



La politique de retour forcé, une politique efficace ?

novembre 2019

**CIRÉ**

Sommaire

Introduction	3
Différencier rapatriement et refoulement	4
Une absence de critères d'évaluation de la politique de retour	5
Des données volontairement dissimulées ?	6
Conclusion	7

Écrit par Benoît De Boeck - service études et politique

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2019 - cire.be

Introduction

Depuis que les centres fermés existent, les critiques à l'égard de la politique de retour forcé et de l'enfermement des étrangers n'ont pas manqué. Elles portent pour l'essentiel sur le fait que la politique de retour forcé est attentatoire à la dignité humaine et qu'elle peut générer des violations des droits fondamentaux des étrangers qui la subissent. Nous n'y reviendrons pas dans cette analyse.

Un autre aspect de la politique du retour forcé, moins médiatisé, mais qui mériterait aussi certainement d'être questionné est celui de **l'efficacité de la politique de retour forcé**.

Pour ce faire, il convient toutefois de bien comprendre au préalable les **différentes réalités du retour qui se dissimulent derrière la terminologie** utilisée par l'administration (l'Office des étrangers) en matière de retour, pour éviter un certain nombre de confusions.

Ainsi, des concepts tels que demandeur d'asile, réfugié, illégal, expulsion, éloignement, retour forcé, rapatriement, transfert Dublin, transfert bilatéral, refoulement, retour volontaire, retour autonome... sont souvent employés ou compris de manière erronée par les responsables politiques, la presse et les médias.

Alors que, pour le dictionnaire Larousse, un **retour** est entendu comme « le fait pour quelqu'un de revenir vers l'endroit d'où il est venu », un **rapatriement** est entendu comme « le fait de faire revenir des personnes, des biens, des capitaux dans leur pays d'origine ». Un **refoulement** est entendu comme « le fait de faire reculer, de repousser quelqu'un ».

Pour l'Office des étrangers, les concepts susmentionnés ont chacun une signification bien précise, tout en recouvrant des **réalités très différentes**. Ainsi, par exemple, une personne rapatriée peut, dans certaines circonstances, l'être vers un pays où elle n'a jamais mis les pieds. Une personne faisant l'objet d'un refoulement peut être envoyée vers un pays, voire vers un continent, dont elle n'est pas originaire. Une procédure de retour volontaire peut concerner une personne qui dispose encore d'un droit de rester sur le territoire (par exemple parce qu'elle a une procédure d'asile encore en cours), mais aussi une personne déjà enfermée en vue d'un retour forcé. Enfin, une personne faisant l'objet d'un rapatriement peut être un demandeur d'asile dont la demande n'a pas encore été examinée, un demandeur d'asile dont la demande a été déboutée, un étranger ayant perdu son droit au séjour ou n'en ayant jamais eu, un enfant né et ayant toujours vécu en Belgique... Elle peut même, dans certaines circonstances, être un ressortissant d'un pays de l'Union européenne.

Si les **responsables politiques** de tous bords commettent fréquemment des erreurs quand ils utilisent ces **concepts qu'ils confondent souvent**, on constate que ces dernières 30 dernières années, la quasi-totalité de notre classe politique reste **convaincue qu'il n'existe pas de politique migratoire sans politique de retour**. Cette conviction est tellement ancrée, que la politique de retour en devient la principale composante de la politique migratoire. Dès lors, on ne sera pas surpris que la plupart des partis politiques, lorsqu'ils sont au pouvoir, affirment auprès de l'opinion publique que c'est sous leur législature, ou que c'est grâce à leur ministre, qu'un plus grand nombre d'expulsions a pu être réalisé que dans le précédent gouvernement dont il ne faisait pas partie. Pour ce faire, chacun y va de ses chiffres, les uns cumulant retours forcés et retours volontaires, les autres pointant le nombre de rapatriements forcés, d'autres additionnant rapatriements et refoulements...

Il suffit ici de se rappeler combien l'ancien secrétaire d'État à l'asile et à la migration affichait de manière compulsive les prétendus résultats qu'il affirmait engranger dans sa lutte contre les étrangers en séjour irrégulier : nombre de vols sécurisés, nombre d'expulsions d'étrangers ayant fait l'objet de condamnation pénale, nombre de nouvelles places en centres fermés...

