

---

# COMMISSION BOSSUYT

## ANALYSE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

---

synthèse

octobre 2020

---

# Commission Bossuyt : analyse de la société civile

## Réponse de la société civile au rapport final de la commission chargée de l'évaluation de la politique de retour volontaire et d'éloignement forcé d'étrangers

Une réalisation de : ABVV-FGTB, avocat.be, Caritas International, CIRÉ, CNCD-11.11.11, JRS Belgium, Ligue des droits humains, Liga voor mensenrechten, Denktank Minerva, Orbit, MOC, Nansen, Plateforme mineurs en exil/platform kinderen op de vlucht, Point d'appui, Vluchtelingenwerk Vlaanderen



Éditrice responsable : Sotieta Ngo, CIRÉ asbl, rue du vivier, 80-82, B-1050 Bruxelles

Date de publication : octobre 2020

Ce rapport est téléchargeable au format PDF sur le site [www.cire.be](http://www.cire.be)

## 1// INTRODUCTION

Le rapport final de la commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers (dite « commission Bossuyt ») a été présenté mi-septembre 2020 au parlement. Cette commission avait été mise en place par le gouvernement en mars 2018 afin d'évaluer la politique de retour menée par la Belgique, suite au scandale de « l'affaire des Soudanais ». Pour rappel, ceux-ci avaient été soumis à identification par les autorités soudanaises dans des centres fermés belges, expulsés, puis torturés par ces mêmes autorités...

Plusieurs acteurs de terrain se sont réunis afin d'analyser ce rapport et de le questionner de façon rigoureuse, détaillée et référencée. C'est la synthèse de ce travail qui est exposée dans ce document. Y sont d'abord examinés la composition, les postulats de départ et la méthodologie de la « commission Bossuyt », ainsi que leurs effets sur le contenu du rapport. Sont ensuite détaillés les « angles morts », les questions omises ou rapidement évacuées, les « questions importantes » ainsi que les principales recommandations formulées par la commission Bossuyt.

## 2// POSTULATS GÉNÉRAUX ET MÉTHODOLOGIE DU RAPPORT

Si le rapport de la commission constitue bel et bien une analyse (d'une part) de la législation belge actuelle en matière de retour, il ne permet cependant pas de tirer de conclusions quant à l'application de ces dispositions sur le terrain. De nombreuses données sont manquantes, ce qui entraîne que de nombreuses questions sur les recommandations de la commission Bossuyt restent en suspens.

La société civile a été extrêmement peu impliquée dans le travail de la commission et les personnes sans titres de séjour n'ont pas été consultées du tout. Composée exclusivement d'acteurs impliqués dans le processus de retour (Office des étrangers, CGRA, Fedasil, Police fédérale, AIG, association belge des pilotes et Brussels Airlines) la commission n'apporte aucun regard neuf ou réellement critique sur la politique menée actuellement.

Par ailleurs, le rapport final repose sur un nombre important de postulats de départs non étayés et non sourcés, à partir desquels sont déclinées des recommandations largement orientées vers le retour forcé et la détention. Ne reposant en outre sur aucune assise théorique, le rapport ne peut prétendre être une « évaluation de la politique de retour volontaire et d'éloignement forcé des étrangers ».

