans les pays d'où proviennent les demandeurs.

27.5. Les mesures citées ne peuvent en aucune manière porter préjudice aux droits fondamentaux de chacun de demander l'asile et de voir sa demande traitée de manière correcte.

<sup>40</sup> Accord relatif à la constatation de l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile, déposée auprès d'un des états membres de la Communauté Européenne, signé le 15 juin 1990 à Dublin.

*Cette recommandation s'adresse en première instance au législateur et au Ministre responsable de l'accès au territoire des étrangers. Avec certains aspects, il est possible de travailler à relativement court terme mais d'autres réclameront une application à moyen terme.*

Recommandation 28: Limiter l'accès au territoire de personnes qui ont fait usage de violence lors d'une tentative antérieure d'éloignement.

Un problème qui a fait surface pendant les discussions de la Commission, concerne le fait que certaines personnes, après s'être opposées violemment à leur éloignement du territoire, essayent de nouveau d'obtenir l'accès au territoire, soit en demandant un visa soit en introduisant une nouvelle demande d'asile. La Commission pense que l'accès au territoire doit être rendu plus difficile pour des personnes qui ont fait usage de la violence lors de tentatives antérieures d'éloignement. Limiter l'accès au territoire ne signifie pas que l'accès soit automatiquement refusé, mais bien que cette admission puisse être soumise à des conditions plus sévères.

C'est pourquoi la Commission formule la recommandation de limiter l'accès au territoire pour les personnes qui ont fait usage de la violence lors d'une précédente tentative d'éloignement, en utilisant, entre autres, les instruments suivants:

- pour ces personnes, faire accompagner l'ordre de quitter le territoire d'un délai pendant lequel l'accès au territoire lui sera refusé;
- la possibilité de signaler l'intéressé dans le SIS ou dans un système international équivalent, afin de pouvoir informer les autres pays des circonstances dans lesquelles l'intéressé a quitté le pays et de pouvoir dès lors procéder à un examen supplémentaire des motifs d'un nouveau voyage.

*Cette recommandation s'adresse en première instance au législateur et au Ministre responsable de l'accès des étrangers au territoire. Elle peut être appliquée à moyen terme.  
(Voir aussi Recommandation 2.2)*

### **III.5.3. Développer une politique de migration intégrée**

Durant ses activités, la Commission est arrivée à la conviction forte que la politique d'éloignement, et la politique d'asile en général, ne peuvent être détachées de la question plus vaste de l'immigration et des flux migratoires. C'est pourquoi elle plaide sans ambiguïté pour une politique d'immigration intégrée, à tous les niveaux, et dans laquelle les différentes mesures se complètent. Ci-dessous sont reprises quelques grandes lignes directrices, sans aucune prétention de les avoir reprises toutes.

Recommandation 29: Mener une politique active contre l'immigration illégale aux frontières extérieures.

De nombreux problèmes lors de l'éloignement d'étrangers découlent directement du fait que beaucoup essayent d'entrer dans le pays de manière inappropriée et même de façon illégale. Une des plus grandes priorités d'une politique intégrée de migration est donc la manière d'aborder la migration illégale à nos frontières extérieures. La Commission fait la distinction, dans cette approche, entre quatre niveaux : (1) les mesures de gestion des frontières aux frontières extérieures « Schengen », (2) la coopération internationale relative aux frontières, (3) les activités sur le territoire des Etats Schengen

ainsi qu'entre ces Etats, et (4) les activités dans les pays tiers. La cohérence entre ces mesures et la manière dont elles seront appliquées par les Etats Schengen sera d'une importance capitale pour le succès de la lutte contre l'immigration illégale.

29.1. Les deux premiers niveaux concernent des mesures de gestion des frontières aux frontières extérieures (tels que les contrôles aux frontières et la surveillance de celles-ci), et la coopération internationale en matière de frontières. Des rapports du Conseil de l'Union européenne, il apparaît que la Belgique travaille à ces deux niveaux de façon plus que convenable.<sup>41</sup> Des traités et d'autres formes de conventions existent avec l'Allemagne, la Bulgarie, l'Estonie, la France, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque.

La Commission n'a pas formulé de recommandation relative à ces deux premiers niveaux.

29.2. Il en va tout autrement en ce qui concerne les deux niveaux suivants. Il s'agit ici avant tout d'activités entreprises sur le territoire des Etats Schengen ainsi qu'entre ces Etats. Il s'agit également des activités entreprises dans des pays tiers, à savoir les pays d'origine et les pays de transits réguliers. En ce qui concerne la collecte d'informations par des fonctionnaires de liaison ainsi que le rôle clé joué par les consulats dans la délivrance des visas, la Commission estime que les activités à ces deux niveaux sont perfectibles.

C'est pourquoi, elle recommande un certain nombre de mesures:

- en premier lieu, l'application réelle et la concrétisation par notre pays d'un certain nombre de directives de l'Union européenne existantes concernant les fonctionnaires d'immigration, en particulier le concept d'application SCH/I-Front (98) 171 relatif aux conseillers en documents, et le Règlement (CE) N°. 377/2004 du Conseil de l'Union européenne du 19 février 2004 relatif aux fonctionnaires d'immigration et de liaison;
- ensuite, l'application systématique des prescriptions Schengen/CE en matière de délivrance de visa;
- enfin, la poursuite de la coordination des efforts de la part de l'Office des Etrangers et de la Police fédérale.