Il s'ensuit que, faute de bien maîtriser le jargon utilisé par l'administration et en l'absence de tout autre critère d'évaluation que celui du nombre de retours effectués, il devient possible pour un responsable politique de faire croire que les résultats de la politique de retour forcé menée sont une réussite, alors qu'un examen minutieux des chiffres démontre que **la politique de retour s'avère très largement être un échec**, quelle que soit l'année de référence prise.

Différencier rapatriement et refoulement

Les **rapatriements** concernent des étrangers qui **vivent depuis plus ou moins longtemps, voire très longtemps, sur le territoire** et qui sont (ou se retrouvent) sans un droit de séjour. Les **refoulements** eux, ne concernent que les **étrangers qui viennent d'arriver** (généralement par avion, plus exceptionnellement par la mer) **en provenance d'un territoire extérieur à l'Union européenne**, que ceux-ci aient eu ou pas par le passé un droit de séjour.

Comprendre la distinction entre rapatriement et refoulement est fondamental. Les rapatriements visent des étrangers qui sont sur le territoire alors qu'ils ont fait l'objet d'un ordre de le quitter. Les refoulements visent des personnes qui, par une fiction juridique, ne l'ont pas encore tout à fait rejoint. Elles sont en quelque sorte dans une zone d'attente, en transit et se voient refuser un accès au reste du territoire.

En cas de décision de rapatriement, l'État belge doit s'assurer que la personne qu'il veut rapatrier dispose bien d'un droit de séjour vers l'État où il veut la rapatrier. Si l'Office des étrangers ne dispose pas du passeport valide de la personne qu'il veut rapatrier, il devra identifier la nationalité de celle-ci, ce qui peut être parfois très compliqué si elle refuse de collaborer. En outre, une fois sa nationalité déterminée, l'Office des étrangers devra encore obtenir un laissez-passer des autorités nationales du pays dont est originaire la personne en question pour l'y rapatrier, ce qui, pour un grand nombre de nationalités, présente un degré certain de complexité et peut prendre de nombreuses semaines, voire de nombreux mois.

Il est aussi important de noter qu'un rapatriement peut concerner non seulement un étranger en séjour irrégulier sur notre territoire, mais aussi un demandeur de protection internationale, que la demande de protection ait été ou non introduite dans notre pays. En vertu d'un Règlement européen fixant les critères permettant d'établir quel État sera responsable de l'examen d'une demande d'asile, le Règlement Dublin, l'État belge peut être amené à décider de « rapatrier » un demandeur de protection internationale vers l'État européen auquel il incomberait, selon ledit Règlement, de traiter cette demande. Dans cette situation, et pour peu que l'État sollicité pour prendre ou reprendre en charge le demandeur de protection internationale ne réponde pas négativement aux sollicitations de la Belgique endéans un délai relativement bref, l'État belge pourra 'transférer' ce demandeur de protection internationale vers cet État européen.

C'est pourquoi, sans doute, les autorités belges ont souvent eu pour ambition affichée de « maximiser » **ces transferts « Dublin »**. Ils sont moins coûteux (notamment parce que les demandeurs ainsi transférés nécessitent moins souvent de faire appel à une escorte policière), moins longs à organiser qu'un rapatriement vers le pays d'origine et **permettent ainsi de gonfler le total du nombre de rapatriements opérés sur une année**.

Peu importe au final si la personne « dublinée » revient ensuite rapidement en Belgique.

Enfin, même lorsque le rapatriement a lieu vers le pays d'origine, on constatera que dans nombre de cas (793 cas en 2017, 857 en 2016), ces rapatriements concernent des ressortissants de l'Union européenne qui pourront facilement revenir vers la Belgique s'ils y ont leurs attaches.

Cependant, s'il y a décision de refoulement – même si la personne en question n'a pas/plus de passeport authentique ou qu'elle n'a pas de droit de séjour dans l'État vers lequel elle sera refoulée – la Belgique peut, en principe, la mettre dans un avion de la même compagnie aérienne avec laquelle elle est arrivée, et à destination du pays dont elle est venue. Par ailleurs, dans la plupart des cas, les frais liés à ce refoulement seront à charge de compagnie aérienne en question.

