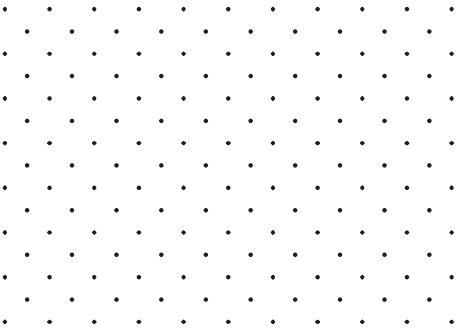
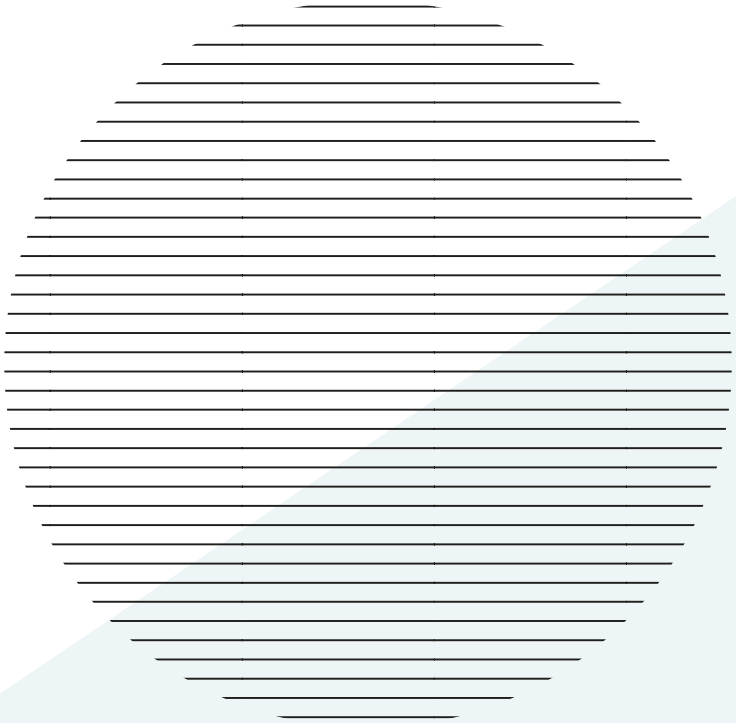
AU-DELÀ DU RETOUR

À la recherche d'une politique digne et durable pour les personnes migrantes en séjour précaire ou irrégulier

Colloque inter-associatif organisé le 9 décembre 2019 au Parlement fédéral à Bruxelles

Actes et recommandations politiques adressées aux autorités belges





caritas international.be

CIRÉ coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

JRS JESUIT REFUGEE SERVICE

LIGUE DES DROITS HUMAINS

NANSEN the Belgian refugee council

POINT D'APPUI SERVICE D'AIDE AUX PERSONNES SANS PAPIERS

Vluchtelingenwerk VLAANDEREN

Plate-forme mineurs en exil
Platform kinderen op de vlucht

unicef

AVOCATS.BE

11.11.11 VECHT MEE TEGEN ONRECHT

CNCD 11.11.11

AMNESTY INTERNATIONAL

AMNESTY INTERNATIONAL

beweging.net

MINERVA progressieve denktank

LIGA VOOR MENSENRECHTEN

ORBIT HUIS IN DE WIEREL VAN DIVERSITEIT & MIGRATIE

ACV

Met de steun van / avec le soutien de ECRE – European Council on Refugees en Exiles

ecre European Council on Refugees and Exiles

1. Introduction 4

2. Les défis fondamentaux de la politique migratoire belge 7

a. Introduction 7
b. Serge Bodart – Pistes possibles de simplification et d'amélioration des procédures existantes 13
c. La Professeure Ine Lietaert – Retour accompagné et aide à la réintégration : enseignements tirés de la pratique et de la recherche 15
d. Kadri Soova – Solutions basées sur le droit au séjour 17

3. Détention et solutions alternatives 19

a. Introduction 19
b. Rob Kaelen – Évaluation des maisons de retour comme alternative à la détention 21 22
c. Lilja Gretarsdottir – Vision du Conseil de l'Europe sur les alternatives à la détention 23
d. Jan Braat – Projet "Landelijke Vreemdelingenvoorziening" (LVV) à Utrecht 24

4. Vérification du respect des droits humains 25

a. Introduction 25
b. Carolina Grafé – État des lieux et prospectives d'une politique respectueuse des droits humains avant le retour 26
c. Jill Alpes – Comment rendre les États responsables pour ce qui se passe après l'expulsion ? Le cas de personnes expulsées d'Europe vers le Nigeria et le Mali 29
d. Olivia Sundberg Diez – Risques post-return ou le besoin de contrôler les circonstances du retour 31

5. Conclusion générale et recommandations 33

6. Liens utiles 39

7. Annexes 39

I. Introduction

Les organisations signataires[1] de ce rapport sont convaincues qu'une autre politique migratoire basée sur la dignité et la durabilité est nécessaire et possible. À travers ce rapport, elles proposent des pistes de réflexion qui, à terme, permettront aux autorités politiques belges de repenser la manière dont elles envisagent aujourd'hui les migrations et dont elles élaborent les politiques qui en découlent.

En Belgique, la politique migratoire a connu une insistance croissante sur la lutte contre les migrations dites « irrégulières » : contrôle, dissuasion et renvoi ont été le centre de l'attention. Comme l'ont souligné plusieurs arrêts de la justice, y compris de la Cour européenne des droits de l'homme, cela a entraîné la prise de mesures qui contreviennent aux droits humains, y compris aux droits de l'enfant. Malgré cet accent placé sur le retour et l'augmentation des moyens qui y sont consacrés, les chiffres et les plaintes en termes de non-respect des droits humains indiquent que la politique que la Belgique mène en la matière est un échec.

En mars 2018, la « Commission Bossuyt » a été mise en place. Son objectif était d'évaluer la politique belge en matière de retour volontaire et d'éloignement forcé, et de faire des recommandations à ce sujet.[2] Son rapport final est attendu pour début 2020. Divers aspects de cette commission, comme sa composition, sa base légale et son fonctionnement posent question. Ces points ont été évalués par Myria, qui a publié des recommandations détaillées à ce sujet.[3] Ils ne seront pas traités davantage dans ce rapport. En termes de contenu, à la lecture de son rapport intermédiaire de février 2019[4], la « Commission Bossuyt » s'est contentée de décrire la politique d'expulsion et de détention actuelle, sans faire de réelle évaluation de ces politiques et pratiques et sans proposer d'améliorations, ni d'alternatives.

Pour remédier à cette lacune, les organisations signataires de ce rapport ont organisé au Parlement fédéral, en décembre 2019, un colloque intitulé « Au-delà

1 11.11.11, CNCD – 11.11.11, Amnesty International Belgique francophone, Amnesty International Vlaanderen, Avocats.be, Beweging.net, Caritas International, Ciré (coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers), Denktank Minerva, Jesuit Refugee Service Belgium, Liga voor Mensenrechten, Ligue des Droits Humains, NANSEN asbl, ORBIT asbl, Plate-forme Mineurs en exil, Point d'appui, Unicef, Vluchtelingenwerk Vlaanderen

2 Pour rappel, cette commission a été mandatée suite à « l'affaire des Soudanais », au cours de laquelle des ressortissants soudanais expulsés vers le Soudan par l'État belge avaient fait état de violences subies à leur arrivée de la part des autorités soudanaises.

3 Myria, Analyse du rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers, octobre 2019. https://www.myria.be/files/Note_Myria_-_Rapport_int%C3%A9rimaire_Commission_Bossuyt.pdf

4 Rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/DEF_RAPPORTINTERIMAIRE_FR.pdf

du retour : à la recherche d'une politique humaine et durable pour les personnes en séjour précaire ou irrégulier ». Elles désiraient susciter la réflexion des membres de la « Commission Bossuyt » et des autorités politiques, et leur montrer qu'une approche différente, basée sur les droits humains – avec une attention spécifique portée à l'intérêt supérieur de l'enfant – et la durabilité, est nécessaire et possible.

Lors de son discours[5] d'ouverture au colloque, Mme Birgit Van Hout – représentante régionale pour l'Europe auprès du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme (HCDH) – a résumé le défi majeur que représente la mise en œuvre d'une autre politique migratoire de la façon suivante:

« Maintenant que les discours qui remettent en cause les droits humains gagnent en force, on entend parfois dire que les droits humains seraient un obstacle à une gestion migratoire efficace. Ceci est incorrect. Il n'y a pas nécessairement de contradiction entre une gestion migratoire efficace et le respect des droits humains. Il est possible de développer des mesures de gestion migratoire qui respectent les droits humains, mais cela nécessite une volonté politique au plus haut niveau, une compréhension aiguë et factuelle des moteurs de la migration, le courage d'en expliquer la complexité à la population, la volonté d'élaborer des solutions internationales qui fonctionnent pour tout le monde et pas seulement pour la société d'accueil, une stratégie à long terme plutôt que des mesures ad hoc, et la décision de ne pas s'engager dans des approches qui ont un effet de division »[6].

L'intervention particulièrement pointue de Mme Van Hout se lit comme une anthologie des défis les plus importants auxquels nous sommes confrontés, si nous voulons préserver les droits humains comme principe directeur de la politique que nous menons. Elle aborde notamment la problématique de la détention de familles avec enfants et le fait que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale, y compris dans les questions migratoires et d'asile.

Comme l'indique Mme Van Hout, le thème de la migration représente un enjeu politique et éthique fondamental pour les États européens : l'Europe peut-elle et veut-elle encore assumer un rôle de modèle dans la construction d'une société fondée sur des droits humains universels?

---

5 Le discours complet de Mme Van Hout est annexé au présent rapport.

6 (Traduction libre) « *As the anti-human rights discourse gains in strength, we sometimes hear that human rights are an impediment to effective migration management. This is incorrect. There does not have to be a contradiction between effective migration governance and human rights compliance. It is possible to develop migration management measures that respect human rights, but this requires political will at the highest level, an accurate and evidence-based understanding of the drivers of migration, the courage to convey the complexity to the people, the readiness to work out international solutions that work for everybody and not just for the receiving country, a long-term strategy as opposed to ad hoc measures, and a decision to steer clear from divisive approaches.* »

« Les pays du monde entier ont les yeux rivés sur l'Europe. Les pays européens prendront-ils systématiquement position sur les droits humains dans leurs politiques extérieures et intérieures ? Protègeront-ils de manière systématique l'État de droit et l'espace social ? Ou bien abandonneront-ils leurs valeurs et leurs principes ? ».[7]

Ce rapport offre un aperçu des principaux échanges qui se sont menés au sein des trois panels du colloque *Au-delà du retour*.[8]

Le premier panel[9] a examiné les défis fondamentaux que la politique migratoire belge se doit de relever. Si les trois intervenant·e·s ont avancé des perspectives et des propositions différentes (simplification de la procédure, retour accompagné et solutions basées sur le droit au séjour), leurs propos contenaient toutefois un fil rouge clair : les solutions aux défis fondamentaux qui doivent être relevés par la politique migratoire belge devront être pragmatiques, centrées sur l'individu et la durabilité.

Cette ligne s'est également retrouvée dans les deux autres panels. Le premier se concentrait sur la nécessité de mettre en place des alternatives à la détention, basées sur l'accompagnement individuel et qui permettent de travailler à la recherche d'une solution durable. Les droits de l'enfant ont eu une place importante dans ce panel.

Enfin, le dernier panel a abordé en détail la manière dont on peut s'assurer que les droits fondamentaux des personnes migrantes soient protégés de manière systématique en cas de retour. La nécessité d'un examen approfondi qui tienne compte de la spécificité de chaque cas individuel a également été mise en évidence.

Si les propos tenus lors des interventions n'engagent que leurs auteurs·trices, les organisations signataires de ce rapport partagent le constat des dysfonctionnements de la politique migratoire belge et d'un besoin de changement de paradigme. Nous préconisons un modèle basé sur les droits humains et la durabilité, qui vise à trouver une perspective d'avenir pour la personne concernée, dans une relation de confiance. À cette fin, nous formulons dans la conclusion générale de ce rapport, six recommandations prioritaires adressées aux autorités politiques en charge des questions migratoires.

7 (Traduction libre) "*Countries around the world are watching closely. Will European countries be consistent in their external and internal policy positions on human rights, the rule of law and civic space, or will they abandon their values and principles?*"

8 Voir annexe a : programme du colloque "Au-delà du retour" du 9 décembre 2019.

9 Lors du colloque, l'ordre des panels étaient différent. Pour la lisibilité du texte, nous l'avons adapté dans ce rapport.

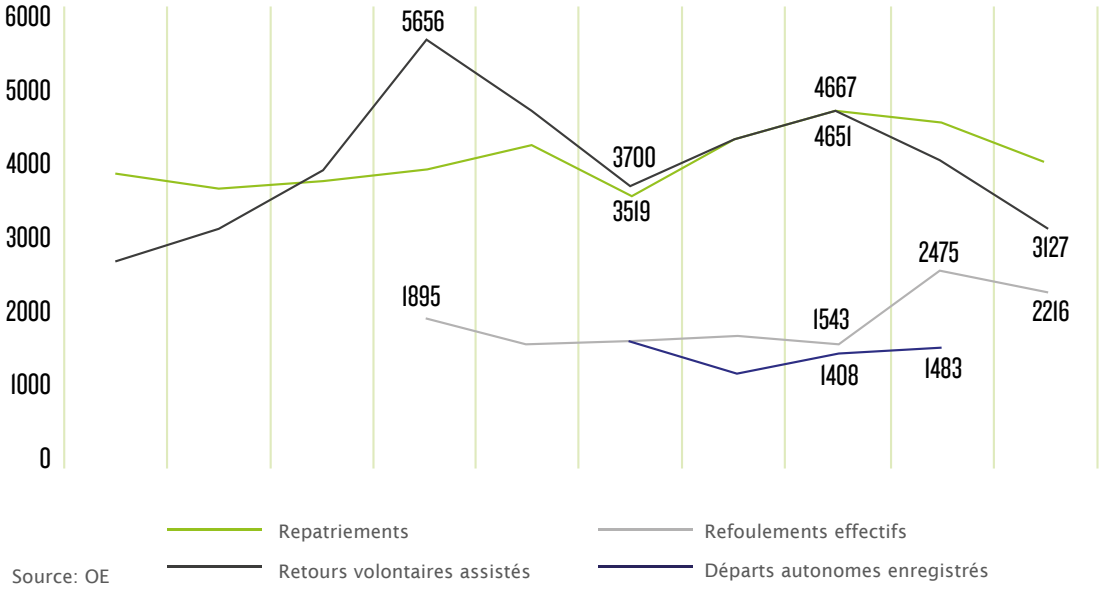
2. Les défis fondamentaux de la politique migratoire belge

a. Introduction

Lors de la session extraordinaire de la commission de l'Intérieur de la Chambre[10], qui s'est tenue le 24 septembre 2019, le Prof. ém. Marc Bossuyt a déclaré que la politique de retour belge n'était pas une réussite. Durant cette même session, il a souligné le fait que la mission de la commission était motivée à la fois par la recherche de « l'efficacité » et le respect de « l'humain ».

« Concilier l'efficacité et l'humain », telle est la formulation employée, ces dernières décennies, par la majorité des ministres et secrétaires d'État compétent·e·s en matière d'asile et de migration pour désigner les défis et enjeux liés à leur domaine de compétence.

On constate toutefois deux évolutions particulièrement préoccupantes dans la façon dont ces défis sont traduits en politique.