La Commission note en outre qu'il faut continuer à développer une politique communautaire de délivrance de visa, pouvant servir de base à l'élaboration d'un système permettant une assistance à voyager de manière légale mais surtout à lutter contre l'immigration illégale. Pour cela, il est essentiel de poursuivre l'harmonisation des législations nationales concernant non seulement les formalités dans les représentations consulaires locales, mais aussi tout ce qui permet un échange performant des informations relatives à l'identité des personnes à qui un visa a été octroyé ou refusé mais également des raisons d'un éventuel refus.

29.3 Le Directeur général de l'Aéronautique (DGA) suit de près la situation en matière de sécurité des aéroports étrangers régulièrement desservis par des compagnies aériennes belges et réalise elle-même des audits de ces aéroports en collaboration avec l'Union Européenne, le European Civil Aviation Conference (ECAC) et l'International Civil Aviation Organization (ICAO). Le DGA peut également imposer des réglementations spécifiques de sécurité aux compagnies aériennes belges sur des aéroports étrangers. Ceci se fait en application de l'AR du 3 mai 1991 portant réglementation de la sûreté de l'aviation civile et du Règlement EU 2320/2002.

La Commission recommande de mettre en place une concertation régulière entre le DGA, l'Office des étrangers et la Police fédérale par laquelle le DGA sera informé des "aéroports à problèmes" où, par

<sup>41</sup> Conseil de l'Union européenne, *Doc. 15452/02, SCH-EVAL 44 – COMIX 704*, 10 décembre 2002 (non publié).

exemple, les passagers peuvent embarquer sans nécessairement être en possession des documents requis. De la sorte, des actions pourraient être menées par le DGA à l'encontre des aéroports concernés (par ex. en organisant des visites sur place dans le cadre des accords de transport aérien ou des programmes spécifiques d'assistance technique en coopération entre le DGA et les Affaires Etrangères (SPF)). Les plans de sécurité des compagnies aériennes belges pourraient alors être adaptés de façon valable sur ces aéroports par le DGA afin d'éviter que des passagers ne puissent monter à bord sans les documents requis."

*Cette recommandation s'adresse en premier lieu aux Ministres de l'Intérieur, des Affaires Etrangères et de la Coopération au Développement. La plupart des aspects ne pourront être appliqués qu'à moyen terme.*

#### Recommandation 30: Mener une politique active contre le travail au noir et l'illégalité dans le pays

Un facteur important qui attire les étrangers chez nous est la possibilité de travailler au noir, souvent en combinaison avec une vie dans l'illégalité. Dans beaucoup de cas, ces personnes vivent dans des conditions difficiles, parfois même lamentables, et elles manquent de tout statut juridique. Elles font, en outre, partie de ces gens qui, après des contrôles de police, se font renvoyer dans un centre fermé et sont ensuite éloignés. Une politique intégrée de l'immigration suppose donc également une action contre le travail au noir et l'illégalité dans notre propre pays.

A ce propos, la Commission n'insistera jamais assez sur la nécessité de s'attaquer avec force au travail au noir dans les différents secteurs. A cet égard, elle recommande quelques actions :

- campagnes intensives d'information à l'adresse des employeurs;
- contrôles effectifs dans des secteurs spécifiques qui sont connus pour le phénomène étendu du travail au noir, tels que la construction et le horeca;
- sanctions sévères à l'encontre des employeurs qui utilisent les services de personnes au noir;
- investissement suffisant en personnel et en moyens dans les services qui sont responsables de ces contrôles, surtout l'inspection sociale et les services de police;
- campagnes intensives d'information dans certains pays d'origine, pour informer les gens de la façon la plus objective possible des possibilités et des limites de l'immigration dans notre pays.

#### Recommandation 31: Mener une politique active en matière de relations internationales.

Tout au long de ses discussions, la Commission s'est chaque fois heurtée à la cause fondamentale de l'immigration: les étrangers qui quittent leur pays le font pour une grande part à cause de la situation problématique dans laquelle ils se trouvent sur le plan politique, économique ou culturel. En raisonnant inversement, ceci signifie également qu'un développement permanent des pays qui connaissent les plus grands flux d'immigration, ferait diminuer à terme l'immigration illégale puisque ce développement perpétuel donnerait ainsi des chances maximales à chaque individu. Ceci aurait bien évidemment aussi un effet sur le nombre de personnes qu'il faudrait expulser de notre territoire.

La Commission est pleinement consciente du fait que le développement d'un nombre de pays d'émigration est un phénomène très complexe, pour lequel aucune solution miracle n'existe. Elle est néanmoins persuadée de la plus-value que peut apporter une politique active au niveau des relations internationales, visant à une contribution positive au développement des pays et des groupes. Une telle



politique est une conjonction complexe de toutes sortes de domaines, dont la Commission ne veut braquer les projecteurs que sur les aspects suivants :

Une politique étrangère et de développement générale axée sur:

- la résolution préventive de conflits et la contribution à une stabilité politique;
- la réalisation de rapports commerciaux honnêtes, la garantie de l'accès aux besoins vitaux et aux droits fondamentaux, la garantie de l'accès à l'enseignement ainsi que le développement de celui-ci, l'accès garanti au secteur de la santé, la prévention de la ruine des secteurs agricoles, etc...

Comme cela a déjà été indiqué sans équivoque dans le rapport de la première Commission VERMEERSCH (1), l'association de l'Intérieur et des Affaires Etrangères est une condition essentielle pour arriver à une politique d'immigration intégrée et donc une politique d'éloignement cohérente.