Il est donc bien plus aisé pour l'Office des étrangers de refouler un étranger que de le rapatrier.

Une absence de critères d'évaluation de la politique de retour

La Belgique peut refuser l'accès au territoire, et ainsi refouler une personne pour plusieurs raisons. **Le premier motif de refus d'accès au territoire est que l'étranger n'est pas en possession des documents ou pièces justifiant son séjour au moment où il est contrôlé.** Contrairement à une idée assez répandue, la majorité des personnes ne sont donc pas refusées parce qu'elles se présentent au contrôle à la frontière avec un passeport, avec un document de voyage faux ou falsifié, ou avec un visa périmé ou non valable.

Par exemple, une personne peut se voir refuser l'accès au territoire car elle ne peut pas présenter une copie de la prise en charge légalisée envoyée dans le cadre d'une visite familiale ou amicale, parce qu'elle ne peut pas présenter de réservation d'hôtel, parce qu'elle ne peut pas citer les lieux qu'elle compte visiter dans le cadre d'une visite touristique, parce qu'elle ne peut pas présenter l'invitation de l'association qui l'a invitée à intervenir lors d'un colloque... Ce motif de refus d'accès au territoire offre à l'administration chargée d'exercer le contrôle aux frontières, le plus souvent à l'aéroport de Bruxelles national, un **très large pouvoir discrétionnaire**. Derrière ce motif légal se cache un **très large éventail de possibilités de refus d'accès au territoire**, non autrement précisé par la loi. Il est d'ailleurs à noter que les documents en question ont parfois déjà dû être présentés au Consulat belge pour obtenir, le cas échéant, un visa de court séjour, ou que même présentés après le refus d'accès au séjour, l'Office des étrangers n'est pas tenu de changer sa décision.

On peut dès lors se demander, lorsque les chiffres du nombre de rapatriements s'annoncent 'mauvais', s'il n'existe pas une **tentation de gonfler ceux du refoulement**, les refoulements servant en quelque sorte de variable d'ajustement.

La distinction est d'autant plus complexe que la majorité des rapatriements se font à partir de centres fermés mais pas toujours, et qu'occasionnellement, des "retours volontaires" se font depuis des centres fermés. En effet, certains rapatriements se font depuis des prisons, si la personne y a été écrouée à la suite d'une condamnation pénale. Il arrive aussi que des personnes soient expulsées depuis un centre ouvert (par exemple des demandeurs d'asile "dublinables") ou depuis des unités familiales (maisons de retour). Par ailleurs, une minorité des "retours volontaires" se fait depuis un centre fermé, quand la personne accepte cette possibilité en signant un document, en échange d'une prime qui lui est versée lors de son départ.

Parmi les critères permettant de mesurer l'efficacité des retours forcés, celui auquel on pense spontanément est **le nombre de retours forcés**. A-t-on expulsé plus ou moins d'étrangers que les années précédentes ? Il s'agit d'un critère important, mais qui **ne peut pas suffire à évaluer la politique de retour**. Il conviendra tout d'abord d'examiner si les personnes ont été expulsées dès leur arrivée ou alors qu'elles étaient en séjour irrégulier sur le territoire. Il conviendra aussi d'examiner si les personnes éloignées sont des ressortissants de l'UE ou de pays tiers et dans ce dernier cas, si elles ont été rapatriées dans leur pays d'origine, ou renvoyées ailleurs dans l'UE, par exemple via le mécanisme du Règlement Dublin.

D'autres critères d'évaluation nécessitent de prendre en compte d'autres données que les seuls nombres d'expulsions, rapatriements, refoulements... Ainsi, on pourra considérer la proportion des étrangers en séjour irrégulier détenus en centre fermé qui ont finalement été rapatriés dans leur pays d'origine, la proportion d'ordres de quitter le territoire délivrés par rapport à ceux mis en œuvre, le nombre de demandeurs d'asile déboutés par rapport au nombre d'étrangers rapatriés...