- Selon le rapport, une politique d'éloignement plus dure entraînerait une réduction des arrivées irrégulières sur le territoire belge. Cette supposition n'est accompagnée d'aucune source et n'est étayée à aucun moment. Selon l'International Detention Coalition, il n'y a pas de lien entre les politiques strictes de contrôle aux frontières et d'accueil des migrants et le nombre d'arrivées. La détention n'aurait par ailleurs aucun effet dissuasif sur les départs et contraindrait davantage de personnes à entreprendre des voyages plus dangereux<sup>1</sup>.
- Au long du rapport, il est répété que le retour forcé est une nécessité et la détention, un « moyen indispensable » pour le mettre en œuvre. Pourtant, de nombreuses sources étatiques<sup>2</sup> mettent en avant qu'en matière de détention administrative, des périodes de détention plus longues sont inefficaces.
- La commission Bossuyt part du principe que « plus les éloignements forcés sont efficaces et efficients, plus les personnes en séjour irrégulier décideront de quitter le pays volontairement » (p.14). Les chiffres de l'Office des étrangers ne semblent pourtant pas corroborer ces affirmations. Les retours volontaires sont relativement stables dans le temps et peu fluctuants, face à l'augmentation des arrestations administratives et du nombre de premières détentions en centre fermé.
- Les personnes sans titre de séjour sont présentées à plusieurs reprises comme un groupe homogène, enclin à diverses formes de criminalité et représentant un coût financier important pour la société. Le travail non déclaré est pris en exemple, alors qu'il s'agit avant tout d'une forme d'exploitation dont les personnes sans titre de séjour sont victimes. L'amalgame selon lequel le taux de criminalité chez les sans-papiers serait plus important que celui d'une population belge à profil socioéconomique équivalent n'est basé sur aucune expertise scientifique.

1 INTERNATIONAL DETENTION COALITION, "Reframing immigration detention in response to irregular migration. Does Detention Deter?", avril 2015. En ligne : [https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2015/04/Briefing-Paper\\_Does-Detention-Deter\\_April-2015-A4\\_web.pdf](https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2015/04/Briefing-Paper_Does-Detention-Deter_April-2015-A4_web.pdf)

2 Telles que la Commission du Sénat italien pour les droits de l'Homme, le ministère de l'Intérieur britannique, ou Eurostat.

## 3// PRINCIPAUX ANGLES MORTS DU RAPPORT

L'analyse et les recommandations relatives aux alternatives moins coercitives à la détention sont très peu présentes dans le rapport. Les quelques pistes évoquées sont pour la plupart évacuées, sans réelle analyse des raisons pour lesquelles ces procédures échouent, ou sont inapplicables dans le contexte belge. Les normes internationales imposent pourtant aux États membres de mettre en place des mesures alternatives moins coercitives en amont de toute détention. La commission ne s'appuie que sur la « directive retour » du 16.12.2008, sans tenir compte de la jurisprudence européenne, de l'arrêt Mahdi<sup>3</sup> par exemple (qui démontre l'obligation légale d'analyser si d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives peuvent être appliquées dans chaque cas particulier). La disproportion flagrante entre recommandations visant à détenir plus et mesures moins coercitives risque de générer de nouvelles condamnations de la Belgique par les cours et tribunaux, notamment internationaux, et illustre le fait que la commission perçoit la détention comme un préalable systématiquement nécessaire aux mesures d'éloignement.

Le rapport ne s'intéresse pas plus aux dysfonctionnements des procédures de séjour et de protection internationale. Le regroupement familial (principale voie d'accès au séjour en Belgique) n'est pas abordé, alors que restreindre l'accès à celui-ci en augmentant les montants pour pouvoir en bénéficier pousse de nombreuses personnes dans l'irrégularité de séjour. De même, les taux extrêmement faibles d'octroi de titres de séjour sur base de la régularisation médicale génèrent un nombre important de personnes gravement malades en situation irrégulière. Pour ces personnes, l'éloignement forcé présente de grands risques de violation de leurs droits fondamentaux, notamment des articles 3 et 8 de la CEDH. Une amélioration des procédures de séjour et de protection internationale et une meilleure application de celles-ci permettraient de diminuer en amont le nombre de personnes en séjour irrégulier, pour lesquelles aucun éloignement n'est possible sans enfreindre les droits humains. Notons par ailleurs que la question de des personnes inéloignables<sup>4</sup> n'est pas non plus abordée.

Les balises éthiques et déontologiques tant attendues concernant le processus d'identification des personnes en séjour irrégulier ne sont pas abordées, alors qu'il s'agit du point de départ de la création de la commission au vu des événements de 2017...

L'usage de la force lors des procédures d'éloignement n'est pas non plus examiné. Rappelons qu'il s'agit pourtant, et selon les termes d'Etienne Vermeersch lui-même, d'« un des points cruciaux dans la discussion élargie en matière de politique d'éloignement<sup>5</sup> ». Le déroulement des arrestations est également omis.