Source: OE

(Graphique issu du Myriatics 11 : Le retour, la détention et l'éloignement des étrangers en 2018, à consulter via : https://www.myria.be/files/Myriatics_11-detention.pdf)

10 Audience du 24 septembre 2019 de la commission de l'Intérieur de la Chambre, sécurité, migration et matière administrative sur les activités de la commission pour l'évaluation de la politique de retour volontaire et d'éloignement forcé des étrangers.

Premièrement, à l'heure actuelle, les décideurs et décideuses politiques n'ont pas de vision claire et réaliste de ce que l'on peut et doit entendre par une politique de retour efficace et humaine. Ensuite, une politique symbolique onéreuse est menée sur base d'objectifs irréalistes, ce qui empoisonne le débat de société à ce sujet.

Trop souvent, l'efficacité n'est mesurée que sur base des chiffres absolus de retour. La Belgique présente des chiffres particulièrement faibles en la matière. Ainsi, les chiffres récemment demandés par le service d'information de la VRT à l'Office des étrangers montrent qu'en 2018, 33 386 personnes se sont vu notifier un ordre de quitter le territoire. Or, pour autant que l'on sache, à peine 7 399 personnes ont effectivement quitté le territoire en 2018.[11]

Il est de plus limitatif de se concentrer exclusivement sur ces chiffres. De nombreuses autres questions s'imposent. Par exemple : vers quels pays ces retours sont-ils organisés, à quel point ces retours sont-ils durables, quel sont leurs coûts et quelles sont les conséquences pour les pays qui accueillent et pour les personnes soumises au retour ?

Pour organiser un retour effectif, la collaboration du pays dont les personnes migrantes sont originaires semble essentielle. On peut citer l'exemple de la Gambie. En 2018, l'Allemagne a effectué le retour de 144 personnes gambiennes.[12] Lorsqu'en février 2019, 20 personnes supplémentaires ont été renvoyées, une vague de protestation a éclaté parmi la population locale. Depuis lors, les autorités gambiennes ont instauré un moratoire sur les vols de retour.

La question des pays vers lesquels les retours sont principalement organisés et celle de la durabilité du retour sont étroitement liées. Dans le top 5 des pays vers lesquels il y a le plus de retours forcés depuis la Belgique en 2018, nous trouvons les pays suivants : l'Albanie (509), la Roumanie (313), le Maroc (283), le Brésil (137) et les Pays-Bas (135). L'ensemble de ces pays représente environ la moitié des retours forcés effectués. Deux d'entre eux sont des États membres de l'UE, l'Albanie et le Maroc se situent aux frontières de l'UE et les Brésiliens peuvent voyager vers l'UE sans visa.[13] En d'autres termes, cela signifie que ces personnes pourront de nouveau migrer dès leur retour si elles estiment que l'option du retour n'était pas la meilleure pour elles. À titre de comparaison : (pratiquement) aucun retour forcé n'a été organisé en 2019

11 Graphique issu du Myriatics 11 : Le retour, la détention et l'éloignement des étrangers en 2018, à consulter via : https://www.myria.be/fr/publications/myriatics-11-le-retour-la-detention-et-leloignement-des-etrangers-en-2018

12 Knack.be - Gerald Knaus, expert en migration: "De sleutel om het migratievraagstuk op te lossen ligt in Gambia", 10 décembre 2019, à consulter via : https://www.knack.be/nieuws/belgie/migratie-expert-gerald-knaus-de-sleutel-om-het-migratievraagstuk-op-te-lossen-ligt-in-gambia/article-longread-1541667.html

13 Chiffres de l'Office des étrangers, Rapport statistique 2018.

depuis la Belgique vers des pays dont étaient issus un grand nombre de demandeurs d'asile ces dernières années, tels que l'Irak (16) et l'Afghanistan (16).[14]

Les objectifs en matière de retour doivent être formulés de façon réaliste. Une récente étude menée aux Pays-Bas a cartographié, pour la période 2013-2017, les ratios de retour depuis douze pays de l'UE pour des demandeurs d'asile afghans, érythréens, iraniens, irakiens, somaliens et syriens.[15] Le ratio de retour de la Belgique pour ces pays est de 12,4 pour cent. Dans ce contexte, même les Pays-Bas (44,0 pour cent) et la Norvège (40,3 pour cent), qui affichent les moyennes les plus élevées de l'étude, ont un ratio de retour inférieur à 50 pour cent.

Est-il possible d'organiser un retour de manière efficace sans s'assurer qu'il offre une perspective d'avenir pour la personne migrante et si les coûts pour la société belge et pour le pays d'origine sont limités ? De quelle manière est-il possible de prendre en compte les besoins des pays d'origine et des personnes en séjour irrégulier afin d'avoir une politique migratoire plus efficace et humaine ? Telles sont les questions auxquelles nous cherchons à répondre dans le cadre de ce rapport.

Dans ce contexte, parler uniquement d'une politique « de retour » est trop limitatif. Le plus important est de trouver une solution pour les personnes qui se trouvent en séjour irrégulier (de longue durée) sur le territoire belge. Si le retour n'est pas réaliste, il est utile d'examiner d'autres solutions, telles que les possibilités de séjour. Au cours des dernières années, le contrôle juridique sur les décisions migratoires exercé par le Conseil du Contentieux des Étrangers a souvent été considéré par certains membres de la classe politique comme un obstacle. Premièrement, le contrôle de la détention et des mesures d'éloignement par les juridictions judiciaires et administratives est une nécessité pour le respect de l'état de droit. De plus, une application plus rapide et plus complète des décisions judiciaires peut précisément contribuer à rendre les procédures plus efficaces et à éviter des condamnations ultérieures. Les magistrats du Conseil de Contentieux des Étrangers se voient contraints d'annuler les décisions de retour qui ne sont pas suffisamment motivées. Aujourd'hui, lorsqu'une décision de retour est annulée, il arrive qu'une nouvelle décision soit prise avec une motivation à peine différente. Cela débouche sur des batailles de procédures kafkaïennes dont personne ne sort gagnant.

14 Ces chiffres ont été demandés à l'Office des étrangers à la fin de l'année 2019. Pour l'Irak, il s'agissait de 16 personnes, contre 1 211 décisions de refus du CGRA. 16 personnes ont également fait l'objet d'un retour forcé vers l'Afghanistan, contre 1 417 décisions de refus du CGRA.

15 Van Houtte en Leerkes, "Dealing with (non-)deportability A comparative policy analysis of the post-entry migration enforcement regimes of Western European countries", 13 mai 2019. Les pays de l'UE en question : Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Espagne, Suède et Royaume-Uni. Il s'agissait de personnes ayant la nationalité syrienne, érythréenne, afghane, irakienne, somalienne et iranienne. Cette étude a pondéré les ratios de retour au regard des décisions de refus des services d'asile et non au regard des décisions d'éloignement.

Pour comprendre la complexité de la quête d'une politique efficace et humaine, il est nécessaire que les administrations, et plus particulièrement l'Office des Étrangers, soient plus transparentes. Dans son rapport intermédiaire, la « Commission Bossuyt » insiste également sur cette nécessité de transparence. Pour expliquer et adapter une politique, il est nécessaire de connaître la réalité de la politique migratoire et de retour, réalité liée aux chiffres des retours, mais pas uniquement. Dans la mesure où, par définition, cette réalité évolue sans cesse, il est essentiel de disposer de chiffres mis à jour régulièrement concernant les retours (par type de retour, par nationalité, par destination), mais également concernant les décisions de séjour, le recours à des alternatives à la détention (maisons de retour, accompagnement à domicile), etc.

Dans ce contexte, il faudra également acquérir une réelle connaissance des motivations et des besoins des personnes actuellement ciblées par la politique de retour. Sont-elles venues dans notre pays parce qu'elles appartiennent à une minorité ethnique ou sociale discriminée, voire poursuivie, dans leur pays d'origine ? Peuvent-elles vivre dans une autre région de leur pays ? Seraient-elles disposées à retourner dans leur pays d'origine si leur sécurité pouvait être garantie ? Souhaitent-elles demeurer temporairement dans notre pays, pour leur permettre d'évaluer comment la situation évolue dans leur pays ? Souhaitent-elles poursuivre leur exode vers un autre pays, et si oui, lequel, avec quels moyens, quels contacts, etc. ?

Ces dernières années, on constate que la migration est une priorité au niveau politique. Malheureusement, la manière dont on communique en Belgique sur les personnes migrantes manque cruellement de nuance. Les discours concernant les raisons de fuir des personnes migrantes sont souvent très simplistes, faisant la distinction entre des victimes qu'il faut aider, et d'autre part, des fraudeurs qui doivent être renvoyés. Retour qui sera sera « volontaire si possible et forcé si nécessaire ».

Sur le terrain, cela se traduit en une politique qui veut donner le sentiment d'être sévère et efficace, mais qui échoue désespérément dans la pratique. Le meilleur exemple, qui est aussi le plus criant, est l'accent prépondérant qui est mis sur la détention.

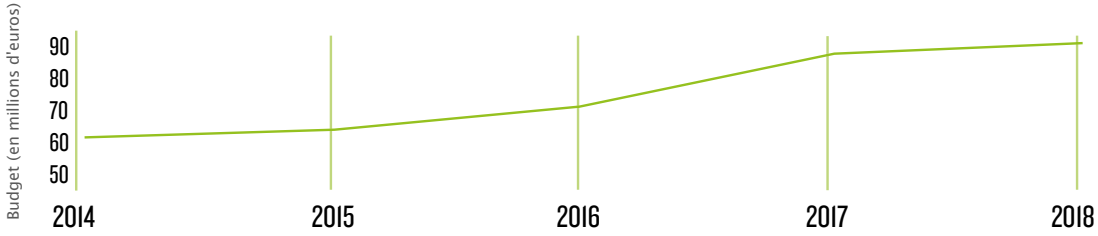
L'analyse des données publiées annuellement en ligne par l'Office des Étrangers montre qu'entre 2014 et 2018, le nombre de personnes détenues en centre fermé a considérablement augmenté, passant de 5 602 personnes enregistrées en 2014, à 8158 personnes en 2018. Il s'agit d'une augmentation de pas moins de 45,6 pour cent. Sur la même période, le nombre de personnes éloignées à partir des centres fermés a également augmenté, de 4 360 personnes en 2014, à 4 981 personnes en 2018. Cette augmentation (14,2 pour cent) est toutefois trois fois moins élevée que l'augmentation du nombre de personnes détenues. En 2014, 77,8 pour cent des

détentions ont débouché sur un éloignement. En 2018, ce pourcentage s'est réduit à 61,1 pour cent. Près de 4 détenus sur dix ont donc dû être libérés.

	Nombre de personnes enfermées en centre fermé	Nombre de personnes éloignées à partir des centres fermés	Proportion de personnes détenues ayant été éloignées
2014	5602	4360	77.8%
2018	8158	4981	61.1%

En outre, nous constatons que le nombre d'éloignements forcés vers le pays d'origine a sensiblement diminué au cours des dernières années, passant de 3 771 en 2007, à 2 842 en 2018. Nous constatons par exemple sur le terrain, un nombre toujours élevé de personnes qui sont transférées, en vertu du Règlement Dublin III, vers un autre État membre au sein de l'Union européenne. L'enjeu est clair : les autorités ne veulent en aucun cas donner le sentiment que l'on peut librement déterminer son pays d'asile. Dans la pratique, cela signifie que des personnes parcourent l'Union européenne pendant des années.

Le budget consacré aux éloignements forcés a largement augmenté au cours des dernières années : de 63 000 000 euros en 2014, à 88 400 000 euros en 2018. Cela représente une augmentation de 40,3 % en cinq ans.



(Source : site web de Theo Francken : https://theotuurt.wordpress.com/2016/11/27/terugkeer-terugkeer-terugkeer/ et CIRÉ, « La politique de retour forcé, une politique efficace ? », novembre 2019, à consulter via : https://www.cire.be/la-politique-de-retour-force-une-politique-efficace/).

Le « masterplan centres fermés » élaboré sous le précédent gouvernement fédéral prévoit une augmentation du nombre de places en centres fermés de 640 à 1066, dans le courant de l'année 2020. Selon toute vraisemblance, le coût total augmentera donc encore. Par conséquent, au cours des dernières années, le coût par éloignement

réalisé[16] a augmenté, passant de 12 457 euros par personne en 2014, à 14 267 euros par personne en 2018.[17]

Prenons l'exemple des unités familiales fermées à Steenokkerzeel. La construction de ce centre a coûté 1,9 millions d'euros.[18] Des centaines de milliers d'euros ont été investis pendant des mois pour l'enfermement de 9 familles au total (dont 4 ont été transférées vers une maison de retour après avoir atteint le délai maximal de détention), avant que le Conseil d'État ne suspende la possibilité d'enfermer des familles à Steenokkerzeel en avril 2019.

Selon les estimations (personne n'est en mesure d'avancer un chiffre exact), entre 100 000 et 200 000 personnes séjournent actuellement sur le territoire belge sans droit de séjour.[19]

Si l'on entend par « politique efficace » une politique qui réduit autant que faire se peut le nombre de personnes en séjour irrégulier, il apparaît clairement que la solution ne consiste pas à mettre l'accent sur le retour forcé. En focalisant la politique migratoire sur le retour et sur la nécessité de maintenir en détention les personnes en séjour irrégulier, en présentant celles-ci comme des criminels quand ils n'obtempèrent pas, en multipliant les vols spéciaux, on crée des amalgames qui empoisonnent le débat politique. En matière de politique migratoire, comme dans d'autres domaines, il est nécessaire de mener un débat aussi serein que possible, sur base de données fiables, où n'entrent en compte ni l'émotionnel, ni les rivalités idéologiques.

Dans son étude postélectorale, le politologue Stefaan Walgrave soulignait aussi le risque provoqué par la problématisation d'une thématique comme la migration, sans que des solutions réalisables ne soient avancées.[20]

Le risque d'un cadrage politique axé sur des mesures répressives symboliques est réel : une étude récente sur la base d'acceptation de l'asile et de la migration a

16 Refoulements à la frontière et nombre d'éloignements effectifs.

17 CIRÉ, « La politique de retour forcé, une politique efficace ? », novembre 2019, à consulter via : https://www.cire.be/la-politique-de-retour-force-une-politique-efficace/

18 De Morgen, « In juli opent gesloten centrum voor gezinnen», 15 mei 2018, te raadplegen via: https://www.demorgen.be/nieuws/in-juli-opent-gesloten-centrum-voor-gezinnen~ba93e8bb/

19 CIRÉ, « La politique de retour forcé, une politique efficace ? », novembre 2019, à consulter via : https://www.cire.be/la-politique-de-retour-force-une-politique-efficace/

20 Cette étude portait spécifiquement sur la façon dont la N-VA a mis la migration à l'agenda. « Une solution intermédiaire », affirme Walgrave, « consiste à modifier le contenu des messages au sujet de la migration ». Si la N-VA était au pouvoir, elle pourrait rassurer la population sur le fait que les problèmes sont pris en charge et que la situation est sous contrôle (…) « À l'heure actuelle, la N-VA fait souvent miroiter que la situation n'était pas sous contrôle, notamment en faisant référence à l'Europe et aux décisions des juges ».

montré que ce ne sont pas tant les chiffres, mais le discours porté par les politiques qui détermine l'opinion publique.[21]

Ces éléments indiquent qu'il est nécessaire de changer de paradigme. Dans ce cadre, il convient de définir comme suit les défis et les enjeux fondamentaux auxquels la politique migratoire fait face : *comment organiser une politique, fondée sur les droits humains, qui réduise effectivement et drastiquement le nombre de personnes en séjour irrégulier sur le territoire belge ?*

Lors du premier panel sur cette thématique, nous avons donné la parole à trois orateurs et oratrices qui ont présenté des propositions de façon très pragmatique, sans tabou, pour progresser dans la bonne direction vers une politique efficace et humaine.

b. Serge Bodart – Pistes possibles de simplification et d'amélioration des procédures existantes

Serge Bodart est Conseiller d'État, et Premier président du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE).