On pourra encore comparer le nombre de retours forcés (rapatriement dans le pays d'origine) et le nombre de "retours volontaires", qui coûtent sensiblement moins cher que les retours forcés..

On pourrait encore ajouter, toujours pour évaluer la politique de retour, le coût moyen du retour forcé et quelle est son évolution au fil des ans. En allant encore un cran plus loin, on pourrait observer à combien s'élève le coût moyen du retour par nationalité, par type de retour...

Des données volontairement dissimulées ?

Pour qui s'intéresse à la détention administrative des étrangers et aux expulsions, **il n'est pas toujours aisé de trouver des données fiables sur le nombre de personnes écrouées en centre fermé et éloignées du pays**. Les rapports statistiques annuels de l'Office des étrangers comportent bien quelques données sur le nombre d'écroués en centre fermé et d'éloignements effectués chaque année. Force est cependant de constater que le nombre d'écroués ne correspond pas exactement au nombre d'étrangers écroués en centre fermé au cours d'une année X. En effet, il est loin d'être exceptionnel qu'un étranger soit écroué en centre fermé à plusieurs reprises au cours d'une même année. Par ailleurs, les étrangers écroués à une date précédant l'année de référence et toujours détenus l'année de référence ne sont pas repris dans ce nombre. D'autre part, comme les données relatives au nombre total d'éloignements opérés à partir du centre fermé ne précisent pas la nature de l'éloignement (rapatriement ou refoulement), il est difficile de savoir précisément à combien s'élève le taux de rapatriement des étrangers détenus en centre fermé en raison de leur séjour irrégulier.

Grâce aux chiffres publiés par Myria dans un rapport de décembre 2018¹, il est cependant possible d'évaluer le taux d'éloignement par type d'écrou. Sur les 7.105 étrangers détenus en centre fermé en 2017, 4.334 l'avaient été à la suite de leur séjour irrégulier, 2.415 l'avaient été à la suite d'un refus d'accès au territoire et 355 après avoir introduit une demande d'asile sur le territoire. Au niveau des sorties du centre, on comptait cette année-là 3.522 rapatriements (2.117 vers le pays d'origine et 1.405 vers un pays de l'UE), 2.193 refoulements et 1.183 libérations. On peut donc estimer à environ 90% (2.193 refoulements effectifs pour 2.415 décisions de refoulement) le taux d'étrangers ayant fait l'objet d'une mesure de refoulement, alors que le taux de rapatriement des étrangers en séjour irrégulier vers leur pays d'origine n'atteindrait pas les 50% (48,8%, soit 2.117 rapatriements vers le pays d'origine, pour 4.334 décisions de rapatriement).

L'analyse des données de l'Office des étrangers reprises sur son site web permet de constater qu'**entre 2014 et 2018, le nombre d'étrangers écroués en centre fermé a sensiblement augmenté** : de 5.602 premiers écroués en 2014, à 8.158 en 2018. Soit une augmentation de 45,6 % ! Sans grande surprise, on constate que sur cette même période, le nombre d'éloignements opérés à partir des centres fermés a aussi augmenté : de 4.360 à 4.981. Toutefois, cette augmentation (14,2 %) est trois fois plus faible que celle de l'augmentation du nombre de détenus dans les centres fermés.

Dès lors, le taux d'éloignement (rapatriement et refoulement) à partir des centres fermés est passé de 77,8% en 2014 à 61,1% en 2018, soit le taux le plus bas depuis 2001. **Près de quatre détenus sur dix ont donc été libérés des centres fermés où ils étaient écroués en 2018.**

En distinguant les chiffres du refoulement et du rapatriement, on constate qu'entre 2014 et 2018, on a eu une augmentation de 43,5% du nombre de refoulements (de 1.544 refoulements à 2.216) et une augmentation de 13,1% du nombre total de rapatriements (de 3.519 à 3.980).

Ce « succès » très relatif des autorités doit cependant être tempéré par les éléments suivants :

En 2018, le nombre global de rapatriements (3.980) diminuait pour la 2e année consécutive, puisqu'il s'élevait à 4.503 en 2017 et à 4.651 en 2016.