3 CJUE., 5 juin 2014 (Mahdi c. Bulgarie), C 146/14 PPU.

4 Il s'agit des personnes pour lesquelles aucun retour, et donc aucun éloignement, n'est envisageable.

5 "Rapport final de la commission chargée de l'évaluation des instructions en matière d'éloignement (II) présenté au ministre de l'Intérieur le 31.01.2005", p.66.

## 4// ANALYSE DES « QUESTIONS IMPORTANTES »

Parmi les « grandes questions » abordées, la commission propose d'allonger les peines d'emprisonnement pour séjour irrégulier de 3 mois à 1 an, pour que les juges d'instruction puissent délivrer un mandat d'arrêt ou de perquisition, permettant d'accéder au lieu de résidence des personnes sans titre de séjour, et de les y arrêter. Cette proposition est une atteinte démesurée à l'article 14 de la Constitution belge qui garantit l'inviolabilité du domicile. Ce faisant, la commission est en porte-à-faux avec la jurisprudence émanant de la Cour de Justice européenne, qui a déjà conclu que la détention pénale d'un migrant qui ne se conformerait pas à un ordre de quitter le territoire était incompatible avec la « directive retour »<sup>6</sup>. Nous partageons également le constat du Collège des procureurs généraux selon lequel l'emploi d'une procédure judiciaire à des fins administratives constitue un détournement de procédure manifeste : le séjour irrégulier est une situation administrative, pas un problème d'ordre pénal. Nous nous questionnons également sur la pertinence de surcharger davantage les parquets, magistrats et établissements pénitentiaires (dont on connaît la surpopulation<sup>8</sup>), en permettant d'y emprisonner des personnes n'ayant commis aucun acte répréhensible...

La commission estime souhaitable de transférer au CCE le contrôle de la privation de liberté administrative des étrangers, en lieu et place des chambres du conseil. Bien que le CCE nous semble être le juge naturel pour ce type de procédures, cette modification nécessite des garanties importantes quant au type de recours envisagé (en plein contentieux et avec effet suspensif), et ce telles que prévues par la loi<sup>9</sup> et rappelées en 2014 dans l'arrêt Mahdi de la CJUE. Or, les garanties proposées par la commission Bossuyt ne semblent pas suffisantes à ce stade pour assurer un recours plus optimal.

La Commission Bossuyt procède à un examen minutieux de la jurisprudence afin d'établir qu'il n'y a pas d'unanimité concernant le moment d'évaluation de l'article 3 CEDH. La jurisprudence est pourtant claire et l'arrêt Paposhvili de la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>10</sup> a clos ce débat en 2016. Cet arrêt établit que les États ont l'obligation d'évaluer le risque de violation de l'article 3 CEDH avant l'exécution de toute décision d'éloignement, donc dès qu'une décision d'éloignement est prise. Pour rappel, d'après l'article 1, 6° de la loi sur les étrangers du 15 décembre 1980, une telle décision est prise dès qu'est constatée « l'illégalité du séjour d'un étranger et imposant une obligation de retour », ce qui est le cas, par exemple, d'un ordre de quitter le territoire. Plusieurs considérants de l'arrêt Paposhvili sont univoques et permettent d'arriver à cette conclusion, tout comme l'arrêt S.J. contre Belgique de la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>11</sup>.

6 Correspondant à la partie 1 du rapport final de la commission chargée de l'évaluation de la politique de retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers.