Lors de son intervention, le Premier président du Conseil du Contentieux des Étrangers a examiné des pistes possibles de simplification et d'amélioration des procédures existantes.

Le premier obstacle qu'il a identifié concerne le nombre important de dossiers pour lesquels il faut en arriver à une procédure de recours. En 2019, environ 13 500 affaires ont été inscrites au rôle. Ces procédures ont un coût en termes d'argent, d'énergie et de temps.

Monsieur Bodart a plaidé pour l'inscription dans la loi de la possibilité de médiation avec l'administration. Quand des erreurs très concrètes se sont glissées dans une décision, ou lorsqu'il n'a pas suffisamment été tenu compte de nouveaux éléments dans un dossier, la situation devrait pouvoir être résolue par un dialogue plus pragmatique avec l'Office des étrangers. La possibilité de suspendre les délais de recours pourrait même être instaurée, comme c'est aujourd'hui le cas au du Conseil d'État, tant qu'une médiation est en cours entre les parties.

Monsieur Bodart met cependant en garde contre une confiance trop naïve en la médiation. Dans le cadre de la législation actuelle, le CCE dispose de moyens pour punir les pratiques abusives d'avocats. Jusqu'à présent, il n'a fallu en faire qu'un usage limité, mais la possibilité a en soi un effet dissuasif. Le Conseil manque

21 « The Refugee Reception Crisis in Europe », compilé par Rea, Andrea ; Martiniello, Marco ; Mazzola, Alessandro et Meuleman, Bart, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2019, à consulter librement via : https://www.oapen.org/search?identifier=1005529

toutefois d'armes quand c'est l'intervention des autorités qui relève de la mauvaise foi. Que peut faire le Conseil lorsqu'une administration refuse de prendre une nouvelle décision ou persiste à adopter systématiquement la même décision ?[22]

Monsieur Bodart a ensuite avancé la nécessité d'une simplification de la procédure. Dans ce contexte, il visait principalement la procédure de suspension actuelle. Une fois de plus, il s'est inspiré de la procédure réformée devant le Conseil d'État. Aujourd'hui, un requérant est tenu de demander immédiatement à la fois la suspension et l'annulation d'une décision[23], bien que dans la pratique, la demande de suspension n'a d'utilité qu'en cas d'urgence, par exemple lorsque la personne est détenue en vue d'un éloignement. Cette procédure pourrait être simplifiée en donnant la possibilité aux parties de ne lancer une procédure en suspension que lorsque l'urgence le justifie. Dans la pratique, les recours en suspension pourraient être traités plus en profondeur et la procédure gagnerait en efficience.

Il a enfin abordé la mercuriale du Procureur général près la Cour de cassation du 2 septembre 2019, dans laquelle il plaidait pour que le contrôle des décisions de détention soit confié au Conseil du contentieux des étrangers et non plus aux Chambres du conseil.

Monsieur Bodart a souligné à cet égard que selon lui, la question principale n'est pas de déterminer qui doit exercer cette compétence, mais bien de quelle façon elle doit être exercée. Si le CCE hérite des faiblesses qui caractérisent actuellement les procédures devant la Chambre du conseil, il sera exposé aux mêmes critiques que ces dernières. Il ciblait en l'occurrence la deuxième problématique soulevée par le Procureur Général Henkens : la nécessité pour les juges de ne pas devoir se limiter à examiner la stricte légalité de la détention, mais aussi son opportunité et sa proportionnalité.

22 Concrètement, monsieur Bodart propose ici au législateur de s'inspirer des articles 35/1 et 36 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui donnent la possibilité au Conseil d'État de contraindre la bonne exécution de ses arrêts à l'égard de l'une des parties.

23 La suspension de la décision de l'OE doit être demandée en même temps et par le même acte que la demande en annulation (article 39/82 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).

c. La Professeure Ine Lietaert – Retour accompagné et aide à la réintégration : enseignements tirés de la pratique et de la recherche

Ine Lietaert est associée au Centre for Social Study of Migration and Refugees de l'UGent (Cessmir) et au United Nations University Institute on comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS)

La professeure Ine Lietaert est une experte en matière de retour accompagné (volontaire). En 1984, la Belgique a été le deuxième pays à adopter un programme de retour. À l'époque, il ne consistait qu'en une aide financière pour le voyage de retour. En 2006, s'est ajoutée une aide à la réintégration après le retour. Après 2012, le cadre a évolué vers une politique de retour plus « efficace » et de nouveaux critères ont été imposés pour déterminer si une personne peut bénéficier d'une aide. En principe, l'aide à la réintégration n'est accessible qu'aux personnes impliquées dans une procédure de demande de protection internationale, ou trente jours après une décision négative. Il existe toutefois en Belgique un système d'exceptions pour les personnes vulnérables.

La professeure Lietaert a mené une étude sur le retour avec aide à la réintégration en Géorgie et en Arménie, entre 2010 et 2012. Cette étude a mis en évidence qu'une partie des personnes interrogées après leur retour ont déclaré qu'il s'agissait d'un « choix », bien que dans beaucoup de cas, il y avait eu des facteurs de coercition (p. ex., un ordre de quitter le territoire). Le fait qu'elles aient eu le sentiment d'avoir personnellement fait un choix était un facteur déterminant dans le processus de retour. La situation des personnes en détention était très différente. La coercition et le sentiment d'injustice lié à la détention provoquaient une résistance par rapport au retour.

La professeure Lietaert a également interrogé les travailleurs sociaux responsables de l'aide à la réintégration avant et après le retour. Ils constataient également l'importance du caractère volontaire dans ce contexte. Elle distingue chez les travailleurs sociaux deux approches dans leur accompagnement. Certains intervenants gardent leurs distances afin de garantir le caractère volontaire du retour. Ces travailleurs ne souhaitent pas convaincre leurs ayants droits : ils se contentent de leur fournir les informations nécessaires, et c'est l'ayant droit qui a alors les cartes en main. D'autres intervenants proposent une aide plus large par rapport au retour et informent leurs ayants droits de manière continue sur les possibilités de retour. Ces travailleurs visent à ce que le retour soit volontaire, en parlant régulièrement de la thématique du retour, tout en insistant sur le fait que la relation d'aide ne dépend pas de la décision du client à retourner ou non.

La préparation au retour, qu'elle soit matérielle ou mentale, est très importante. Dans la pratique, il n'est malheureusement pas toujours possible d'offrir une aide

de qualité. Il faut donc créer les conditions qui laissent suffisamment de temps et d'espace à un accompagnement de qualité et ce, avant et après le retour.

La professeure Lietaert a également étudié l'impact de l'aide à la réintégration auprès des bénéficiaires et des travailleurs sociaux. Les personnes interrogées ont indiqué qu'une aide à la réintégration, par laquelle la personne migrante bénéficie d'une aide pour reconstruire sa vie après le retour dans son pays d'origine, apporte une réelle plus-value pour faire du retour une solution durable. Pour certaines personnes, l'aide à la réintégration est ce qui a permis la réintégration économique dans le pays d'origine. Cette aide incite aussi la personne concernée à jouer un rôle actif dans son retour. Sur le terrain, la professeure Lietaert constate que l'aide accordée à l'heure actuelle est surtout utile pour les personnes qui disposent déjà d'un certain niveau de moyens, de connaissances, ou de soutien d'un réseau. Ces personnes ont les ressources pour « compléter » l'aide à la réintégration. Pour les personnes plus vulnérables, l'aide à la réintégration est insuffisante pour réellement reconstruire une vie après le retour.

Enfin, dans ce cas aussi, la professeure plaide pour un réalisme nécessaire : la responsabilité repose trop largement sur les personnes migrantes. On attend d'elles de trouver une solution durable, avec un budget limité et dans un contexte de retour compliqué. La réintégration est plus efficace lorsqu'on tient compte du contexte spécifique en Belgique et du contexte dans le pays d'origine, pour organiser un accompagnement optimal.

En résumé, la professeure Lietaert a donc insisté sur l'importance de l'aide à la réintégration et d'un accompagnement sérieux. Un article récemment paru dans la presse[24] montre que le nombre de personnes ayant souscrit à un retour volontaire a fortement diminué au cours des dernières années. À la lumière de l'exposé de l'intervenante, la réaction de Fedasil est particulièrement frappante. L'agence expliquait cette diminution des retours volontaires par la suppression de l'aide à la réintégration et de l'accompagnement à bas seuil : « Il n'est plus possible d'obtenir une aide à la réintégration pour le retour volontaire en Ukraine et en Géorgie. Ces deux pays ne requièrent pas de visa. Selon Fedasil, cela explique en grande partie la diminution, de même que les économies réalisées par la Flandre sur les organisations de la société civile qui viennent traditionnellement en aide aux sans-papiers ».

24 De Standaard, « Overheid stuurt steeds minder sans-papiers terug », 23 januari 2019, à consulter via : https://www.standaard.be/cnt/dmf20200122_04817232

d. Kadri Soova – Solutions basées sur le droit au séjour

Kadri Soova est directrice adjointe de PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants).

Au sujet de la recherche d'une solution pour les personnes sans papiers, Madame Soova a plaidé pour qu'on ne se limite pas à la seule solution du retour. Pour certaines personnes, il n'est pas possible de retourner dans leur pays d'origine, pour des raisons diverses. Mais leur situation ne relève pas de la Convention de Genève. Il faut que nous osions, en tant que société, nous interroger de façon pragmatique sur les solutions à envisager pour ces personnes.

Pour mener une politique efficace, selon Madame Soova, il ne s'agit pas d'investir dans la détention, mais de mettre en place une gestion au cas par cas, un case management intensif pour les personnes ne disposant pas d'un droit de séjour. La Commission européenne soutient elle aussi le recours aux alternatives à la détention basées sur le case management, arguant notamment que plus une personne reste en détention, moins le retour effectif et durable est vraisemblable.

Que faire s'il s'avère que le retour n'est pas une option réaliste ? Aujourd'hui, selon Madame Soova, la régularisation reste encore un sujet tabou dans la classe politique belge, alors que chacun des pays de l'UE a déjà accordé des régularisations au cours de son histoire. La régularisation est en réalité un outil extrêmement pragmatique, qui peut être mis en œuvre dans le cadre d'une politique migratoire réfléchie.

Selon certains responsables politiques, l'octroi de régularisations renforcerait la migration irrégulière, source de préoccupation. Cette thèse n'est pas étayée par des études. De plus, même si on constate, à l'occasion d'une opération de régularisation, une augmentation de la migration irrégulière vers le pays qui y procède, cette migration reste très modérée et est insignifiante au regard des avantages de la régularisation pour la société.[25]

Ces avantages sont avant tout économiques : une augmentation de l'impôt sur le revenu et des recettes pour la sécurité sociale. La régularisation réduit aussi la concurrence déloyale sur certains secteurs du marché de l'emploi en coupant cours au travail au noir. Les autorités ont aussi plus de prise sur ce qui se passe sur le marché du travail. La régularisation suscite en outre un regain de confiance au sein des communautés de personnes migrantes envers les autorités.

Dans d'autres pays, il existe plusieurs systèmes basés sur le séjour temporaire (ou permanent).

25 A. Kraler & M. Baldwin-Edwards, « Regularisations in Europe: Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU », ICMPD, 2009.

L'Allemagne fait partie des pays de l'UE ayant un ratio de retour élevé. Pourtant, elle ne recourt pratiquement pas à la détention. Ce pays pratique le système du « Duldung » par lequel les personnes peuvent obtenir un titre de séjour temporaire qui leur donne le droit de travailler.

Les Pays-Bas disposent d'un système d'aide pour les personnes dont le retour est impossible. La difficulté du système néerlandais réside toutefois dans la très haute charge qui repose sur les personnes migrantes, qui doivent prouver l'impossibilité de leur retour. Apporter cette preuve est particulièrement difficile lorsque les personnes sont dans l'impossibilité de contacter leur ambassade, ou ne peuvent compter sur une aide de celle-ci.
Le Portugal investit dans l'activation. Ce pays offre la possibilité d'obtenir des documents de séjour pour une durée de six mois lorsqu'on dispose d'un travail.

En Espagne, c'est l'intégration qui est centrale. Si on vit en Espagne depuis trois ans et qu'on n'a pas de statut, on peut introduire une demande de séjour à condition de pouvoir prouver une intégration suffisante et d'avoir un casier judiciaire vierge.

Madame Soova a aussi souligné le fait que les enfants sont souvent les victimes d'un système trop rigide. PICUM a développé un outil pour aider les autorités à examiner systématiquement l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cas des procédures de séjour et de retour.[26] Dans le cas des enfants migrants ou réfugiés, il est primordial de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant dans la recherche de la solution durable.

Cet outil explique les étapes nécessaires pour mettre en place des procédures de séjour et des processus de retour qui respectent les droits de l'enfant. Il indique également les principales inquiétudes concernant les droits de l'enfant dans la pratique, sur base de constats fait par des enfants. Il donne également des exemples d'États membres ayant déjà pris des mesures pour mieux protéger les droits de l'enfant.

26 L'outil développé par PICUM sur l'organisation d'une analyse systématique de l'intérêt supérieur de l'enfant est disponible à l'adresse : https://picum.org/wp-content/uploads/2019/10/Durable-Solutions-and-the-Best-Interest-of-the-Child-FRENCH.pdf

3. Détention et solutions alternatives

a. Introduction

La politique migratoire doit protéger toute personne contre la détention illégale et veiller à trouver des solutions durables pour chaque personne en situation de séjour précaire ou irrégulier. Chaque personne a en effet le droit à la vie, à la liberté et à l'inviolabilité de sa personne. Indépendamment de toute idéologie, force est de constater que la politique actuelle de détention et d'éloignement s'avère très largement inefficace.

Bien que la détention ne soit pas autorisée au seul motif du statut migratoire d'une personne, la Belgique enferme chaque année des milliers de personnes étrangères innocentes dans ses centres fermés. Ces personnes ne sont pas détenues parce qu'elles ont commis un fait punissable ou qu'elles en sont soupçonnées, mais uniquement dans l'attente de leur expulsion ou du traitement de leur demande d'asile. En vertu du droit européen, la détention administrative de personnes adultes n'est autorisée qu'exceptionnellement, dans la perspective réaliste d'un rapatriement et uniquement en dernier recours, lorsque l'État ne dispose pas de mesures moins contraignantes qui permettraient de procéder au rapatriement forcé. La détention n'est autorisée que dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'elle est strictement nécessaire pour éviter que les personnes ne se soustraient du contrôle de l'État et pendant une période aussi brève que possible.

Les adultes ne sont pas les seuls à être détenus dans des centres fermés. Selon la législation belge, les familles avec enfants peuvent également être détenues[27], ce qui constitue une violation des droits de l'enfant. La Convention internationale relative aux droits de l'enfant prévoit que les enfants peuvent être détenus « en dernier ressort » (article 37), mais uniquement en cas de conflit avec la loi. La Convention affirme également que les enfants ne peuvent être criminalisés, ou faire l'objet de sanctions, du fait du statut migratoire de leurs parents (article 2.2). La détention d'un enfant du fait du statut migratoire de ses parents constitue dès lors une violation des droits de l'enfant et enfreint toujours le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.[28]

27 Loi du 16 novembre 2011 insérant un article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne l'interdiction de détention d'enfants en centres fermés.