*Cette recommandation est adressée à tous les responsables politiques et opérationnels qui possèdent des compétences au niveau des relations internationales. A cause d'une grande interaction des différents domaines de politique, la Commission plaide pour une approche intégrée avec des représentants de l'Intérieur, des Affaires Etrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement. S'il faut entreprendre à court terme dans ce domaine, beaucoup de mesures ne produiront cependant leurs effets qu'à long terme.*

#### Recommandation 32: Faire une évaluation macro-économique de la politique d'éloignement.

Tout a un prix, et c'est aussi le cas dans le domaine de l'immigration. Développer de nouvelles initiatives politiques, exige souvent des investissements supplémentaires en personnel et en moyens. D'un autre côté, des investissements ciblés de nature préventive peuvent prévenir ou diminuer beaucoup de problèmes, ce qui peut faire baisser les coûts d'une approche curative ou répressive en politique d'éloignement. La Commission a constaté, à son grand étonnement, qu'il n'y a pas de données utilisables disponibles au moyen desquelles les autorités pourraient établir une analyse complète de coût-efficacité des différentes mesures et des différentes politiques.

La recommandation de la Commission est donc simple tout en ayant des effets lourds de conséquences: il y a un besoin urgent de données utilisables en vue d'une évaluation macroéconomique des coûts et de l'efficacité de la politique d'éloignement et ceci dans le cadre plus vaste d'une politique intégrée de l'immigration. Une analyse professionnelle des coûts et de l'efficacité de la politique des étrangers sur le plan fédéral, régional, communautaire et communal, pourrait apporter bien des éclaircissements.

La Commission propose que soit dressé un budget cohérent sur base de l'analyse concernant les dépenses prévues pour la politique d'asile et d'éloignement, partagées entre les divers services publics fédéraux. Dans le budget normal de ces services, les montants attribués devraient obtenir une destination fixe. Prenons par exemple le cas de budget de la police fédérale: dans ce budget, le montant prévu pour les tâches concernant les éloignements, devrait réellement y être alloué. Il en va de même pour les montants prévus pour l'Office des Etrangers, pour les centres ouverts, etc...

Une telle approche mènerait à ce que le budget de cette politique devienne une *décision gouvernementale commune*, qui garantirait la destination finale de ces budgets. La politique concernant les étrangers est une mission tellement importante du gouvernement fédéral que son exécution correcte doit être prioritaire. Une telle approche démontrerait qu'un choix radical pour les moyens nécessaires

permettrait non seulement de garantir le caractère humain et efficace de cette politique, mais également de réaliser à bref délai des économies. C'est que l'attribution de montants, même limités, mais réellement garantis pour des actions proposées dans notre recommandation permettrait, à terme, d'autres économies dans d'autres domaines.

*Cette recommandation est également adressée à tous les responsables politiques et opérationnels qui possèdent des compétences au niveau de l'immigration en général et de l'éloignement en particulier. La réaliser demande une vision à long terme, même si c'est à court terme qu'il faut l'entreprendre.*

### **III.6. Assurer un bon suivi des recommandations de la Commission.**

Les recommandations susmentionnées ont toutes trait à divers aspects de l'éloignement, de l'asile et de l'immigration. La Commission a ensuite réfléchi au processus qui permettrait de donner suite à ses recommandations, en partant des expériences de la précédente Commission Vermeersch (I). Dans ce qui suit, la Commission fait quelques recommandations de nature procédurale, dans le but de diffuser largement les recommandations et d'en évaluer le contenu.

#### **III.6.1. Diffuser largement les recommandations**

La Commission a pu constater à de nombreuses reprises que l'éloignement des étrangers est un thème sensible pour la société. Il reprend nombre de personnes et de services –tant professionnels que privés-, il se situe à la limite de plusieurs principes fondamentaux de droit et de démocratie et il ne peut être cerné qu'avec une approche transnationale et globale. Pour ces raisons, il est essentiel qu'un large débat de société soit entamé sur le thème de l'éloignement, en connaissance de cause et en faisant usage d'arguments clairs et structurés.

#### **Recommandation 33: Diffuser de manière active les recommandations.**

Avec ce rapport final, la Commission veut apporter sa collaboration à la discussion sur différents plans: sur le plan technique pour les personnes et les services directement concernés par la politique de l'éloignement, sur le plan politique pour les responsables de la politique qui déterminent les options fondamentales de la politique d'éloignement, et sur un large plan social pour les organisations non-gouvernementales et de citoyens, qui toutes ont leur propres perspectives en matière de développement de la politique d'éloignement.

Alors que le monde politique pourra vite prendre connaissance des recommandations de ce rapport final, ceci est loin d'être sûr pour beau nombre d'autres acteurs et destinataires. C'est pour cette raison que la Commission trouve essentiel que les recommandations inhérentes à ce rapport ainsi que le contexte dans lequel celui-ci a été rédigé, puisse obtenir une large diffusion. Cela implique qu'il faut que ces recommandations soient répandues de manière active vers certaines instances, et plus particulièrement vers:

- les services concernés (Polices Fédérale et Locale ainsi que l'Office des Etrangers);
- le secteur aéronautique (y-compris les aéroports, les compagnies aériennes et les différentes associations de personnel navigant) ;
- la société civile dans toutes ses composantes; et
- l'opinion publique en général.

*Cette recommandation s'adresse en première instance au Ministre de l'Intérieur qui porte la responsabilité politique de cette politique d'éloignement. En fait, elle s'adresse également à toutes les instances, services et organisations qui, d'une manière ou d'une autre sont concernés par l'éloignement des étrangers. Les médias, par leurs importants canaux de diffusion d'informations, portent ici également une responsabilité. Cette recommandation peut être appliquée à court terme*

### **III.6.2. Évaluer efficacement les recommandations**

Enfin, la Commission est d'avis qu'il est essentiel que ses recommandations puissent elles-aussi être évaluées. Cette recommandation est formulée non seulement pour une question de sagesse et de politique rationnelle de notre part mais également suite à l'expérience de la précédente Commission VERMEERSCH (I). Déjà à l'entame de ses travaux, la Commission VERMEERSCH (II) avait pu constater qu'aucune des recommandations formulées dans le rapport final précédent, n'avait jamais fait l'objet d'une évaluation systématique. Ceci ne veut pas dire qu'aucune suite n'y avait été donnée, mais bien que cela ne s'est pas déroulé d'une façon systématique, du moins suivant les informations dont a pu disposer la Commission pendant ses travaux.