7 Voir en ce sens CJUE, arrêt El Dridi (C-61/11 PPU) et CJE, arrêt Affum, (C-47/15).

8 OBF, "L'Etat belge à nouveau condamné pour la surpopulation dans les prisons", janvier 2019. En ligne : <https://latribune.avocats.be/letat-belge-a-nouveau-condamne-pour-la-surpopulation-dans-les-prisons/>

9 Article 15 de la "directive retour" et article 7 de la loi du 15.12.1980.

10 CEDH, Affaire Paposhvili c. Belgique, requête n° 41738/10, 13/12/2016.

11 CEDH, Affaire S.J. c. Belgique, requête n°70055/10, §103", 27.02.2014. En ligne : <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-141199%22%7D>

## 5// ANALYSE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Nous saluons la recommandation visant à accorder davantage de moyens au service des tutelles et à Fedasil pour les mineurs étrangers non-accompagnés. Nous recommandons que le service des tutelles soit également accessible aux aéroports, au vu du placement en détention de certains mineurs interceptés à la frontière et pour l'âge desquels un doute est émis<sup>12</sup>. Il est par contre inconcevable de pratiquer des tests d'âge sous la contrainte. La radiographie n'est pas le seul moyen d'évaluer l'âge d'un jeune, d'autant que l'exactitude de ce test est très décriée<sup>13</sup>. Il ne peut être appliqué qu'en dernier ressort et, selon l'Ordre des médecins, en aucun cas sous la contrainte. Enfin, si l'objectif est de construire une relation de confiance, le fait d'avoir pratiqué une triple radiographie sous la contrainte lors du premier contact avec les autorités risque de s'avérer contreproductif.

La détention des demandeurs de protection internationale pose également question. La demande de protection internationale nécessite du temps, pour pouvoir respecter les garanties procédurales nécessaires. En outre, livrer son récit d'exil au CGRA requiert une certaine confiance et un minimum de stabilité, éléments difficilement conciliables avec une détention administrative. De plus, les demandes ultérieures sont régulièrement déclarées irrecevables et de manière très stricte, ce qui en détention, peut avoir de lourdes conséquences sur des personnes éloignées vers des pays dans lesquels elles risquent de subir des persécutions. Ainsi, les demandeurs de protection internationale ne devraient pas être détenus durant leur procédure. Les personnes introduisant une demande à la frontière devraient pouvoir avoir accès au territoire, au moins pendant la durée de leur procédure.

Les personnes vulnérables car souffrant de troubles de santé mentale n'ont pas leur place en détention. Une collaboration avec la famille et les proches de la personne concernée semble être une alternative nettement plus efficace que la détention. Une amélioration de la procédure de régularisation médicale<sup>14</sup> permettrait de réduire le nombre de personnes atteintes de maladies graves résidant sur le territoire sans titre de séjour. Nous soulignons que la recommandation selon laquelle « si l'étranger sait qu'il souffre d'une maladie, il doit le mentionner spontanément » (p.78) est peu convaincante. La mention spontanée de maladies peut difficilement être exigée au regard du secret médical. De plus, le manque de confiance des détenus dans le personnel médical des centres fermés rend cette recommandation totalement illusoire.

12 Article 41, §2 de la loi du 12.01.2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

13 Ce qui est, notamment, l'avis de l'ordre des médecins ainsi que du Parlement européen. Cf. ORDRE NATIONAL DES MEDECINS, "Tests de détermination d'âge des mineurs étrangers non accompagnés", février 2010. En ligne : <https://www.ordomedic.be/fr/avis/conseil/tests-de-determination-d-age-des-mineurs-etrangeurs-non-accompagnes>; PARLEMENT EUROPEEN, "Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2013 sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne (2012/2263(INI))", septembre 2013. En ligne : <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+Vo//FR>

Le rapport affiche une volonté manifeste de collecte, de traitement et de transfert des données des personnes en séjour irrégulier. Pas moins de 18 recommandations y ont trait. Nous tenons à rappeler que les personnes concernées par ces mesures n'ont, pour leur très grande majorité, commis aucune infraction et ne représentent donc aucun danger pour la société. La liste de mesures qui portent gravement atteinte à la vie privée des personnes en séjour irrégulier est démesurée par rapport à l'objectif poursuivi, et risque d'être un frein à l'introduction d'une demande de protection internationale des migrants en transit. Les recommandations formulées ne semblent pas avoir été soumises à l'autorité chargée de la protection des données. À cet égard, nous rappelons qu'en février 2019, des ONG ont rédigé un rapport sur les migrants en transit comportant une série de propositions adressées aux autorités<sup>15</sup>. Parmi celles-ci, on relèvera la création d'un ou de plusieurs centres d'accueil et d'orientation pour migrants en transit pour permettre de leur procurer une information complète et compréhensible.