Les rapatriements ayant spécifiquement pour destination les pays d'origine sont de moins en moins nombreux depuis 2015. Cette année-là, ils s'élevaient à 3.107 avant de descendre à 3.080 en 2016, 3.001 en 2017 et 2.842 en 2018. Douze ans plus tôt, en 2007, on comptait 3.771 rapatriements vers les pays d'origine.

Les ressortissants des pays tiers rapatriés vers un pays tiers (2.208 personnes en 2017) sont moins nombreux que les étrangers rapatriés ou transférés vers un autre pays de l'UE (2.295 personnes en 2017).

¹ MYRIA, Centre fédéral Migration, « Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique - Droit de vivre en famille sous pression », MyriaDoc8 p.10, décembre 2018.

Conclusion

Les étrangers rapatriés ou transférés vers un autre État de l'Union européenne sont, pour une part très importante d'entre eux, renvoyés dans un pays voisin de la Belgique. Ainsi en 2016, sur 2.428 renvois vers un pays de l'UE, 43% (1.048) de ces renvois² ont eu pour destination la France, l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Grand-Duché du Luxembourg. On pointera que ces renvois vers un pays voisin frontalier de la Belgique ont eu lieu dans 287 cas (27,3%) par avion !

Le budget consacré aux retours forcés est passé de 63.000.000 euros en 2014 à 88.400.000 euros en 2018, soit une **augmentation de 40,3% sur 5 ans** ! Rapporté au nombre d'éloignements réalisés (refoulements et rapatriements), le coût moyen de ces éloignements est passé de 12.457 euros à 14.267 euros entre 2014 et 2018.

Si on tient pour établi que le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire belge se situe dans une fourchette comprise entre 100.000 et 200.000 personnes, il faudrait, au rythme actuel des expulsions et si ce nombre de personnes cessait de croître, entre 25 et 50 ans pour expulser par la force l'ensemble de ces personnes.

On pointera enfin qu'en 2017 et 2018, respectivement 11.539 et 9.317 demandeurs d'asile ont reçu une décision négative définitive du Commissariat aux réfugiés, soit un total de 20.856 personnes, alors que sur le même laps de temps seuls 5.843 étrangers ont été rapatriés dans leur pays (dont plus de 1.200 ressortissants européens) et 6.821 étrangers sont rentrés dans le cadre d'un retour volontaire, soit un total de 12.664 personnes. À supposer que toutes ces personnes rentrées dans leur pays à la suite d'un rapatriement forcé ou d'un retour volontaire étaient des demandeurs d'asile, **le taux de retour des demandeurs d'asile déboutés serait à peine de 60 %**. Or c'est très loin d'être le cas puisque le nombre de rapatriements forcés inclut beaucoup d'étrangers qui n'ont jamais demandé l'asile et puisque le retour volontaire concerne aussi des personnes qui n'ont jamais demandé l'asile, ou qui se sont désistées de leur demande d'asile en cours de procédure.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il convient de se demander **si la politique de retour ne peut pas, ou même ne doit pas, être qualifiée de totalement inefficace.**

En additionnant le nombre des rapatriements réalisés avec celui des refoulements effectués et en considérant les transferts Dublin comme des rapatriements, l'Office des étrangers et les responsables politiques essayent de faire croire que le nombre de rapatriements est plus élevé qu'il n'est en réalité. Force est cependant de constater que le nombre de ressortissants de pays tiers rapatriés dans leur pays chaque année reste relativement insignifiant (environ 2.208 personnes en 2018), tout particulièrement si on le compare avec le nombre d'arrivées de migrants sur le territoire.

La lutte contre le phénomène migratoire au moyen d'une politique de retours forcés (et volontaires) n'a pas permis, ne permet pas et ne permettra vraisemblablement jamais à l'avenir de solutionner le réel problème que constitue, pour une société démocratique, la présence de nombreux étrangers privés de presque tous droits en raison de l'irrégularité de leur séjour. **Cette lutte s'avère aussi vaine que de lutter contre la Géographie et l'Histoire.**

² Chambre des représentants, Questions et réponses écrites, 23-02-2018, p.399-400, QRVA54 146.

Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 28 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

| www.CIRÉ.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- L'Olivier 1996
- Le monde des possibles
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)
- Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)