<b>Recommandation 34: Créer une commission permanente pour la politique d'éloignement</b>
---

Dans l'intérêt d'un suivi systématique et d'une évaluation de ses recommandations, la Commission formule la recommandation de créer une commission permanente pour la politique d'éloignement. Elle est convaincue que seule une commission permanente est à même d'apporter les garanties nécessaires de pouvoir suivre à intervalles réguliers la pratique et les développements relatifs à la politique d'éloignement, et d'au besoin corriger cette politique.

D'après la Commission, cette commission permanente devrait avoir, dans le cadre de la politique d'éloignement, au moins deux missions : d'un côté, contrôler de quelle manière les recommandations des Commissions VERMEERSCH (I) et (II) ont été suivies ou appliquées ; d'un autre côté, à intervalles réguliers, procéder à une évaluation plus générale de la politique d'éloignement –dans un contexte global de politique d'asile et d'immigration-. Pour ce faire, cette commission doit pouvoir disposer des compétences et des moyens nécessaires, entre autres un accès libre à toutes les sources d'information nécessaires. Il va de soi que cette commission permanente n'aura pas à nouveau à inventer l'eau chaude, mais qu'elle pourra s'orienter vers l'esprit des longues discussions entretenues dans le cadre de la Commission VERMEERSCH (II). La commission doit rédiger annuellement un rapport au parlement.

Pour mener à bien cette mission ambitieuse, et afin de pouvoir être fondée sur une base sociale solide, la commission permanente de la politique d'éloignement doit être basée sur une composition représentative. A 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.

Cette recommandation s'adresse en première instance au Ministre de l'Intérieur qui porte la responsabilité politique de cette politique d'éloignement. La mise en application de cette recommandation peut commencer à relativement court terme.

## **Liste des Recommandations.**

### **1. Renforcer la protection juridique de toutes les personnes concernées.**

#### **1.1. Renforcer la protection juridique des services de police**

Recommandation 1: Préciser la réglementation concernant les services de police.

Recommandation 2: Une politique de traitement des dossiers cohérente lors de violences commises à l'égard des fonctionnaires de police

#### **1.2. Renforcer la protection juridique des personnes à éloigner**

Recommandation 3: Rendre la politique d'éloignement plus transparente

Recommandation 4: Une politique cohérente de traitement des dossiers lors de violences commises par des fonctionnaires de police

Recommandation 5: Améliorer la position juridique des étrangers qui ont fait usage de la violence dans un centre fermé.

Recommandation 6: Une politique cohérente de traitement des dossiers lors de violences commises par des membres du personnel des centres fermés

### **2. Éviter l'usage de la violence par tous les intéressés.**

#### **2.1. Éviter l'usage de la contrainte par les services de police**

Recommandation 7: Préciser les directives existantes en matière de contrainte.

Recommandation 8: Préciser les moyens et les techniques de la contrainte

Recommandation 9: Optimiser la gestion du personnel de la police aéroportuaire

Recommandation 10: Améliorer la formation continuée des services de police

Recommandation 11: Améliorer les conditions de travail des services de police

Recommandation 12: Améliorer le contrôle par des acteurs externes

#### **2.2. Éviter l'usage de la violence par les personnes à éloigner**

Recommandation 13: Développer une approche intégrée du rapatriement sans violence

Recommandation 14: Améliorer la qualité de la communication avec les personnes à éloigner

Recommandation 15: Améliorer la préparation de l'intéressé à son éloignement

### **3. Améliorer la communication entre les services concernés par les éloignements.**

#### **3.1. Communication préalable à l'éloignement**

Recommandation 16: Améliorer la communication mutuelle entre les services concernés

Recommandation 17: Améliorer la communication entre les services concernés et les commandants de bord

#### **3.2. Communication durant l'éloignement**

Recommandation 18: Permettre une communication permanente entre les services concernés.

#### **3.3. Communication lors du transfert aux autorités locales ou lors d'un transit**

Recommandation 19: Mettre en place une meilleure communication entre les services de police et les représentants de la Belgique à l'étranger

Recommandation 20: Examiner de quelle manière un "suivi" des intéressés peut favoriser leur sécurité après leur arrivée

### **4. Mieux protéger les catégories spéciales de personnes.**

#### **4.1. Les femmes enceintes**

Recommandation 21: mieux protéger les femmes enceintes

#### **4.2. Porteurs de maladies contagieuses**

Recommandation 22: mieux se protéger des porteurs de maladies contagieuses

#### **4.3. Familles avec enfants**

Recommandation 23: Consacrer une attention particulière aux familles avec enfants mineurs.

#### **4.4. Mineurs non accompagnés**

Recommandation 24: Consacrer une attention spéciale aux mineurs non accompagnés.

## **5. Intégrer la politique de l'éloignement dans la chaîne de l'asile et de la migration.**

### **5.1. Encourager le retour autonome des étrangers**

Recommandation 25: Renforcer les programmes du retour autonome des étrangers.

### **5.2. Améliorer la procédure d'asile**

Recommandation 26: Accélérer la procédure d'asile de façon drastique.

Recommandation 27: Elever la qualité de la procédure d'asile.