28 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium, 22 février 2019, à consulter via: https://digitallibrary.un.org/record/3793448 : *"With reference to joint general comments No. 3 and No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families/No. 22 and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the human rights of children in the context of international migration, the Committee reiterates its previous recommendation (CRC/C/ BEL/CO/3-4, para. 77) and urges the State party:(a) To put an end to the detention of children in closed centers, and to use non-custodial solutions."*

En Belgique, la détention administrative des adultes est utilisée de façon structurelle et comme premier choix, sans aucune vérification de sa nécessité, ni recours à des alternatives à la détention. Bien que les États européens soient de plus en plus nombreux à opter pour l'utilisation d'alternatives à la détention, la Belgique semble prendre le contrepied de cette tendance. Elle prévoit d'ailleurs de doubler le nombre de places en centre fermé d'ici fin 2020, pour atteindre 1066 places.

Pratiquement toutes les parties reconnaissent plusieurs problèmes liés à la détention, indépendamment de la perspective ou de l'idéologie. Le retour après la détention est faible. Selon l'OE, 60 % des personnes détenues en centres fermés sont expulsées, les autres étant libérées après le délai maximum de 8 mois. Le droit fondamental à la liberté et, lorsqu'il est question de familles avec enfants, les droits de l'enfant, ne sont donc pas garantis. « On n'enferme pas un enfant ! », le slogan d'une campagne menée contre la détention des familles avec enfant, ne signifie pas que les adultes ne doivent pas, eux aussi, être protégés contre la détention illégale. L'article 5 de la CEDH protège les personnes d'une détention arbitraire. La Belgique a encore récemment été condamnée pour une violation de ce droit dans le cadre de sa politique de gestion migratoire.[29] Pourtant, la Belgique continue à investir dans la détention.

De plus, il n'est pas démontré que cette politique soit efficiente ou efficace, que du contraire. Pourchasser et enfermer les personnes s'avère souvent contre-productif : cela accroît leur vulnérabilité, limite les possibilités de réfléchir au meilleur processus migratoire, les cantonne dans la survie et les fait plonger plus profondément encore dans la clandestinité, ce qui les rend plus difficile à joindre et plus vulnérables à l'exploitation.

Ce système de détention emporte des risques structurels de violation des principes essentiels que sont le droit à la liberté et plus globalement les droits de l'homme. La détention administrative n'est pas un outil nécessaire, mais un parangon d'une politique migratoire répressive.

Pour éviter que des personnes ne se retrouvent détenues de façon illégale, la mise en place d'alternatives à la détention est essentielle. Selon l'International Detention Coalition (IDC), une alternative à la détention est toute législation, politique ou pratique qui permet aux migrants de rester dans la société aussi longtemps que dure la procédure de séjour, ou que le retour (forcé) ou le refoulement est organisé. Grâce à un accompagnement holistique (case management), on travaille avec la personne migrante pour trouver une solution durable. Peuvent faire partie de cette

29 Pour une condamnation récente, voir : CEDH 18 février 2020 (n° 12848/15) MAKDOUDI c. BELGIQUE

solution durable un droit de séjour, un déplacement vers un pays tiers, ou un retour volontaire.

L'European Alternatives to Detention Network (EU ATD Network) soutient des ONG qui mettent en place des projets pilotes concrets d'alternatives à la détention, basées sur le case management. Les premiers résultats enregistrés en Pologne, en Bulgarie, à Chypre et au Royaume-Uni sont prometteurs. Ils montrent que très peu de personnes, voire aucune, ne se soustrait au contrôle de l'État. Entretemps, de nouveaux projets ont débuté en Italie et en Grèce. Des pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas investissent déjà largement dans le case management comme alternative à la détention.

Aux Pays-Bas, depuis des années, les personnes étrangères sans papiers étaient mises à la rue, pour les inciter à partir. Cette approche n'a pas eu l'effet souhaité : les personnes qui se trouvaient à la rue passaient plus de temps à tenter de survivre qu'à tenter de construire une nouvelle existence ailleurs. Le gouvernement néerlandais a donc décidé de lancer un projet pilote : Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV, dispositif national pour personnes étrangères). La commune d'Utrecht fait partie des villes où un LVV a été implanté. Elle propose une forme de case management, par lequel les personnes en séjour irrégulier ou précaire sont non seulement logées, mais bénéficient également d'un accompagnement pour trouver une solution durable à leur situation migratoire qui semblait sans issue. Dans ce contexte, tant le retour volontaire que l'orientation vers un séjour légal font partie des solutions durables. Le repos, l'espace et le respect sont les principaux éléments de cet accompagnement, pour que les personnes sans droit de séjour légal puissent être correctement informées à propos de leur situation de séjour et puissent réfléchir à leurs possibilités d'avenir. L'objectif est également de les renforcer et de les activer pour qu'elles puissent elles-mêmes faire un choix réfléchi et réaliste. L'IDC affirme que le case management ne peut pas être pris en charge par une personne qui dispose d'un pouvoir décisionnel sur le dossier migratoire. La société civile doit intervenir, car seul un tiers indépendant peut développer une relation de confiance avec les personnes ou les familles concernées. La confiance est un élément clé de ce système pour aboutir à une solution durable et mettre fin à un séjour irrégulier.

b. Rob Kaelen – Évaluation des maisons de retour comme alternative à la détention

Rob Kaelen est chargé de projet pour la Plate-forme Mineurs en exil, une organisation bilingue active sur la question des enfants en exil. Elle finalise actuellement une évaluation des maisons de retour.

La Belgique a longtemps été un précurseur des alternatives à la détention. Depuis 2008, les familles avec enfants mineurs qui devaient quitter le territoire n'étaient plus détenues dans des centres fermés, mais dans des unités d'habitation ouvertes. Les maisons de retour ont été créées en 2008 après plusieurs condamnations de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'Homme pour détention d'enfants en raison de leur statut de séjour. Présentées comme étant une mesure moins contraignante que la détention, elles ont été mises en place pour les familles qui devaient faire l'objet d'un retour forcé et qui présentaient, de l'avis de l'OE, un risque important de fuite. Ces maisons constituent des mesures privatives de liberté, bien que les familles puissent quitter l'habitation : un adulte doit en effet toujours rester présent dans l'habitation. Sur le plan juridique, il n'existe d'ailleurs pas de différence entre les personnes détenues dans un centre fermé et celles qui le sont dans une maison de retour, vu que les familles placées dans ces dernières ont reçu une décision de détention. L'objectif des maisons n'est pas l'orientation, mais l'expulsion. Les discussions qui y sont menées sont centrées sur l'expulsion, et il est difficile de construire une relation de confiance dans une configuration où le coach travaille pour l'OE. Dans la pratique, les familles n'étaient plus détenues en centre fermé depuis 2008, jusqu'à l'ouverture des unités familiales à Steenokkerzeel en août 2018.

Bien que la Belgique ait été un État précurseur en matière d'alternatives à la détention pour les familles avec enfants, l'investissement dans les maisons de retour a été insuffisant, voire inexistant. Au cours des deux dernières années, nous constatons par ailleurs que le groupe cible placé dans les maisons de retour a fortement évolué. Les familles qui y sont détenues sont pratiquement toutes des familles ayant demandé l'asile à leur arrivée à l'aéroport sans répondre aux conditions d'entrée sur le territoire belge. Ces familles ne devraient pas faire l'objet d'un titre de détention et devraient donc être immédiatement autorisées sur le territoire avec un droit d'accueil dans le réseau Fedasil, de préférence dans un centre de petite échelle, qui garantit mieux le respect de la vie privée.

Les maisons de retour correspondent-elles encore à l'image positive qu'elles ont eue autrefois en tant qu'alternative à la détention ? Depuis leur création, aucune évaluation digne de ce nom n'a été menée. Leur prétendue inefficience est utilisée au niveau politique pour justifier la détention. Si les maisons de retour sont souvent considérées comme un échec, il est difficile de justifier cette position sans qu'une évaluation ne soit menée. Une évaluation indépendante, avec la collaboration des autorités, est dès lors absolument nécessaire.

c. Lilja Gretarsdottir – Vision du Conseil de l'Europe sur les alternatives à la détention

Lilja Gretarsdottir est Deputy Head de l'Independent Human Rights Bodies Division du Conseil de l'Europe.

Selon Lilja Gretarsdottir, la mise en place efficace d'alternatives à la détention efficaces présente une série d'avantages : les droits humains sont respectés et protégés ; les procédures d'immigration sont respectées, vu que les alternatives peuvent influencer et améliorer la gestion migratoire ; des bénéfices en termes de coûts et d'efficience. Pour être efficiente, une alternative doit comporter plusieurs éléments essentiels, qui sont le screening et l'évaluation, l'accès à l'information, une assistance juridique, un accompagnement basé sur le case management, le respect de la dignité et des droits fondamentaux et la confiance dans les procédures d'asile et de migration. Ces éléments sont interconnectés, ils s'influencent et se renforcent mutuellement. L'accès à l'information est un élément primordial : il arrive souvent que les personnes migrantes ne comprennent pas la situation dans laquelle elles se trouvent et ne connaissent pas leurs obligations et leurs droits, ce qui est une source d'angoisse et de stress.

Le droit à la liberté et à la sécurité est un droit humain important. Il est extrêmement préoccupant de constater qu'un droit aussi fondamental que le droit à la liberté et à la sécurité est souvent violé de manière systématique et régulière, en ayant recours à la détention comme unique solution. Lorsqu'une autorité souhaite avoir recours à la détention de migrants comme moyen exceptionnel et de dernier ressort, elle doit d'abord examiner la possibilité d'appliquer une alternative à la détention. Parmi les alternatives possibles, il convient de privilégier celles qui permettent aux personnes en séjour irrégulier et aux demandeurs d'asile de continuer à vivre au sein de la population, leur laissant ainsi un espace-temps qui leur permet de réfléchir avec l'aide d'un case manager à la recherche d'une solution durable compatible avec leur situation migratoire.

Selon le Conseil de l'Europe, les principales normes des droits humains liées à des alternatives à la détention sont qu'elles ne peuvent en aucun cas revenir à une privation de liberté ou à des limitations arbitraires de la libre circulation, qu'elles doivent toujours se fonder sur la mesure la moins restrictive possible et que les enfants ne peuvent jamais être détenus.

La Cour européenne des droits de l'Homme a fixé des normes minimales en matière de détention des enfants. C'est ce qui apparaît au vu de la jurisprudence des quinze dernières années, par exemple en Grèce et en France. Dans les récents cas français, les conditions de détention ne sont même pas évoquées : le fait même de la détention est une source d'angoisse pour les enfants, même si les conditions de détention sont acceptables. Dans le cas des enfants, l'État a une obligation très claire de proposer des alternatives.

d. Jan Braat – Projet « Landelijke Vreemdelingenvoorziening » (LVV) à Utrecht

Jan Braat est conseiller politique à la commune d'Utrecht, membre du groupe central national sur le LVV, membre du groupe de travail migration et intégration d'Eurocities et président de City Initiatives of Irregular Migrants (C-mise).

Le projet pilote portant le nom de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (dispositif national pour personnes étrangères), mené notamment dans les communes d'Utrecht et de Groningen, est une bonne pratique qui peut être source d'inspiration. Au sein de ce projet pilote, la Ville, la police et divers autres services publics collaborent à l'accueil et au développement de perspectives pour des personnes étrangères sans abri. Ce projet pilote s'appuie sur la méthodologie BBB+ : un accueil de 24 heures sur 24 pendant lequel les personnes bénéficient d'un accompagnement intensif, axé sur le développement d'une perspective. Il peut s'agir du retour dans le pays d'origine, mais aussi de l'établissement légal dans un autre pays, ou de l'obtention d'un permis de séjour aux Pays-Bas. Dans cette optique, il est essentiel d'offrir aux personnes un cadre qui leur permet de se poser et que l'on travaille ensuite, sur base d'une confiance mutuelle, à la levée des obstacles qui entravent une nouvelle perspective d'avenir.

Au début de ce projet, il y a dix-huit ans, la commune d'Utrecht pensait pouvoir renvoyer un grand nombre de personnes. Ces prévisions se sont révélées inexactes, puisque 60 % du groupe cible a obtenu un permis de séjour. Un nouvel examen approfondi des dossiers, mené avec des informations plus qualitatives, donne une autre perspective. Une assistance juridique appropriée joue un rôle essentiel en la matière. Les moyens doivent être suffisants pour engager des experts en droit des étrangers.

Au cours des dix-huit dernières années, à Utrecht, 60 % des personnes concernées ont obtenu un titre de séjour légal, 20 % sont retournées dans leur pays d'origine, 13 % sont dans une procédure d'asile qui présente de grandes chances d'obtenir un résultat positif et sont accueillies dans un centre pour demandeurs d'asile, et 7 % ont disparu. Depuis 2018, les Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen sont inclus dans la politique du gouvernement, avec un projet pilote auquel cinq villes participent. La gestion est menée par les communes, la mise en œuvre est confiée à des organisations de la société civile, en collaboration avec *l'Immigratie- en Naturalisatiedienst* (l'IND, l'équivalent néerlandais de l'OE).

4. Vérification du respect des droits humains

a. Introduction

Le retour des demandeurs d'asile déboutés et des personnes migrantes dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers comporte toute une série de risques pour les droits humains. Risques de torture, de mauvais traitements ou d'autres violations des droits humains, de traumatismes causés par la détention ou l'utilisation de moyens coercitifs, et de l'impact du retour sur la vie familiale. Certains groupes, comme les enfants ou les personnes ayant des problèmes de santé, sont particulièrement vulnérables. Le gouvernement qui organise le retour doit s'assurer que les droits humains sont respectés, protégés et effectifs, et que les vulnérabilités sont prises en compte.

Les risques de violations des droits humains sont encore plus importants dans le cadre d'une politique axée sur les chiffres des retours, la détention et le retour forcé. Quand, à l'automne 2017, le gouvernement belge a invité une délégation officielle soudanaise pour identifier un groupe de Soudanais en vue de leur retour forcé, il est apparu que les procédures belges manquaient de contrôles adéquats en matière de droits humains, et ce sur plusieurs points. Un de ces manquements, important, était l'absence d'évaluation individuelle approfondie du risque de torture ou d'autres mauvais traitements au retour, pour les personnes qui n'avaient pas demandé l'asile. Le fait que des migrants soudanais soient confrontés à des représentants du régime soudanais sans évaluation préalable de ces risques était particulièrement problématique. C'est ce cas, ainsi que les lacunes de la politique belge en matière de retour qu'il a mises en évidence, qui ont contribué à la mise en place de la « Commission Bossuyt » et du colloque « Au-delà du retour ».

Afin de protéger au mieux les droits humains des personnes concernées, les risques et les vulnérabilités doivent être pris en compte tout au long du processus. Mais comment s'assurer qu'une politique migratoire protège autant que possible les droits humains ? Quels risques et vulnérabilités doivent être pris en compte ? Et à quel stade de la procédure de retour les contrôles et les garanties nécessaires doivent-ils être mis en place ? Les trois membres de ce panel apportent des réponses à ces questions. Carolina Grafé, de Myria, souligne les lacunes de la procédure de retour belge. Jill Alpes relève les risques et les vulnérabilités additionnelles après le retour. Olivia Sundberg Diez analyse le problème à la lumière de la politique de l'UE en matière de retour. Les trois intervenantes formulent chacune un certain nombre de recommandations concrètes pour faire face aux risques en matière de droits humains et pour prendre en compte les vulnérabilités tout au long du processus de retour, de l'arrestation jusqu'au retour dans le pays d'origine.

b. Carolina Grafé – État des lieux et prospectives d'une politique respectueuse des droits humains avant le retour

Carolina Grafé est policy officer chez Myria

Carolina Grafé souligne que la politique de retour est un domaine à hauts risques au niveau des droits fondamentaux. On observe un manque de transparence, et le fait que des moyens de contrainte peuvent être utilisés envers des adultes et des enfants. Le nombre de personnes arrêtées et mises en détention a augmenté au cours des dernières années, alors que le nombre d'éloignements diminue. Cette évolution soulève des questions quant à l'efficacité de cette politique.