Recommandation 28: Limiter l'accès au territoire de personnes qui ont fait usage de violence lors d'une tentative antérieure d'éloignement.

### **5.3. Développer une politique de migration intégrée**

Recommandation 29: Mener une politique active contre l'immigration illégale aux frontières extérieures.

Recommandation 30: Mener une politique active contre le travail au noir et l'illégalité dans le pays

Recommandation 31: Mener une politique active en matière de relations internationales.

Recommandation 32: Faire une évaluation macro-économique de la politique d'éloignement.

## **6. Assurer un bon suivi des recommandations de la Commission.**

### **6.1. Diffuser largement les recommandations**

Recommandation 33: Diffuser de manière active les recommandations.

### **6.2. Évaluer efficacement les recommandations**

Recommandation 34: Créer une commission permanente pour la politique d'éloignement

## **Bibliographie sélectionnée.**

### **1. Livres et monographies**

BOUCKAERT, S. en SEYNAEVE, J., *Het Belgisch vreemdelingenrecht in vogelvlucht*, Mechelen, Kluwer, 2002, 88 p.

COMMERS, R. en BLOMMAERT, J. (red.), *Het Belgische asielbeleid. Kritische perspectieven*, Berchem, EPO/11.11.11., 2001, 389 p.

DE FRENNE, N., *De detentie van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen in Belgische gesloten centra: een schending van hun rechten ?*, eindverhandeling criminologische wetenschappen, Faculteit Rechtsgeleerdheid, K.U.Leuven, 2004, 118 p.

DE MEYER, S., *Vorbereiding op gedwongen verwijdering van vreemdelingen*, eindverhandeling criminologische wetenschappen, Faculteit Rechtsgeleerdheid, K.U.Leuven, 2004, 95p.

FIJNAUT, C., VAN DAELE, D. en PARMENTIER, S., *Een openbaar ministerie voor de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, 266 p.

HUGHES, J. en LIEBAUT, F., *Detention of Asylum-Seekers in Europe: Analysis and Perspectives*, Den Haag, Kluwer Law International, 1998, 332 p.

JONCKHEERE, A. en GROSJEAN, K., *Situation juridique des enfants étrangers en Belgique, le cas de mineurs non accompagnés*, Liège, Jeunesse et Droit, 2000, 187 p.

MOLE, N., *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2000, 72 p.

PUTSEYS, N., *Uit het oog, uit het hart ? Explorerend onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijke modaliteiten van monitoring van gedwongen uitgewezen asielzoekers in het land van herkomst*, eindverhandeling sociale en culturele agogiek, Faculteit Psychologie en Educatiewetenschappen, V.U. Brussel, 2004, 70 p.

SAROLEA, S., *100 questions sur les droits de réfugiés*, Liège, Editions Jeunesse et Droit, 1998, 233 p.

VAN HEULE, D., *Vluchtelingen. Een overzicht*, Antwerpen, Mys en Breesch, 1998, 462 p.

VERHELLE, I., *Verwijdering van vreemdelingen: geweld gewild ?*, Scriptie aanvullende opleiding criminologische wetenschappen, Faculteit Rechtsgeleerdheid, K.U.Leuven, 2004, 50 p.

WETS, J. (ed.), *Migratie en asiel: vluchten kan niet meer. Syntheserapport van een onderzoeksproject inzake het migratie- en asielbeleid in België*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, 2001.



## **2. Articles de livres et de quotidiens**

DE MOFFARTS, G., De Belgische asielprocedure : knelpunten en ontwikkelingen, in : VANHEULE, D., FOLETS, M.-C. en HUBEAU, B. (red.), *Migratie- en migrantenrecht: recente ontwikkelingen, Deel 8. Procedures en contentieux in het vreemdelingenrecht*, Brugge, Die Keure, 2003, 23-41.

FOBLETS, M.-C., Kinderen van buitenlandse of onbekende nationaliteit zonder identiteitsdocumenten en/of verblijfstitel in België, in X. (ed.), *Jaarboek van het Interuniversitair Centrum Mensenrechten*, Antwerpen, Maklu, 1996-97, 433 p.

PARMENTIER, S., The Validity and Impact of CPT Standards with Regard to Belgium, in: MORGAN, Rod en EVANS, Malcolm (eds.), *Protecting Prisoners. The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 181-196.

PYL, G., De politie: een partner in de samenleving, in: X. (red.), "Voor verder onderzoek ...". *Essays over de politie en haar rol in de samenleving*, Brussel, Politeia, 2002.

SNACKEN, S. en DE MESMAEKER, K., Vrijheidsberoving van illegalen, in X. (ed.), *Jaarboek van het Interuniversitair Centrum Mensenrechten*, Antwerpen, Maklu, 1996-97, 433 p.

VAN DER MEERSCHEN, B. en VAN KEIRSBILCK, B., Mineurs étrangers non accompagnés: quelles alternatives à la procédure habituelle, *J.D.J.* 2002 afl. 219, 4-21.

VAN HOUCKE, F., La légalité de la détention des demandeurs d'asile mineurs d'âge, *J.D.J.* 2001 afl. 206, 5-18.

VERSCHUEREN, F., De gesloten centra voor asielzoekers en illegale vreemdelingen, in GEBOERS, J., SMAERS, G. en VAN LAETHEM, W. (red.), *Detentie in België: Een kritische analyse van het rapport van het Europees Comité ter Preventie van Foltering over hun eerste bezoek aan België*, Gent, Liga voor Mensenrechten, 1995, 124 p.

## **3. Rapports et autres documents**

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING, *Van integratie naar diversiteit. Tien jaar asielbeleid in België: 1993-2003*, Brussel, 2003.

Commissie belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering (Commissie Vermeersch I), *Eindverslag, aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken op 21 januari 1999*, Brussel, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1999, 31 p.

FEDERALE OVERHEIDSDIENST BINNENLANDSE ZAKEN, *De gesloten centra in België*, Brussel, Algemene Directie van de Dienst Vreemdelingenzaken, 2004, 19 p.

#### **4. Websites**

[www.aibf.be](http://www.aibf.be) (Amnesty International Belgique francophone)

[www.aivl.be](http://www.aivl.be) (Amnesty International Vlaanderen)

[www.antiracisme.be](http://www.antiracisme.be) (Centre pour l'égalité des chances et de la lutte contre le racisme)

[www.cire.be](http://www.cire.be) (Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et Étrangers)

[www.coe.int](http://www.coe.int) (Raad van Europa – Conseil de l'Europe)

[www.diplomatie.be](http://www.diplomatie.be) (SPF Affaires Etrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement )

[www.dofi.fgov.be](http://www.dofi.fgov.be) (Dienst Vreemdelingenzaken – Office des Etrangers)

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (Europese Unie – Union Européenne)

[www.ibz.fgov.be](http://www.ibz.fgov.be) (FOD Binnenlandse Zaken – SPF Intérieur)

[www.fedasil.be](http://www.fedasil.be) (Federaal Agentschap voor Asiel – Agence Fédérale pour l'Asile)

[www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be) (FOD Justitie – SPF Justice)

[www.liguedh.org](http://www.liguedh.org) (Ligue des Droits de l'Homme)

[www.mensenrechten.be](http://www.mensenrechten.be) (Liga voor Mensenrechten)

[www.ociv.be](http://www.ociv.be) (Overlegcentrum voor de Integratie van Vluchtelingen)

[www.redcross.be](http://www.redcross.be) (Rode Kruis – Croix rouge)

[www.un.org](http://www.un.org) (United Nations)

[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) (United Nations High Commissioner for Refugees)

## **ANNEXES.**

Annexe I: Composition de la Commission

Annexe II : Liste des personnes entendues et des organisations non-gouvernementales  
invitées à venir faire part de leur point de vue

Annexe III : Liste des mots-clés

Annexe IV : Procédure d'embarquement et mesures de sécurité en vigueur à bord lors du  
transport d'un passager inadmissible avec escorte  
(Art 5 & 8 A.M. 11 avril 2000)

### **Annexe I : Composition de la Commission.**

Président : Etienne Vermeersch, professeur émérite en philosophie et éthique, Université de Gand

Rapporteur : Stephan Parmentier, professeur titulaire de criminologie et des droits de l'homme, Université Catholique de Louvain

Secrétariat : Dorothee D'Herde & Jef Schoenmaekers, Cabinet du Ministre de l'Intérieur

Membres :

- Marc Arys, Inspection Générale de la Police Fédérale et Locale
- Kateljine Bergans, conseiller général, l'Office des Etrangers, SPF Intérieur
- Léon Cassiers, professeur émérite en psychiatrie, U.C. Louvain
- Wim Castelein, médecin du travail, Police Fédérale
- Martin De Keyzer, Inspecteur principal, Contrôle frontalier-Eloignements, Police Fédérale, Police aéroportuaire Bruxelles National (Brunat)
- Frank Durinckx, Directeur, Direction Inspection, Directorate général de l'Aéronautique, SPF Mobilité et Transport
- Filip Everaert, Inspecteur, Contrôle frontalier-Eloignements, Police Fédérale, Police aéroportuaire Bruxelles National (Brunat)
- Jean-Marie Folens, SAT/Opérations, Secrétariat technique et administratif, Ministre de l'Intérieur
- Vincent Genette, Inspecteur Générale, Contrôle frontalier éloignements, Police Fédérale, Police aéroportuaire Bruxelles National (Brunat)
- Pierre Ghyoot, Secretary General, Belgian Cockpit Association
- Peter Jansen, Inspecteur, Contrôle frontalier-Eloignements, Police Fédérale, Police aéroportuaire Bruxelles National (Brunat)
- Fernand Koekelberg, Directeur général, secrétariat technique et administratif, Ministre de l'Intérieur
- Georges Pyl, expert, Direction Générale de la Politique de Sécurité et de Prévention, SPF Intérieur
- Paul Rombouts, Executive Secretary, Belgian Cockpit Association
- Gert Van Bastelaere, Commissaire, Direction Opérations, Police Fédérale, Police aéroportuaire Bruxelles National (Brunat)
- Evi Van Den Eede, psychologue, Equipe de Soutien Social et Psychologique, Police Fédérale, Police aéroportuaire Bruxelles National (Brunat)
- Emmanuel Vandenbergen, Vice-President Security & Contingency, SN Brussels Airlines
- Dirk Vanderpoorten, Cellule Politique Générale, Ministre de l'Intérieur

**Annexe II : Liste des personnes entendues et des organisations non-gouvernementales invitées à venir faire part de leur point de vue**

**1. Organismes publics**

*Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides*  
Dirk Van den Bulck, Commissaire général adjoint

*Office des Etrangers*  
Freddy Rosemont, Directeur général de l'Office des Etrangers

*Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile (Fedasil)*  
Bob Pleysier, Directeur général

*Police Fédérale*  
Valérie Arickx, Direction du service juridique, du contentieux et des statuts

*Ministère des Affaires Etrangères*  
Vincent Mertens, Cellule politique  
Rudy Veestraeten, Directeur général des Affaires Consulaires

*Ministère de la Mobilité*  
Dirk Knegtel, Cellule Mobilité, expert en aéronautique  
Stefan Walgraeve