Vu que les risques pour les droits fondamentaux sont inhérents à la politique de retour, Myria recommande l'adoption de garanties supplémentaires dans le cadre de l'arrestation administrative, de la détention et des éloignements de personnes étrangères.

Arrestation administrative

La transparence quant au respect des garanties en termes de droits fondamentaux est très faible durant les 24 premières heures de l'arrestation administrative. Il n'existe aucun monitoring au sein des commissariats de police, donc peu d'informations sur la légalité des contrôles et peu de transparence sur le déroulement des arrestations. La personne arrêtée n'a pas accès à un avocat et n'a que théoriquement accès à un interprète. Elle a toutefois le droit d'être entendue avant que l'OE prenne une décision (via un formulaire rempli avec la police). Durant cette phase, Myria recommande diverses garanties supplémentaires. Le droit d'être entendu doit être mieux respecté, pour que la personne concernée puisse exposer tous les éléments relatifs à sa situation avant la délivrance d'un ordre de quitter le territoire, et qu'une analyse approfondie soit menée sur la base de l'article 3 CEDH (y compris les aspects médicaux) et de l'article 8 CEDH.[30] Le droit d'être informé des motifs de l'arrestation dans une langue comprise par l'étranger doit être mieux respecté, en prévoyant l'accès systématique à des interprètes. En outre, si la personne le demande, elle doit avoir accès à un avocat lors d'une arrestation administrative par la police. Enfin, l'examen de l'article 3 CEDH doit être mené par une autorité compétente, indépendamment de la question du dépôt préalable d'une demande de protection internationale. Myria s'inquiète également de la pratique des « demandes d'asile implicites » qui ont vu le jour après « l'affaire des Soudanais ». Il s'agit de l'enregistrement par l'OE d'une demande de protection internationale lorsqu'une

30 art. 3 CEDH: Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants; art. 8 CEDH: Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

personne évoque une crainte en cas de retour et ce, même si elle n'en exprime pas le souhait, ou qu'elle s'y oppose. Les demandes implicites de protection internationale concernent généralement les migrants de transit. La prise en compte d'une demande implicite de protection internationale peut entraîner l'interdiction de refoulement de facto. Elle permet aussi à l'OE de transférer certains migrants vers un autre État membre responsable du traitement de leur demande de protection internationale, sur la base du règlement Dublin. En pratique cependant, ces demandeurs « réticents » à la protection internationale refusent souvent de coopérer avec les instances d'asile, notamment par crainte d'être renvoyés dans un autre pays membre. De plus, étant en détention, l'accès aux preuves est rendu plus difficile. Cette situation ne permet pas aux autorités, dans bien des cas, de disposer des éléments suffisants et peut donc mener à un examen trop superficiel de la demande de protection internationale.

Détention

Dans le cadre de la détention, Myria recommande un meilleur accès à l'information. En outre, le système de plainte en centres fermés n'étant pas efficace, Myria recommande une réforme complète du système, de sorte qu'il satisfasse aux conditions d'indépendance, d'impartialité, de transparence et d'accessibilité. Ce système devrait également prévoir un contrôle des conditions de détention. Myria recommande également la ratification de l'OPCAT et la création d'un Mécanisme national de prévention.[31] Enfin, Myria constate que la détention d'enfants à des fins migratoires constitue indéniablement un recul et rappelle sa recommandation d'interdire la détention d'enfants à des fins migratoires. À cet égard, Myria adopte la position défendue depuis de nombreuses années par plusieurs spécialistes et institutions internationaux, notamment le Conseil de l'Europe, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants des Nations Unies, le Rapporteur spécial sur la torture des Nations Unies et l'UNICEF. Tous conviennent que la détention est préjudiciable pour les enfants et peut avoir des effets graves et traumatisants sur leur santé physique et mentale, à long et à court terme. C'est le cas même si la détention est de très courte durée et dans des conditions relativement humaines. Récemment, le Comité des Nations Unies pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et le Comité des droits de l'enfant ont réaffirmé dans une observation générale conjointe que *« les enfants ne devraient jamais être emprisonnés pour des raisons liées avec le statut d'immigration de leurs parents et que les États devraient rapidement et sans délai mettre fin à la détention des enfants pour des raisons d'immigration et éliminer cette pratique. Tout type de*

31 Le 19 juillet 2018, le parlement belge a adopté en séance plénière un projet de loi portant sur la ratification de l'OPCAT. Depuis lors, le texte est soumis à la sanction royale et n'a pas encore été publié au Moniteur Belge.

détention d'enfants liée à l'immigration devrait être interdit par la loi et pleinement mis en œuvre dans la pratique ».[32]

Éloignement

Myria recommande le renforcement du monitoring des opérations d'éloignement et du mécanisme de plainte. Ce monitoring est actuellement mené par l'AIG, mais le manque de moyens fait que le nombre d'opérations de surveillance menées est insuffisant. Myria recommande que des moyens supplémentaires soient prévus. Le monitoring effectué par l'AIG doit être renforcé et plus transparent. Myria recommande également de rendre possibles l'enregistrement de vidéos durant les tentatives d'éloignement, l'identification des escorteurs, ainsi que la présence d'interprètes. Un système de plainte existe déjà. En effet, une plainte peut être déposée à la police, au comité P, à l'AIG ou au parquet, mais dans la pratique, il est difficile d'exercer ce droit. C'est pourquoi Myria recommande la communication systématique d'informations, tant oralement que par écrit, sur les possibilités de déposer une plainte en cas de violence, même après le retour, de transmettre systématiquement les documents nécessaires au dépôt d'une plainte (notamment les documents médicaux) et d'accroître la transparence sur le nombre de plaintes et les suites qui y sont données.

Conclusion

Des progrès ont été enregistrés au cours des vingt dernières années. De nouveaux outils d'information ont été développés, il existe des permanences juridiques de première et/ou deuxième ligne dans les centres fermés et le droit d'être entendu s'est amélioré. Toutefois, étant donné les risques importants d'atteinte aux droits fondamentaux dans la procédure d'éloignement, il est important de prévoir des garanties procédurales supplémentaires, d'améliorer la qualité de l'aide juridique apportée dans les centres fermés, d'accroître la transparence et le monitoring et ce, à chaque phase de la procédure. Un système d'évaluation régulière doit également être mis en place, d'où l'importance de la création d'une commission d'évaluation permanente et indépendante.

32 Observation générale conjointe no4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et no23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4/CRC/C/GC/23, 16 novembre 2017 §5.

c. Jill Alpes – Comment rendre les États responsables pour ce qui se passe après l'expulsion ? Le cas de personnes expulsées d'Europe vers le Nigeria et le Mali

Jill Alpes, Ph.D., experte en migration et chercheuse au « Nijmegen Centre of Border Research »

En dépit d'un investissement politique important dans les politiques de retour, il existe peu de données sur ce qui se passe pour les personnes migrantes, leurs familles et leurs communautés après une expulsion, ou un retour assisté. Le manuel sur le retour de la Commission européenne indique que les vulnérabilités doivent être prises en compte à tous les stades de la procédure de retour. Mais les mécanismes de monitoring des droits humains pour les expulsions par les États membres de l'UE ne couvrent que le processus de retour, pas l'accueil, ni l'identification des personnes expulsées dans les aéroports d'arrivée, et encore moins les dynamiques à plus long terme après l'arrivée. Les quelques études existantes sur les dynamiques post-retour ne font pas le lien avec les politiques de retour, ou avec les obligations juridiques des États. D'autres étudient les dynamiques sociales et économiques, principalement à travers le prisme des programmes d'aide à la réintégration, sans prendre en compte les expériences vécues par les personnes, et les implications politiques et juridiques de ces programmes.

Les Principes de Maastricht sur les obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels sont un instrument directeur qui vise à clarifier le contenu des obligations extraterritoriales des États en matière de réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, en vue de faire progresser l'objet de la Charte des Nations unies et des instruments internationaux relatifs aux droits humains, et de leur donner pleinement effet. En ce qui concerne les politiques de retour, il existe actuellement un déséquilibre entre le champ d'influence des États qui prennent et appliquent les décisions de retour et la manière dont leur responsabilité juridique est définie, en ce qui concerne le sort des personnes après un retour forcé, ou assisté. Les retours forcés et assistés ont un effet réel et prévisible sur l'intégrité physique, la sécurité et la liberté d'expression d'une personne, ainsi que sur son accès à l'alimentation, aux soins de santé, à l'éducation, à des conditions de travail décentes, à un logement adéquat et à la sécurité sociale.

Madame Alpes a examiné les besoins de protection au-delà du refoulement, après le retour. Elle a, en particuler, analysé les facteurs qui renforcent les vulnérabilités existantes, ainsi que ceux qui en créent de nouvelles après le retour. Le Nigeria et le Mali figurent parmi les dix premiers pays d'origine des migrants irréguliers dans l'UE. Des données ont été recueillies sur base de treize entretiens qualitatifs semi-guidés ouverts, avec des personnes expulsées et renvoyées d'Europe vers le Nigeria ou vers le Mali. En termes d'élaboration des politiques, une plus grande attention à la protection après le retour peut impliquer la révocation ou la non-délivrance d'une

mesure d'éloignement, la modification des procédures de retour, ou l'offre d'une assistance après l'arrivée.

Les récits de ces personnes expulsées au Mali et au Nigeria suggèrent que les évaluations de vulnérabilité avant le retour doivent être élargies. Elles doivent prendre en compte les facteurs qui créeront de nouvelles vulnérabilités après l'expulsion, et non se contenter de relever ceux qui risquent de renforcer les vulnérabilités déjà existantes. Les décisions de retour devraient, en particulier, prendre en considération les vulnérabilités après le retour, pour les personnes qui n'ont pas de réseaux sociaux dans leur pays d'origine, qui ne parlent pas la langue nécessaire à la vie dans ce pays, ou qui ont été déplacées à l'intérieur de leur pays d'origine. Les États membres doivent également prendre en considération les liens familiaux et sociaux existants, ainsi que les liens sociaux de la personne concernée avec le pays dont elle a la nationalité. Pour garantir que les retours puissent se faire dans des conditions humaines et dignes, les décisions de retour doivent prendre en compte le nombre maximum d'années passées dans un pays de résidence après lesquelles une personne peut encore être expulsée, ainsi que le nombre minimum d'années qu'elle doit avoir vécu dans le pays dont elle a la nationalité.

Les procédures de retour jouent un rôle important dans l'amélioration, ou la réduction des vulnérabilités des personnes après un retour forcé ou assisté. Le retour forcé de personnes qui ont encore des recours en cours en Europe, par exemple, les empêche effectivement d'avoir accès à la justice dans leur ancien lieu de résidence, et de construire une nouvelle vie dans leur pays d'origine. Les dommages psychologiques de la détention avant l'expulsion créent également des obstacles à la réintégration des personnes après leur expulsion. Les processus de retour ou d'expulsion mis en œuvre à la hâte signifient en outre que les personnes perdent leurs biens, leur argent, ou leurs économies dans leur ancien pays de résidence. Enfin, les pratiques actuelles en matière de documents de voyage impliquent que les personnes expulsées se retrouvent sans accès à des papiers d'identité après leur expulsion. L'acceptation par les agents de police sur le territoire d'un pays, ne signifie pas que les autorités de l'état civil délivreront par la suite des documents d'identité.

Les risques après l'expulsion impliquent également des responsabilités en matière de protection. Les personnes expulsées sans liens familiaux ou réseaux sociaux dans les pays dont elles ont la nationalité, par exemple, ont besoin d'un abri d'urgence à leur arrivée. Celles qui ne sont pas originaires des capitales où arrivent les vols d'expulsion ont besoin d'une aide pour l'achat de billets de transport intérieur, et de documents d'identité potentiellement nécessaires pour la suite du voyage. Les personnes expulsées et les rapatriés qui ne sont pas expulsés avec les documents d'identité originaux ont besoin de documents d'identité pour pouvoir éviter l'apatridie, ainsi que pour recevoir des fonds de leur famille et de leurs amis.

L'absence de pièces d'identité après le vol d'expulsion signifie que les personnes renvoyées ne peuvent ouvrir un compte, ou recevoir des transferts d'argent de leurs amis et de leur famille à l'étranger et peut donc constituer un véritable obstacle à l'accès à la nourriture et au logement. Enfin, les familles de retour avec enfants ont besoin d'un soutien pour accéder aux soins de santé et à la scolarité.

d. Olivia Sundberg Diez – Risques post-return ou le besoin de contrôler les circonstances du retour

Olivia Sundberg Diez est analyste politique junior au European Policy Centre

Le contexte actuel, où l'UE met l'accent sur l'augmentation des chiffres de retour crée des risques importants de violations de droits humains.

Olivia Sundberg souligne trois risques ou évolutions importants.

Premièrement, il y a une diminution des garanties de procédure en cas de retour, notamment à cause d'une limitation des possibilités de recours.

Ensuite, il y a de plus en plus d'accords de réadmission informels avec les pays d'origine. Les protocoles d'accord, également appelés « mémorandums d'entente », contournent le contrôle démocratique par les parlements nationaux ou par le Parlement européen. On citera aussi la « déclaration UE-Turquie », qui n'est pas réellement conclue entre l'UE et la Turquie, mais plutôt au nom des chefs de gouvernement.

Les récentes évolutions de la politique migratoire de l'UE ont pour conséquence une violation de plus en plus fréquente par les États du principe de non-refoulement consacré par l'article 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés. Il y a par exemple régulièrement des retours vers des pays d'où proviennent de nombreux réfugiés, des pays qui sont en conflit permanent, vulnérables et incapables de respecter leurs engagements, qui n'ont pas de système d'asile, qui ne sont pas (ou seulement partiellement) parties à la Convention de Genève, ou qui ne reconnaissent pas le statut de réfugié. Cela entraîne également un risque de refoulement indirect, les personnes faisant l'objet d'un deuxième mouvement étant exposées au refoulement par l'expulsion d'un pays tiers.

Cette absence de monitoring a des conséquences importantes. Il est impossible d'évaluer la conformité aux droits fondamentaux des accords de réadmission, tels que la déclaration UE-Turquie. Il est impossible d'inclure de conditions de non-refoulement dans les partenariats de réadmission. L'absence de monitoring a également pour conséquence que les accords problématiques ne sont pas remis en question, car nous manquons d'informations claires quant aux pays d'origines.

Le manque de monitoring affecte également négativement les décisions en matière d'asile : un monitoring de qualité fournit aux autorités davantage d'informations sur les pays d'origine, qu'elles peuvent utiliser lors de l'examen des demandes d'asile. Mme Sundberg Diez fait également diverses recommandations pour un système de retour et de réadmission fondé sur les droits humains.

Il faut refuser de conclure des accords de réadmission avec les pays qui présentent un risque de refoulement et évaluer systématiquement les implications des accords sur les droits de l'homme. Il faut également que ces accords comprennent une clause suspensive, comme pour les décisions de retour individuelles.

Il faut mettre en place un monitoring post-retour, y compris des indicateurs mesurables des conditions après le retour. Le refoulement indirect doit être découragé, et les pays ne doivent pas procéder à des retours vers des pays où les personnes n'ont aucun lien. Il faut également un soutien ciblé pour promouvoir les bonnes pratiques dans les États d'accueil. Enfin, une bonne réintégration et le respect des droits fondamentaux doivent être garantis dans toute procédure de retour.