*Ministère de la Justice*  
Chantal Gallant, Directorat général Législation/Droits et Libertés Fondamentaux, Service des Droits de l'Homme

*Ministère de la Fonction Publique, de l'Intégration Sociale, de la politique des Grandes Villes et de l'Egalité des Chances*  
P. Verbeeren

**2. Organisations non gouvernementales**

*Amnesty International*  
Kathy Lambrichts, collaboratrice en matière de politique d'asile  
Eva Berghmans, collaboratrice d'asile et de politique

*Caritas International*  
Ermelinde De Bruyne

*Centre pour l'Egalité des Chances et de la Lutte contre le Racisme, Observatoire des Migrations*  
M. Goldman  
S. Dhondt

*Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers (CIRE)*

Frédérique Mawet, Directrice

G. Gaspart

*Liga voor de Mensenrechten*

Paul Pataer

Angelina Van de Wiel

*Ligue des Droits de l'Homme*

Dominique Rozenberg, Directrice

*Overlegcentrum Integratie van Vluchtelingen (OCIV) (Centre de Concertation de l'Intégration de Réfugiés) – Vluchtelingenwerk Vlaanderen*

Pieter De Gryse

Liesbeth Van Hoorick

Katrijn Pauwels

**Annexe III : Liste des mots-clés**

ANAD	Accompanied inadmissible person – personne à qui l'accès au territoire a été refusé et qui est éloigné sous escorte
DEPA	deported person accompanied – personne à éloigner, qui est accompagnée
DEPO	deported person – personne à éloigner
DEPU	deported person unaccompanied – personne à éloigner non accompagnée
INAD	inadmissible person – personne à qui l'accès au territoire a été refusé
UM	unaccompanied minor – mineur non accompagné

**Annexe IV : Procédure d'embarquement et mesures de sécurité en vigueur à bord,  
lors du transport d'un passager inadmissible avec escorte  
(Art 5 & 8 A.M. 11 avril 2000)**

## **1 Préparation**

### **1.1 Généralités**

- 1.1.1 La Police Fédérale prépare l'ANAD – DEPA à son retour. La personne à éloigner est au préalable contrôlée sur le plan médical et on peut retrouver dans son dossier un " fit to fly ". De plus, l'intéressé est assisté par un membre de l'équipe de soutien social et psychologique de la Police Fédérale (MPOT).
- 1.1.2 Seuls les moyens de contrainte prévus et approuvés (Art 5 de l'AM du 11 avril 2000) peuvent être utilisés.
- 1.1.3 Un nombre suffisant d'escorteurs ( au minimum deux ) est prévu, et ce en fonction du « risk assessment » de la personne à éloigner.  
S'il ressort d'un "risk assessment" préliminaire que la personne à éloigner, présente un risque très important pour la sécurité, **il peut alors être directement fait usage d'un moyen de transport sécurisé disponible à ce moment-là.**
- 1.1.4 Les policiers-accompagnateurs ne sont en aucun cas armés pendant l'intégralité de la mission.
- 1.1.5 La Police fédérale exécute une fouille de sécurité tant de la personne à éloigner que de ses gros bagages et bagages à main.
- 1.1.6 Le planning des personnes à éloigner sous escorte n'est ni dévoilé à des tiers, ni rendu public.

### **1.2 Notification**

- 1.2.1 L'Office des Etrangers prévient à l'avance le transporteur aérien concerné de la planification d'un éloignement. De plus, une copie de cette avertissement et envoyée au DGA. Cet avertissement/notification reprend, si elles sont disponibles, les données suivantes:
- Identité de la personne;
  - raison du transport;
  - noms des escorteurs (si d'application);
  - risk assessment;
  - place dans l'appareil;
  - documents disponibles.
- 1.2.2 **Sans pour autant porter préjudice à la possibilité d'utiliser le laissez-passer UE,** sera obtenu par l'OE et ce, avant-même d'avoir entamé l'éloignement, une autorisation de transit(s) délivrée par les autorités concernées par de ce(s) transit(s) et/ou l'acceptation de la personne à éloigner par les autorités locales de la destination finale.
- 1.2.3 Un formulaire de notification entièrement rempli (voir annexe à l'AM du 11 avril 2000) est présenté au commandant de bord, qui reçoit lui aussi un exemplaire. Un exemplaire signé est **également** remis au DGA. Le commandant de bord peut en tout temps refuser de transporter une personne à éloigner et/ou définir les modalités sous lesquelles les moyens de contrainte peuvent ou doivent être utilisés.

## **2 Transport vers l'avion**

- 2.1 La Police Fédérale fait en sorte que l'escorte soit présente sur place une heure avant ETD.



- 2.2 Le chef de service ou le membre du cadre de la Police fédérale qui accompagne l'escorte, prend contact auparavant ( 40 minutes avant le départ prévu – Art 3 AM 11 avril 2000 ) avec le commandant de bord. Il informe celui-ci du comportement et du profil du DEPA / ANAD. Le chef de service ou le membre du cadre, lui signale également si le DEPA / ANAD est menotté, et si c'est le cas, comment il est menotté.
- 2.3 Notification du commandant de bord: voir point 1.2.3.