Ce monitoring doit se baser sur une communication directe avec les rapatriés, une coopération avec les acteurs locaux.

5. Conclusion générale et recommandations politiques

La politique de retour menée actuellement en Belgique n'est pas une réussite !

Ce constat de Monsieur Bossuyt, formulé lors de la présentation du rapport intermédiaire de la Commission qui porte son nom, est partagé en grande partie par la société civile.[33] Mais les raisons évoquées pour expliquer cet échec diffèrent fortement.

Lorsque Monsieur Bossuyt estime que le nombre de rapatriements et de retours volontaires assistés est décevant, il reste figé dans un paradigme selon lequel il est nécessaire de mettre en œuvre le plus possible de décisions de retour. Selon nous, cette approche est simpliste et ne permet pas d'appréhender de façon adéquate une question aussi complexe que celle du retour.

Lors des conclusions du colloque intitulé « Au-delà du retour : à la recherche d'une politique humaine et durable pour les personnes en séjour précaire ou irrégulier » organisé le 9 décembre 2019, la directrice du CIRÉ, Sotieta Ngo, déclarait ceci : *« La politique d'éloignement de la Belgique est avant tout symbolique, mais elle est totalement inefficace et coûteuse. Elle est un non-sens au niveau financier mais aussi et surtout au niveau des droits humains. Les alternatives à la détention sont beaucoup moins onéreuses que la politique de détention, mais encore faut-il que celles-ci soient de véritables alternatives. Il faut obligatoirement changer de paradigme et mettre les besoins des personnes au centre de nos politiques migratoires ».*

Le colloque a permis de souligner, une fois encore, que la prévention des violations des droits humains doit être un objectif majeur de toute politique de retour. Des risques de violation de ces droits sont présents à chaque étape de la procédure de retour. La vulnérabilité des personnes faisant l'objet d'une procédure de retour se manifeste aussi à chaque étape. En outre, lorsque cette procédure de retour vise également des enfants, il indispensable que leur intérêt supérieur soit pris en compte. Le risque de violation des droits humains et de vulnérabilisation ne cesse pas une fois le rapatriement effectué, celui-ci pouvant créer des nouvelles vulnérabilités. Il est donc essentiel que tout au long du processus, avant et après le retour, des garanties soient mises en place pour assurer un réel respect des droits humains.

33 Audition du 24 septembre 2019 de la Commission Intérieur, Sécurité, Migration et Matières administratives sur les travaux de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers. Littéralement : « Les chiffres du retour sont décevants » et, en réaction à l'intervention de Wouter De Vriendt : « Nulle part dans le rapport il n'est dit que la politique de retour est un succès ».

La procédure de retour doit ainsi comporter des garanties effectives pour éviter toute violation du principe de non-refoulement. Avant toute décision de retour, il doit être examiné si en cas de retour, il n'y a pas un réel risque de torture, de traitements inhumains ou d'autres violations graves des droits humains. Cet examen doit être effectué de manière approfondie par les autorités, que la personne ait ou non introduit une demande de protection internationale. À la suite d'une procédure d'identification problématique et d'éloignements forcés (ainsi que de tentatives) de ressortissants soudanais, les autorités ont procédé à certains ajustements. Certains d'entre eux, comme la pratique des « demandes d'asile implicites » posent question. Selon Myria, l'ensemble des ajustements adoptés est encore insuffisant pour garantir le respect absolu du principe de non-refoulement. Plusieurs intervenants au colloque ont réitéré le constat que les autorités ne procèdent pas à une évaluation systématique de l'intérêt supérieur de l'enfant, lorsque des mineurs sont concernés par une procédure de retour.

Les mesures (coercitives) prises par l'État en vue de l'éloignement et du retour comportent également des risques importants pour les droits humains. La contribution de Carolina Grafé (Myria) montre qu'il est nécessaire de mettre en place des garanties supplémentaires dans le cadre de l'arrestation, de la détention et du retour de personnes migrantes.

La procédure de retour peut contribuer à des vulnérabilités, divers problèmes et vulnérabilités en matière de droits humains peuvent aussi se manifester dans la phase qui suit le retour. Jill Alpes relève, par exemple, les conséquences psychologiques de la détention, l'absence de sécurité sociale dans le pays de nationalité, les problèmes liés aux documents d'identité et de voyage après l'arrivée, et les problèmes financiers qui peuvent résulter de l'éloignement.

Olivia Sundberg Diez souligne en outre que la politique migratoire européenne crée plus de risques en se centrant sur les chiffres des retours et en établissant des accords de retour informels, au détriment des garanties procédurales. Elle constate un manque de suivi post-retour dans ce contexte et formule diverses recommandations à cet égard.

La nécessité de solutions pragmatiques et constructives aux défis fondamentaux de la migration a été le deuxième fil rouge du colloque. Les gestionnaires des dossiers et les accompagnateurs des personnes migrantes doivent avoir une marge suffisante de flexibilité pour réaliser un travail sur mesure (individualisé), qui accorde une place centrale aux droits humains.

Une politique qui se focalise entièrement sur la répression, du fait de considérations symboliques, n'aura pas les effets escomptés. La confiance dans les autorités

disparait totalement, et les personnes font le choix de la clandestinité. Une politique migratoire réussie nécessite avant tout d'oser investir dans la confiance, le dialogue et l'accompagnement, et doit se donner pour objectif de trouver une solution durable pour tous et toutes. Une telle politique doit également accorder une place primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant et considérer les enfants comme un groupe vulnérable, avec des besoins spécifiques. Une solution durable qui respecte l'intérêt supérieur de l'enfant doit créer un environnement dans lequel il peut développer pleinement son potentiel.

Comme suggéré par le premier président du Conseil du Contentieux des Étrangers lors de son intervention, les allers-retours procéduraux entre l'Office des étrangers et le Conseil pourraient être évités si la loi permettait une médiation directe. Dans son intervention, la professeure Lietaert a souligné qu'un accompagnement de qualité pouvait augmenter les chances qu'un retour soit réussi. Une approche ouverte aux circonstances propre à chaque récit d'exil montre, enfin, que la solution n'est pas nécessairement le retour. D'autant plus lorsque le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant est en jeu et qu'il doit être pris en considération.

Dans la partie consacrée aux alternatives à la détention, les différents orateurs ont présenté les avantages des initiatives qui se basent sur une approche pragmatique et constructive.

Selon eux, les processus d'accompagnement qui, dans la pratique, ciblent exclusivement le retour sont peu efficaces, car les personnes concernées ne sont pas impliquées dans le processus. Les processus d'accompagnement doivent dès lors être ouverts à la fois aux possibilités d'obtention d'un permis de séjour, et aux retours volontaires, dans cet ordre. Pour créer un lien de confiance et maintenir l'engagement des personnes, l'indépendance du coach ou de l'accompagnateur par rapport à l'administration doit être garantie. Dans ce processus, le retour volontaire ne constitue pas une alternative à la détention. Il est le résultat possible d'un processus d'accompagnement alternatif.

La poursuite d'une politique de détention n'apportera pas de solution aux problèmes actuels. Tant que la situation actuelle perdurera et que des solutions ne seront pas trouvées, les autorités dépenseront des sommes importantes dans la détention, souvent inutile et illégale et très onéreuse. Le système actuel de détention n'offre aucune assurance que les droits humains sont garantis. Il doit être remplacé par des alternatives, de façon encore plus urgente pour les familles avec enfants mineurs. L'accueil et l'accompagnement, associés à un travail sur mesure, sont des éléments centraux en la matière. Les intervenants ont rappelé l'exemple que consituent les pratiques qui fonctionnent dans d'autres pays.

Il faut malheureusement constater que la politique migratoire belge se concentre de plus en plus sur la coercition, au lieu d'investir dans la recherche de solutions durables et rentables, tant pour les migrants que pour leurs pays d'accueil, de transit et d'origine. Cela conduit à une augmentation de la détention et de la violence qui y est intrinsèquement associée.

Par la tenue de la conférence « Au-delà du retour », nous, société civile, ONG, universitaires et juristes, avons voulu démontrer qu'une autre politique migratoire est possible et nécessaire. Nous sommes convaincus que la clé réside dans une politique ayant la justice migratoire pour boussole.

Les différents intervenants que nous avons invités ont avancé des propositions claires dans ce sens. Nous encourageons les responsables politiques et les administrations à s'en inspirer, mais aussi à faire preuve de curiosité et de créativité dans la recherche de nouvelles solutions au problème des migrations. Nous remettons donc en question l'accent qui est mis sur la répression.

Recommandations

En tant qu'organisations de la société civile travaillant sur les questions migratoires, nous recommandons au nouveau gouvernement belge, à nos représentant·e·s politiques et à leurs administrations de s'atteler, dès à présent et de façon prioritaire à :

1. **Changer radicalement de paradigme sur les migrations et les personnes migrantes** pour sortir d'une vision focalisée essentiellement sur la criminalisation et le contrôle en vue du retour. Cette conception entraine des violations des droits fondamentaux, est coûteuse et inefficace. Nous proposons une politique tout autre, basée sur l'accueil solidaire, un accompagnement personnalisé basé sur l'empowerment, et la recherche de solutions durables pour tous et toutes. Cela implique :

   - d'accorder du temps et de l'espace aux personnes migrantes pour qu'elles puissent réfléchir à leur histoire migratoire et à leur avenir
   - d'accompagner de façon holistique, inclusive et individualisée (via une approche de case management) les personnes migrantes afin qu'elles aient accès à l'ensemble des informations nécessaires pour prendre des décisions éclairées. Cela implique de donner un rôle actif aux personnes migrantes (empowerment) dans la recherche de la solution durable la plus appropriée
   - d'accompagner les personnes migrantes tout au long de leur procédure. Si le retour s'avère être la solution la plus durable, l'accompagnement et la préparation

de celui-ci doivent être basés sur l'empowerment et les droits humains. Si par contre, la solution durable est l'ancrage en Belgique, alors les personnes doivent être mises en possession d'un titre de séjour stable leur permettant d'exercer pleinement leur citoyenneté et de jouir de l'ensemble de leurs droits.

2. **Mettre en place une politique migratoire qui donne une place centrale à l'intérêt supérieur de l'enfant.** Il ne suffit pas de mettre en place des politiques, pour ensuite les évaluer à la lumière des droits de l'enfant. Il faut construire une politique migratoire fondée sur les droits de l'enfant. Ceci implique notamment que les enfants ne soient jamais détenus pour des raisons migratoires.

3. **Investir prioritairement dans la recherche sur les alternatives à la détention et la mise en œuvre de celles-ci.** La détention n'est pas un moyen efficace pour trouver des solutions durables pour les personnes migrantes, elle est de plus extrêmement coûteuse. Au lieu d'investir dans la détention (notamment via le « masterplan centres fermés » dont l'objectif est de doubler la capacité actuelle), il faut investir dans des alternatives basées sur l'engagement, l'accompagnement et la recherche d'une solution durable.

4. **Assurer une plus grande transparence des décisions prises au niveau de l'Office des étrangers et du Ministère en charge de l'asile et de la migration.** Le retour, la détention et l'éloignement des étrangers sont des moments du parcours migratoire qui représentent des enjeux importants en termes de droits fondamentaux. Les pratiques et les politiques menées en la matière doivent donc être basées sur la connaissance et l'analyse, notamment chiffrée, des faits. C'est pourquoi des données fiables, complètes et comparables doivent être disponibles. Ceci concerne notamment :

- les décisions de séjour, de détention et de retour prises dans le cadre du pouvoir discrétionnaire de l'Office des étrangers et du Ministère. Cela implique la publication régulière de statistiques complètes, lisibles et accessibles librement via le site web de l'Office, ainsi qu'une présentation annuelle devant le parlement fédéral

- la signature d'accords de réadmission et des mémorandums d'entente (MoU) conclus entre la Belgique et d'autres États en vue de faciliter l'éloignement des personnes en situation irrégulière. Cela nécessite un contrôle parlementaire préalable avant toute signature. De plus, l'aide publique au développement ne devrait jamais être instrumentalisée en vue de la signature de ce type d'accord.

5. **Prévoir un examen minutieux du risque de mauvais traitement.** Lorsque la personne migrante allègue un risque de mauvais traitement, ou que ce risque découle manifestement de la situation dans le pays de renvoi, la loi impose un

examen minutieux de ce risque par une autorité disposant des compétences et des ressources nécessaires. Une équipe spécialisée doit examiner la bonne application du principe de non-refoulement. Cette obligation incombe aux autorités qui adoptent une décision d'éloignement et ce, indépendamment d'une demande de protection internationale.

6. **Mettre en place une collaboration structurelle avec la société civile** autour des questions migratoires, et plus précisément sur la question de l'éloignement et du retour (forcé et volontaire). Dans ce cadre nous recommandons la mise en place d'une commission permanente et indépendante d'évaluation de la politique de retour de la Belgique incluant des représentant·e·s de la société civile.

6. Liens utiles

Rapport du groupe Transit sur la vulnérabilité et la détention en centre fermé: https://www.cire.be/vulnerabilite-et-detention-en-centre-ferme-recommandations/

Note de Myria concernant le rapport intermédiaire de la Commission Bossuyt : https://www.myria.be/fr/evolutions/myria-analyse-le-rapport-intermediaire-de-la-commission-bossuyt

Myriatics 11 : Le retour, la détention et l'éloignement des étrangers en 2018 : https://www.myria.be/fr/publications/myriatics-11-le-retour-la-detention-et-leloignement-des-etrangers-en-2018

7. Annexes

a. programme du colloque "Au-delà du retour" du 9 décembre 2019

b. keynote Mme Birgit Van Hout
Représentante régionale pour l'Europe au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (OHCHR)

Colloque: "Au-delà du retour"

A la recherche d'une politique humaine et durable pour les personnes en séjour précaire ou irrégulier

Programme :

Lundi 9 décembre 2019

9h00 : Accueil avec café

9h20 - 9h30 : Introduction et mot de bienvenue

Rein Antonissen - Directeur de Vluchtelingenwerk Vlaanderen

9h30 - 10h00 : Keynote

Birgit Van Hout - Représentante régionale pour l'Europe au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (OHCHR)

> Mme Van Hout se centrera sur l'évaluation de la politique belge en matière de retour à la lumière des engagements de notre pays dans le cadre des droits de l'homme des Nations unies. Quels sont les outils offerts par le « Pacte mondial sur la migration » pour l'élaboration d'une politique de retour ? Quelles mesures notre pays peut-il prendre pour répondre aux préoccupations récemment exprimées par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies concernant la mise en œuvre par la Belgique du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Traité BUPO) ?

10 h 00 - 11 h 30 : Panel 1

Comment organiser des alternatives efficaces à la détention ?

Modérateur: Andrew Crosby – Docteur, chercheur ULB – VUB

Rob Kaelen – chargé de projet à la Plate-forme Mineurs en exil

> Pendant longtemps, la Belgique a été considérée comme un précurseur international dans le domaine des alternatives à la détention. Les familles avec enfants mineurs qui devaient quitter le pays n'étaient plus détenues dans des centres fermés, mais depuis 2008 dans des unités résidentielles ouvertes (mieux connues sous le nom de « maison de retour »). Rob Kaelen a effectué une évaluation approfondie de ces unités. Il présente son rapport en posant la question centrale suivante : les maisons de retour actuelles correspondent-elles encore à l'image positive qu'elles avaient autrefois en tant qu'alternative à la détention ?

Jan Braat - Conseiller politique Senior à la municipalité d'Utrecht

> Le projet pilote dans la commune d'Utrecht (Pays-Bas) portant le nom de « Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen » peut être une source d'inspiration intéressante. Dans ce projet pilote, la municipalité d'Utrecht, la police et diverses autres administrations collaborent pour accueillir des personnes étrangères sans-abri et trouver des solutions à leur situation. Le projet pilote est basé sur la méthodologie BBB+ (Bad, Bad, Brood - un lit, un bain, et du pain, le « + » représentant l'accompagnement). Il s'agit d'un centre d'accueil ouvert 24 heures sur 24, dans lequel les personnes reçoivent un soutien intensif, visant à déterminer une perspective durable. Il peut s'agir d'un retour vers le pays d'origine, d'un séjour légal dans un autre pays ou d'un permis de séjour aux Pays-Bas.

Lilja Gretarsdottir - Human Rights Policy and Co-operation Department, Conseil de l'Europe

> Quelle forme peuvent prendre alternatives efficaces à la détention et quels éléments sont essentiels pour élaborer ces alternatives ? Comment des alternatives peuvent-elles être utilisées pour mettre fin à la détention des enfants ? Sur la base de nombreux exemples internationaux, le Conseil de l'Europe a formulé des réponses à ces questions durant ces dernières années. Comment les exemples belge et néerlandais se rapportent-ils à ce cadre européen ?

11h30 - 11h50 : Pause-café

11h50 - 13h20 : Panel 2

La politique migratoire belge est confrontée à des défis fondamentaux.

Modérateur: Jean-Marc Picard - Président de la Commission du droit des étrangers de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique - Avocats.be

Serge Bodart – Conseiller d'État, depuis 2017 premier président du Conseil du Contentieux des Étrangers

> Le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) est un tribunal administratif indépendant qui peut être saisi pour introduire un recours contre les décisions du Commissaire général pour les réfugiés et les apatrides, contre les décisions de l'Office des Étrangers et contre toute autre décision individuelle prise conformément à la loi belge sur les étrangers. Le premier président du CCE expliquera la position du Conseil sur certaines pratiques de l'Office des Étrangers, et émettre des propositions pour améliorer ces pratiques.

Ine Lietaert - prof. dr., attachée au CESSMIR (Centre for the Social Study of Migration and Refugees) et à l'UNU-CRIS (United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies).

> Ine Lietaert centre son enseignement et sa recherche sur les thèmes de la migration de retour et de la réintégration, de l'aide au retour, de la politique migratoire, des trajectoires migratoires, des mineurs étrangers non accompagnés, de la coopération internationale et du travail social international. Dans sa présentation, elle aborde la place de l'aide au retour dans le cadre plus large de la politique de retour belge ; de constats issus de la pratique et de la recherche sur les trajectoires de retour ; de l'aide au retour et de la réintégration dans le pays d'origine ; et des évolutions et défis dans ce domaine.

Kadri Soova - Directrice adjointe PICUM, Plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans-papiers

> Quelles sont les possibilités pour les personnes pour qui le retour n'est pas une option ? Kadri Soova parlera des avantages pour les gouvernements d'élargir leur conception de « case resolution », afin d'y inclure également le séjour légal. Elle abordera également les solutions précaires telles que les statuts tolérés. Quelles sont les conséquences négatives de ce type de solutions, pour la personne migrante elle-même mais également pour la société ? Elle illustrera son propos avec des exemples d'autres pays tels que l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne et la Grèce.

13h20 - 14h20 : Lunch

14h20 - 15h50 : Panel 3

Comment pouvons-nous garantir une politique qui assure une protection maximale des droits de l'homme? Quels enseignements tirer de l'affaire des Soudanais?

Modératrice : Julie Lejeune - Directrice NANSEN (Belgian Refugee Council)

Carolina Grafé - Experte Myria - Centre fédéral Migration

Comment s'assurer que les procédures de retour respectent les droits fondamentaux ? Tout d'abord, Carolina Grafé aborde l'évolution du nombre d'arrestations, du nombre de personnes en détention administrative, des chiffres de retours et le monitoring par rapport au retour. Par la suite, elle présente les recommandations de Myria autour de ces thématiques. Quelles garanties et quels obstacles se présentent aujourd'hui dans l'application de ces procédures, et que faut-il changer ?

Olivia Sundberg Diez - analyste politique junior au European Policy Centre

Olivia Sundberg Diez explique comment le contexte européen actuel crée des risques importants pour les personnes qui retournent (ou doivent retourner) dans leur pays d'origine. L'un des principaux défis est l'absence de mécanismes de monitoring. Ce manque de monitoring a des répercussions importantes. Par la suite, des recommandations détaillées sont formulées pour un système de retour et de réadmission fondé sur les droits fondamentaux.

Jill Alpes - Ph.D., experte en migration et chercheuse au « Nijmegen Centre of Border Research »

Jill Alpes a 14 ans d'expérience de recherche en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient. Au cours de son intervention, elle se penchera sur la question de savoir comment faire en sorte que les États assument la responsabilité de ce qui se passe après le rapatriement. Elle fonde ses conclusions sur les recherches qu'elle a elle-même menées auprès de personnes qui sont rentrées au Nigeria et au Mali. Cette recherche a clairement montré qu'une meilleure protection après le retour est nécessaire. Jill Alpes traduit ses conclusions en recommandations concrètes.

15h50 - 16h30 : Mot de fin

Sotieta Ngo - Directrice du CIRÉ (Coordination et initiatives pour Réfugiés et Etrangers)

16h30 : Réception pour tou·te·s les participant·e·s

Infos pratiques

Date : Lundi 9 décembre 2019

Lieu : Chambre des représentants, bâtiment Forum, salle Marguerite Yourcenar

Entrée : Rue de Louvain 48, 1008 Bruxelles

UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
Europe Regional Office

Conference "Beyond Return":
In search of durable and humane solutions
for people in a precarious or irregular residence situation

Keynote speech
by
Birgit Van Hout
Regional Representative for Europe
UN Human Rights (OHCHR)
Brussels, 9 December 2019

Distinguished Members of Parliament,
Representatives of the administration,
Ladies and gentlemen,

I would like to thank the organizers of today's conference for inviting the UN Human Rights Office to contribute to this important discussion.

Before I enter into today's topic, I would like to say a few words about the role and work of the Office of the High Commissioner for Human Rights. The UN General Assembly mandated the High Commissioner to protect and promote human rights around the world. Our office is part of the UN Secretariat, and provides support to the work of the UN human rights mechanisms, the UN treaty bodies, the Human Rights Council, its Special Procedures and the Universal Periodic Review, under which all countries in the world are periodically reviewed and receive recommendations from other States.

In addition, through our 80 field presences around the world, we advice, technical assistance to States, based on the recommendations by the international mechanisms I just listed or, based on the independent mandate of the High Commissioner, informed by our own assessments of States' compliance with the international human rights treaties validated by the High Commissioner.

Under international human rights law, the State has the primary responsibility to respect, protect and fulfill human rights. This duty flows from the Universal Declaration of Human Rights, which laid down the common values of our humanity, as well as the international human rights treaties which States have contracted. These legal obligations engage the responsibility all branches of the State - legislative, executive and the judiciary - at all levels - be it national, regional or local authorities.

If States transfer certain competencies to a regional organization, as in the case of the European Union, this organization must respect the legal obligations that the State has undertaken at international level. As a Regional Office, most of our advocacy is situated at EU level, because if

we can achieve positive human rights outcomes there, this has an impact for right-holders in all EU member States.

I wanted to make this brief introduction to make clear, from the outset, that our office, the UN Human Rights office, has not independently evaluated Belgium's policy of returns. In the absence of such monitoring, it would not be appropriate to comment specifically on Belgium's returns policy.

Therefore, what I will present today are general principles of international human rights law that should be taken into account in developing migration governance measures and challenge some commonly held assumptions along the way. I will also share some recommendations related to EU policies on migration, and some that apply to EU member States in general. Throughout, when there are relevant findings and recommendations from the international human rights mechanisms to Belgium specifically, I will also highlight them.

As we approach International Human Rights Day on 10 December, it is a timely reminder that European countries have been driving forces behind the advancement of human rights globally and they continue to be ardent supporters of human rights and critical allies in international forums.

Terrorism and growing inequality within and among EU member States have caused a sense of insecurity throughout Europe. Many fear that their prosperity and hard-won entitlements are in danger. This has left many with a feeling that they are losing control. Unfortunately, this has also created fertile ground for xenophobia. Legitimate grievances must be listened to and addressed. At the same time, we should be weary not to scapegoat migrants for all ills in society. Therefore, a principled approach remains the best guarantee to preserving our moral compass, and for Europe to preserve its standing in the world as a leader on human rights.

I am aware of the controversy surrounding the Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration. But, on behalf of the UN, I would like to plead with European countries not to be seduced by a withdrawal from international rule- and policy-making. People know that the challenges and opportunities of today, climate action, employment, social protection or migration, cannot be addressed by any one country alone and that dialogue and cooperation at international level, however difficult sometimes, is necessary in an increasingly global world.

The first human rights principle I would like to highlight is enshrined in article 1 of the Universal Declaration of Human Rights, which states that all human beings are born free and equal in **dignity** and rights and should act towards one another in a spirit of brotherhood. It is this concept of dignity that underlies all human rights treaties and the entire human rights architecture. The Universal Declaration does not bestow dignity only on a group of people. No, it entitles all of us

to dignity and rights. In the current narrative on migration, I have the impression that it is sometimes forgotten that we are talking about human beings.

As a former Protection Officer at the Office of the Commissioner-general for Refugees and Stateless Persons for many years, I personally interviewed over 1,000 asylum seekers from a broad range of countries. Most of them did not qualify for refugee status. Believe me, I know the 1951 Refugee Convention and I understand the distinction between a refugee who is to be granted protection and the sizeable group of people who do not meet the criteria for this protection and who are often referred to as "economic migrants." Our UN Secretary-General Antonio Guterrés has called on all countries to safeguard the protection provided by the Refugee even when this becomes unpopular.

But, maybe it is just because I interviewed so many asylum-seekers that I am saddened by the simplistic and sometimes mean-spirited portrayal of so-called "economic" migrants as profiteers.

Many migrants who do not qualify for refugee status under the Geneva Convention turn to the asylum system regardless, not because they deliberately want to deceive the authorities, but because of the absence of legal pathways for migration. In fact, it is the absence of such pathways that clogs the asylum system and keeps people in legal limbo, sometimes for years. I witnessed first-hand that almost in every single case, there was a tragedy behind the decision to leave one's own country and very often a lack of freedom in their country of origin or a violation of economic and social rights. Even if their motive does not qualify them for refugee status, they are still deserving of dignity and respect, as many of us, in their situation, would probably have done the same.

I am also saddened by the bashing of so-called "illegal migrants." It is a terrible term - as if a human being could, just by existing, find her or himself outside the law. But of course, what we mean is "irregular" migrants, or "migrants in an irregular situation," a term that is, confusingly, used both for migrants who entered the country without legal permission to do so and migrants without legal residency.

Some EU countries criminalize irregular entry. However, of those persons who obtain the status of political refugee under the Geneva Convention, the vast majority entered the country in an irregular manner, either because they would not be granted an entry visa if they requested it in their country of origin, or, as in the case of political dissidents, they would risk being arrested by the authorities in their country of origin if they travelled by plane. So, there are numerous cases of irregular migrants becoming legal residents once they are granted asylum.

But, while there are no precise data about irregular migrants, if you look at Europe, research suggests that the majority of irregular migrants actually entered the country of destination legally and subsequently fell into a situation of irregularity. This can be the case of students, or persons

who lost their residency after a divorce. Indeed, many migrants experience fluidity between regular and irregular status; a person's status can become regular after having been irregular, and vice versa.

And because reality is not black or white, we have to cautious to respect and protect the dignity of all migrants at all times, even if they may not have the same entitlements as citizens, have legal status or qualify for refugee protection.

As the anti-human rights discourse gains in strength, we sometimes hear that human rights are an impediment to effective migration management. This is incorrect. There does not have to be a contradiction between effective migration governance and human rights compliance. It is possible to develop migration management measures that respect human rights, but this requires political will at the highest level, an accurate and evidence-based understanding of the drivers of migration, the courage to convey the complexity to the people, the readiness to work out international solutions that work for everybody and not just for the receiving country, a long-term strategy as opposed to ad hoc measures, and a decision to steer clear from divisive approaches.

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration reaffirms the sovereign right of States to determine their national migration policy (article 15). Within their sovereign jurisdiction, States may distinguish between regular and irregular migration status, taking into account different national realities, policies, priorities and requirements for entry, residence and work, in accordance with international law. So, States have a right to determine whether nationals may enter and remain on their territory.

The Global Compact then states that respect for the rule of law, due process and access to justice are fundamental to all aspects of migration governance. Why? Because national sovereignty can never be a blank check for the arbitrary exercise of power by the executive; it comes with a responsibility vis-à-vis the people, and therefore must situate itself within the boundaries set by international law.

Does this mean that all migrants, including irregular migrants, should have all the same entitlements as citizens? No, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights has clarified that differential treatment of persons on the grounds of nationality or legal status is permissible when it is **in accordance with the law, pursues a legitimate aim, and remains proportionate to the aim** pursued. And, the UN Committee on the Elimination of Racism, of which Belgian expert Marc Bossuyt who presides the Returns Commission is a member, has further specified that immigration policies should not have the effect of **discriminating** against persons based on race, colour, descent, or national or ethnic origin.

So, tests of legality, proportionality and non-discrimination by courts and tribunals of migration policies are therefore important. Our High Commissioner for Human Rights Michele Bachelet has expressed her support for the principled work of many courts and tribunals across the EU, which continue to uphold national and international, despite facing smear campaigns in some countries. If and how European and national justice systems uphold the human rights of migrants in vulnerable situations will indeed be a test for the strength of the **rule of law** in Europe.

But, let me move to another element of the rights-based approach to migration: **data collection**. Discussion on migration tend to be based on little research and numerous assumptions. It also tends to be an emotional rather than rational conversation. Yet, could it be that approaching migration purely from an emotional standpoint might not be conducive to the most effective responses to migration, including in the area of returns?

I would like to illustrate this with an example. The effectiveness of return policies is usually measured in numbers. But does this provide a real picture? How many of those who are forcibly returned actually depart again for Europe, setting off a costly cycle of returns and departures? When migrants are deported to countries to which they have limited or no links, or in which they face the same conditions that compelled them to leave in the first place, such returns are not **sustainable**. Instead, they lead to repeated cycles of migration. Returns are much more likely to be effective if they are voluntary and accompanied by tailored reintegration programmes.

Voluntary return should always be given preference over forced return, and this also requires information about voluntary return in languages that migrants understand. However, returns can only be called voluntary if migrants are able to give their **free, prior and informed consent** to returning home voluntarily. This is conditional on the absence of any coercion, threat, intimidation or manipulation. Now, how many migrants return voluntarily from the EU? We don't know since many EU countries do not differentiate between voluntary return and forced deportation.

Sadly, we are witnessing around Europe how migrants are denied their rights to health, housing, education and other social protections in an effort to coerce them into opting for a so-called "voluntary return".

Now, this is an area on which our office has done some research, and there is no evidence that denying health services encourages people to leave voluntarily. As Jan Braat from the City of Utrecht will tell you, a person who is sick is highly unlikely to go anywhere. What we did find was that when migrants are deprived of access to basic services, homelessness rises, public health is compromised, and health services expenditure increases as people cannot be treated for small illnesses and are only attended to when the situation becomes critical, usual in the emergency room.

I would like to mention in this regard, that Belgium has supported the recommendation received under the Universal Periodic Review to take additional measures for the access for migrants in an irregular situation to health-care services (Greece).