### **3 La mise à bord d'un DEPA/ANAD**

- 3.1 Les articles allant de 4 à 7 de l'AM du 11 avril 2000 sont d'application.
- 3.2 Chaque personne à éloigner est amenée à bord de l'appareil avant l'embarquement des autres passagers, à moins que cela en ait été décidé autrement après une concertation entre le commandant de bord et le responsable de la Police fédérale sur place.
- 3.3 La personne à éloigner est toujours placée à la dernière rangée, entre les deux membres de l'escorte. Si c'est possible, la rangée devant l'escorte est « bloquée » afin qu'elle ne soit pas occupée. La ceinture de sécurité est mise. En aucun cas, la personne à éloigner n'est installée à hauteur des issues de secours, ni du côté couloir.
- 3.4 Le bagage de la personne à éloigner n'est embarqué qu'en dernière minute afin de ne pas provoquer de retard de l'appareil si la personne à éloigner ne part pas.
- 3.5 Si possible (cela dépend du type d'appareil), est toujours installée à l'arrière de celui-ci, un escalier supplémentaire pour permettre l'embarquement de l'escorte. Cet escalier reste à son emplacement jusqu'à la fin de l'embarquement. Ceci permet, en cas d'échec de l'escorte, de quitter vite l'appareil sans devoir le traverser entièrement.
- 3.6 Le dispositif d'escorte se rend à bord de l'appareil avec la personne à éloigner en n'utilisant que les moyens de contrainte strictement nécessaires et ils prennent place sur les sièges prévus. L'éloignement peut à tout moment être stoppé et ceci, aussi bien sur décision du commandant de bord que par la Police fédérale. Lorsque l'initiative émane de la Police fédérale, le responsable préviendra toujours le commandant de bord que la tentative est avortée.
- 3.7 Il reste toujours sur place des membres de la Police fédérale jusqu'à la fin de l'embarquement. Ceux-ci informent les autres passagers de la présence de l'escorte.
- 3.8 Lorsque la résistance de la personne à éloigner est trop forte, on peut passer à une utilisation progressive des différents moyens de contrainte, avec ceux repris dans la liste des moyens de contrainte (art 5 AM 11 avril 2000 ). Le responsable de la Police fédérale évalue de façon permanente la situation et lorsqu'il juge que la contrainte à appliquer ne laisse pas présager d'une réussite, la tentative d'éloignement est stoppée.

### **4 L'escorte pendant le vol**

- 4.1 En principe, les menottes sont ôtées juste avant le décollage, à moins qu'il en ait été convenu autrement auparavant. Les engagements convenus au préalable, doivent être mentionnés clairement sur le formulaire de notification. Si les menottes utilisées sont de type « quick-release », elles peuvent être maintenues en place pendant l'entièreté du vol si cela s'avérait nécessaire.

- 4.2 Lorsqu'il se produit des incidents pendant le vol, nécessitant l'utilisation urgente de moyens de contrainte, ceci se fera toujours après concertation du commandant de bord ou celui-ci en sera informé le plus rapidement possible.
- 4.3 Pendant le vol, la personne à éloigner ne reçoit ni boisson alcoolisée ni couvert en acier.
- 4.4 Les documents d'un ANAD peuvent toujours être conservés par l'équipage.

## 5 Arrivée sur place

- 5.1 Les documents sont soit remis à l'intéressé soit au responsable de la compagnie aérienne sur place.
- 5.2 En aucun cas, la personne éloignée ne sera remise menottée aux autorités locales.

## 6 Utilisation de la contrainte

- 6.1 En exécution à l'Art 5 de l'AM du 11 avril 2000, peuvent être utilisés les moyens de contrainte suivants: menottes en fer, menottes munies d'un système "quick-release", menottes en nylon, velcros.
- 6.2 De tels moyens de contrainte sont appliqués et ensuite enlevés de façon progressive et graduelle, en fonction de l'opposition et de la résistance de l'intéressé d'une part, et en tenant compte de la sécurité du vol et des autres passagers d'autre part.  
La prise de telles mesures et l'application progressive de ces moyens de contrainte se fait en concertation avec le commandant de bord.
- 6.3 Les menottes, à l'exception des velcros et des menottes de type "quick-release", doivent être détachées lors du décollage et de l'atterrissage. Il peut être dérogé à cette règle seulement dans le cas où la sécurité du vol est mise en danger et uniquement avec l'accord du commandant de bord (voir point 6.2.). *La Police fédérale informera le DGA de façon mensuelle des cas d'escortes pour lesquels il aura été dérogé à cette règle.*
- 6.4 ***Avant le 01 janvier 2005, les menottes de type "quick-release" auront été développées et présentées pour approbation au DGA. Ces menottes de type quick-release seront ensuite, pour le 01 avril 2005 au plus tard, utilisées pour l'exécution des éloignements. Si, en raison de force majeure, les menottes de type quick-release n'étaient pas encore disponibles, une concertation entre le DGA et la Police fédérale aura immédiatement lieu concernant la façon de laquelle d'autres systèmes de menottes pourraient être appliqués.***
- 6.5 Les escorteurs reçoivent un entraînement afin d'appliquer les moyens de contrainte prévus de façon adéquate et ce, suivant les directives prescrites.
- 6.6 Il ne peut en aucun être administré de sédatifs en vue de faire réussir une tentative d'éloignement. Seulement dans des cas exceptionnels liés à la situation médicale de l'intéressé, ou sur demande de la personne à éloigner, un médecin peut prescrire une médication.

## 7 Monitoring

- 7.1 Le transporteur fournit toujours par écrit à l'autorité les raisons d'un refus d'éloignement avec sa compagnie. La réponse reprend éventuellement des conditions supplémentaires qu'il faudrait respecter pour procéder encore à un éloignement.

- 7.2 **Quatre fois par an** aura lieu une évaluation de toute la procédure, et ce, en concertation avec toutes les parties concernées (**au moins Police fédérale, OE et DGA**). Ceci peut se faire dans le cadre d'une commission du suivi (voir Recommandations de la Commission VERMEERSCH II). *Le DGA (Inspection) peut effectuer des contrôles concernant ces mesures à bord des avions.*