Denying social rights is also used by a number of countries as a deterrent, with the aim of discouraging potential migrants from coming. But, there is also no proof that the deprivation of access to social rights discourages people in countries of origin from choosing one country over another, since the country of destination tends to be chosen based on language or the presence of community members.

But, actually, we do not know for sure how migrants chose the country of destination or if they chose at all, because the voice of migrants themselves is mostly absent from the discussions that inform migration governance policies.

This brings me to the principle of **participation**. Migrants and refugees and organizations representing them should be consulted and participate in the decisions affecting them. Target 16 of the Sustainable Development Agenda, to which Belgium committed itself, calls for ensuring responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels.

In addition, States are encouraged to engage in a constructive dialogue with civil society organisations. An empowered civil society is an essential feature of a democracy. As the Polish philosopher Zygmunt Bauman said "the best possible society is one that is always aware of its imperfections and continuously strives to overcome them."

There is a tendency in Europe now to think that migration will be halted through campaigns in the countries of origin about the perils of the journey. The EU and its member States are also stepping up **development assistance**. While this is of course to be commended, if the assumption is that better infrastructure will keep would-be migrants at home, the strategy may fail.

Why? Because migration is a complex phenomenon and research on the linkages between development and migration is inconclusive. Yet, as the European Commission fashions itself as a geopolitical commission, the risk is real that the rights-based approach to development becomes subservient to a migration-approach to development. There should be no trade-off between political interests and human rights, or between development support and the dignity and rights of migrants and refugees in Europe.

I would like to invite everyone in this room to read the latest UNDP report Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe. The study, which interviewed almost 2,000 irregular migrants from almost 40 African countries in 13 European countries, all of whom self-declared that they did not come to Europe for asylum, offers some surprising findings.

94% of the irregular migrants interviewed said they experienced danger on their journey to Europe. However, only 2 % of them said that a greater awareness of the dangers of the journey would have caused them to stay at home. And, when it comes to returns, the survey finds that those who are working in the host country are far more likely to consider a return home than those who are not working.

As EU member States seek to accelerate returns, it is also worth noting that the rate of effective returns to third countries has remained relatively stable around 36 - 37% since 2014, according to the European Commission. The EU rate of returns drops to 27% if returns to the Western Balkans are excluded. The low rate of returns is largely due to the lack of cooperation from third countries. For Central and East Africa, the average EU return rate reaches a low of 15%. This is why return and readmission are two sides of the same coins. Since the European Commission was granted the competence to negotiate agreements at EU level in 1999, it has signed 18 formal readmission agreements.

But, according to a recent paper by the European Policy Centre, for the sending countries readmitting one's own nationals is often expensive and politically unpopular. A public backlash led Mali, for example to withdraw from an agreement in 2016. Often, these agreements also seek the readmission of non-nationals, like persons from neighboring countries, which compounds the reluctance as African countries in particular already host high numbers of refugee and migrant populations.

It is therefore likely that, as long as the inequality between sending and receiving States remains what it is today, receiving countries will, de facto, even with readmission agreements in place, not be able to achieve a 70% returns rate by 2020 -- the goal advanced by the European Commission -- let alone deport all irregular migrants.

While there are obviously no data on the number of irregular migrants in Europe, pushing them into invisibility, just closing our eyes to their presence, locking them up indefinitely, shipping them from one EU country to another, or pretending that returns are the "solution" does not take the current political realities into account. These policies also fail to capitalize on the potential of those irregular migrants who simply cannot be returned, condemning them to a life in illegality. For this group, the question of temporary stay or access to the labor market needs at least to be asked.

Some other findings of the UNDP report: for the majority of those interviewed, getting a job was not the only motivation to move. Also, most irregular migrants had higher education levels than the average citizen in their country of origin. And, most did not consider themselves ‘poor’ in Africa.

Interestingly, a whopping 77 % of all those interviewed felt that their voice was unheard or that their country's political system provided no opportunity through which to exert influence on government; and 62 % felt they had been treated unfairly by their governments, with many pointing to ethnicity and political views as reasons for this perception of unfair treatment.

This shows the great need for the EU and its member States to intensify support for human rights, democratization, rule of law, participation, good governance, and accountability in its development partnerships.

One of the very rewarding projects that our office here in Brussels worked on a few years ago was to help Belgium's Development Cooperation, now Enabel, to adopt a human rights based approach to all its development cooperation.

Because to be coherent, European governments have to hold themselves to all these principles too. And, if we are serious about tackling the drivers of migration, we need to look beyond development cooperation, and **question certain regional and national policies, and business practices** towards third countries that make the enjoyment of human rights by the people living in these countries more difficult. In fact, human rights impact assessments should become a standard part of all legislative action and policy-making processes in member States as well as the EU.

Another principle that should guide return processes is **transparency**. Currently, significant divergence remains between States' return practices. A country considered safe by one EU member State, can be considered unsafe by another. An example is Afghanistan, where returns continue in spite of the assessment by UNHCR in August 2018 that Kabul could not be considered safe for returns. Several member States have actually accelerated returns to Afghanistan in 2019, as violence soared.

Increasingly, EU readmission partnerships are taking on an informal nature and are not subject to scrutiny by the European Parliament. The EU Turkey statement, for example, was not only never approved by the European Parliament, it was also not debated in national parliaments.

Neither can civil society engage on these agreements since they are negotiated through obscure processes and not always published. Importantly, informal readmission agreements by the EU cannot be reviewed by the Court of Justice of the European Union, so we have not only created a democratic blind spot, but also substantial legal uncertainty. Several agreements are secret, as result of which their legality and necessity is beyond review.

Most readmission agreements with third countries, however, are concluded at national level. EU member States have over 300 bilateral agreements with non-EU countries. Multiple recent

agreements involve EU resources and support. Sometimes there is no clear signatory and readmission agreements are published as a press statement or not at all.

To uphold its commitment to the rule of law, the EU and its Member States should move away from the informal nature of some of the agreements on migration with third countries. Instead, they should ensure that such agreements are anchored in the rule of law and open to **judicial review.**

This brings me to another principle of the human rights based approach, maybe the most important one: **accountability**.

In many countries, procedural safeguards in returns processes have been reduced in order to expel individuals faster, in particular, to the **right to appeal and assessments of the risk of refoulement**. Let me explain briefly.

States have an obligation to ensure that no person is returned to a place where there are substantial grounds to believe that he or she would be at risk of torture or other cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment, or other irreparable harm. The prohibition of non-refoulement applies to all persons, regardless of their origin, and regardless of whether they ever sought asylum or not.

Jurisprudence by the European Court for Human Rights and the Court of Justice of the European Union has interpreted the definition of refoulement to include the risk of flagrant denial of justice, serious mental or physical illnesses or extreme cases of generalised violence.

In 2014, the UN Committee against Torture cautioned Belgium not to rely under any circumstances on diplomatic assurances rather than observing the principle of non-refoulement. It also called on Belgium, to determine the applicability of the obligations it has assumed under article 3 of the Convention against Torture, to thoroughly examine the merits of each individual case, including the overall situation with regard to torture in the country concerned.

In November 2017, UN Special Procedures sent an urgent appeal to Belgium regarding the forced return of Sudanese migrants, in cooperation with a delegation of Sudanese officials who provided such diplomatic assurances.

In the second cycle of the Universal Periodic Review, Belgium supported the recommendation to "adopt legal and administrative measures aimed at guaranteeing the principle of non-refoulement, in order to prevent extradition or return of asylum seekers and migrants who are at risk of being subject to torture or ill-treatment."

Indeed, the prohibition of non-refoulement and collective expulsion requires that, prior to being deported, all migrants have a right **to an individual assessment**, in accordance with due process and fair trial guarantees. It also includes examining the risk of indirect or chain refoulement through secondary expulsion when the person is deported to a country of which she or he is not a national. This individual assessment should look at all human rights protection needs.

Again, in November 2019, the UN Human Rights Committee recommended that Belgium should take all necessary measures to guarantee an individualized assessment for each case of asylum or return, and ensure the monitoring of removal operations in an effective and independent manner.

As for the deportation of children, under a human rights oriented migration policy **the best interest procedure for the identification of durable solution** should be developed. UN Human Rights Regional Office with partners published a Guidance to respect children's rights in return policies and practices, available on our website, which presents detailed information how to develop such a procedure.

On a positive note, I would like to flag that Belgium has supported the recommendation received under the Universal Periodic Review that migrant women can seek protection from domestic violence and halt deportation procedures in this context. (Albania)

The principle of accountability does not only require adequate **monitoring of removal operations**, but also a monitoring post-return, mechanisms as part of an effective return practice. Neither the EU nor its member States have systems in place to track individuals following their deportation. Even though States are obliged to monitor conditions throughout forced deportation, this ends at the point of arrival in the third country.

Independent mechanisms for continuous **human rights monitoring post-return** should be instituted in order to ensure that the return did not violate the principle of non-refoulement, the right to seek asylum, or the prohibition of arbitrary and collective expulsions; to guarantee that all allegations of human rights violations during return processes are promptly and impartially investigated; to monitor the human rights situation of migrants who have been returned in both forced and voluntary processes; and to ensure access to effective complaints mechanisms and remedies. Such a mechanism should include the views of independent experts and civil society.

Ladies and Gentlemen,

With regard to durable and humane solutions for people in vulnerable situation, a few words should be said about **detention and alternatives to detention in return procedures.**

The prohibition of arbitrary detention implies that the use of detention in return procedures should always be a rare and exceptional measure, rather than a routine tool of immigration enforcement.

In March 2014, the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination in its concluding observations recalled that Belgium should ensure that non-custodial measures are used whenever possible and that detention of asylum seekers at borders is used as a measure of last resort.

Indeed, immigration detention must never be prolonged or indefinite. It may not take place in conditions falling below international minimum standards; and it must provide meaningful access to legal assistance, due process and other procedural safeguards. Any detention that fails to safeguard these rights will clearly be arbitrary and strictly prohibited.

Belgium supported the recommendation received under the Universal Periodic Review to restrain detention of asylum seekers to exceptional cases, always seeking the judicial review of these detentions, in accordance with human rights international law. (Chile)

Immigration detention also increases risks of ill-treatment. A number of reports in recent years have documented serious human rights violations suffered by detained migrants, including children.

I am very keen on main findings of discussion to be held during the panel on alternatives to detention. A common criticism of alternatives by States is that too few people returned to their countries of origin. We need to look at what improvements are possible. But let us be honest, return percentages from detention centres in many EU member states are also often low. Why do similar rates prompt loud calls for ending alternatives, but not to close detention facilities? This, I think, gives cause for reflection.

The domestic political pressures to continue immigration detention can be high as people want the government to be "tough" on irregular migrants. But the financial cost of detention is high, if you consider that many of those detained cannot be deported. It also comes with a high human cost, undermining as it does the dignity of migrants who are deprived of their liberty without ever having committed a crime. And allow me to specify that under international law entering the country without the required documentation can be an administrative violation but never criminalized.

In November 2019, the Human Rights Committee in its Concluding Observations regretted the construction of family units for immigration detention. The Committee recommended that Belgium prohibit the detention of migrants (especially families, pregnant women and children), and develop alternatives to detention in conformity with its international human rights obligations and the best interests of the child and the family unit.

In February 2019, the Committee on the Rights of the Child had already called on Belgium to put an end to the detention of children in closed centres, and to use non-custodial solutions; to ensure that the best interests of the child are a primary consideration, including in matters relating to asylum and family reunification; and develop and disseminate child-friendly tools to inform asylum-seeking children about their rights and the ways to seek justice.

The International Convention of the Rights of the Child is the single most widely ratified human rights instrument in the world, with 196 states parties. This shows the significance that is universally attached to protecting children's rights around the world. The Committee on the Rights of the Child (CRC) has stated clearly that the immigration detention is never in the interest of the child and should therefore be banned.

Protecting children from trafficking and exploitation is a very real challenge that is often used to justify detention. We are aware of cases of children disappearing from non-custodial facilities. And our office fully supports efforts to curtail human smuggling and combat trafficking in persons.

However, the argument that detention is for children's own good is also not satisfactory. Effective, tailor-made guardianship systems can provide an important way out of having to choose between the lesser of two evils.

Interestingly, Belgium accepted the recommendation received in the Universal Periodic Review to ensure that children and unaccompanied minors are not detained. (Afghanistan)

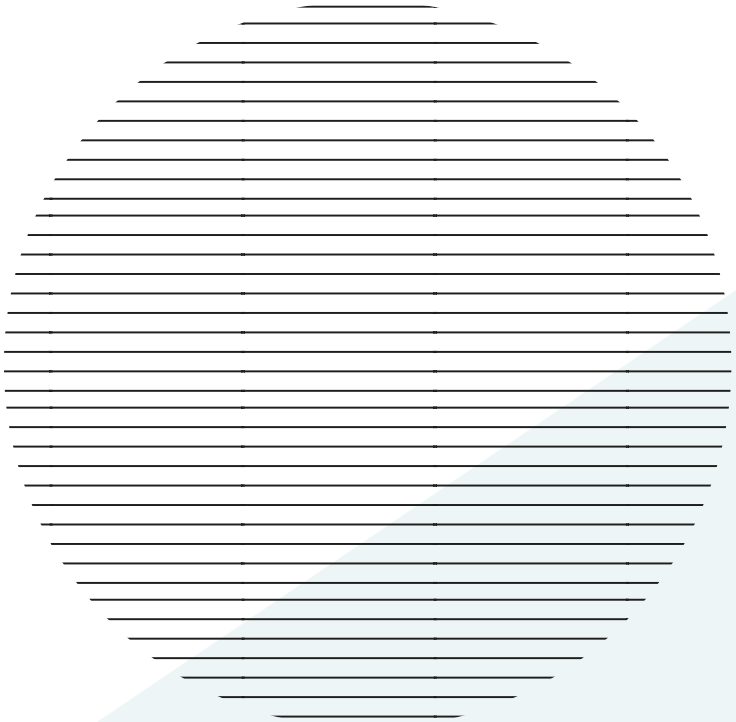
In celebration of the 30th anniversary of the Convention, we welcome the pledge of Belgium related to develop a child-friendly version of the Concluding observations of the United Nations Committee on the Rights of the Child on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium.

It is now crucial that the national government sets out a roadmap to end child detention. Even if this cannot be achieved immediately, it is important to publicly show this is the aim and to identify what needs to be done to achieve it. This needs to be a collaborative effort. Only if government, international organisations, NHRI and civil society put their heads together to look for solutions that work for all, and progress can be made. Looking at the participants here to today, I am encouraged to see many potential partners in this regard.

Conclusion

The new President of the European Commission Ursula von der Leyen has said: **"**Migration will not go away – it will stay with us. Therefore, a Europe that is so proud of its values and the rule of law, has to be able to come up with an answer that is both humane and effective".

As the title of this conference tells us, it is time to seek **human rights-based durable solutions** for migrants and for migration governance. Narratives of intolerance and exclusion are harmful and, as I have tried to show throughout my presentation, not conducive to effective migration management, of which returns policies are a component.

The reality we are facing now around Europe is that a lack of human rights-based migration governance, coupled with anti-migrant discourse and, in some circles also xenophobia, is leading to the routine violation of migrants' rights in transit, at international borders, and in the countries of destination. Countries of the Mediterranean are left on their own as countries of first entry, the EU borders are externalised and responsibility is shifted to countries of the Western Balkans often with much less capacity and resources than EU member States. We have also seen the criminalisation of solidarity spreading around Europe. It is not a pretty picture and not easy to explain to outsiders for a continent that proportionally hosts only a relatively small number of migrants worldwide.

Countries around the world are watching closely. Will European countries be consistent in their external and internal policy positions on human rights, the rule of law and civic space, or will they abandon their values and principles?