- Concernant les étrangers refoulés aux frontières extérieures, la commission fait le constat en p.69 que « les malentendus à propos du visa Schengen sont fréquents » et met en avant la responsabilité des transporteurs à cet égard. Si nous leur reconnaissons une part de responsabilité, il conviendrait de questionner le rôle des autres acteurs impliqués en amont de l'arrivée sur le territoire. La Belgique fait appel à des sociétés privées pour l'introduction des demandes de visas. Le recours au privé entraîne parfois des coûts supplémentaires importants à charge du demandeur et complique l'accès à des informations claires et exactes si le demandeur ne peut avoir accès à l'ambassade ou au consulat belge. Il serait opportun d'analyser l'impact de ces agences de sous-traitance des ambassades sur l'accès à l'information des demandeurs de visa, ce qui n'a pas été fait dans le cadre du rapport de la commission.
- Concernant les établissements pénitentiaires, la commission recommande l'allongement du délai pour organiser l'éloignement directement au départ de la prison. Augmenter la durée de détention en prison pour des raisons administratives revient à allonger une peine pour des motifs administratifs. Une mesure de privation de liberté dans un établissement pénitentiaire ne devrait être ordonnée que par décision de justice, le contraire créerait un dangereux précédent. La commission suggère également de conclure davantage d'accords avec des pays tiers pour permettre l'exécution de peines de prison au pays d'origine, mais n'examine pas les risques potentiels de violation de l'article 3 de la CEDH pour ce groupe cible. Aucune mesure d'éloignement de ces personnes ne devrait être prise sans une réelle analyse au cas par cas des risques de traitement inhumain ou dégradant en cas d'éloignement.

15 CARITAS INTERNATIONAL, CIRÉ, PLATEFORME CITOENNE DE SOUTIEN AUX REFUGIES, NANSEN, VLUCHTELINGENWERK VLA-ANDEREN, «Migrants en transit en Belgique: recommandations pour une approche plus humaine», février 2019, p.41. En ligne: <https://www.cire.be/publication/migrants-en-transit-en-belgique/>



- Concernant les recommandations au sujet des contrôles de l'AIG (p.109), nous soulignons l'importance de transmettre les rapports d'intervention au parlement et au ministre de la Justice, comme la commission le propose. La récente affaire Chovanec démontre la nécessité d'un contrôle démocratique plus large sur ce qui se passe dans les aéroports.
- Concernant les abus, nous mentionnerons qu'en janvier 2017, la presse révélait que des policiers en charge des rapatriements bénéficiaient de voyages en classe business et de multiples avantages financiers - hôtels de luxe, notes de frais excessives - à la charge de l'Office des étrangers. Une enquête devait être menée sur ces faits mais la situation n'a semble-t-il pas réellement évolué depuis lors. Nous nous interrogeons sur les éventuelles mesures prises depuis 2017 pour éviter ce type d'abus : quelles sont-elles ? Une réévaluation est-elle prévue à intervalle régulier afin d'éviter ce type de dépenses inutiles financées par de l'argent public ?

## 6// CONCLUSION

Le rapport de la commission Bossuyt est basé sur un parti pris évident, pour un renforcement des retours forcés et de la détention, sans jamais en questionner la nécessité ou le sens. Les pratiques actuelles ne sont pas réellement étudiées, des problématiques sont omises et de nombreuses données sont manquantes. Les données quantitatives disponibles montrent pourtant qu'une politique basée sur la criminalisation du séjour irrégulier, le contrôle, la détention et la répression est extrêmement coûteuse et n'a pas les effets escomptés par ceux qui la mettent en œuvre.

Les dysfonctionnements de la loi du 15.12.1980 et l'absence de politique structurelle en matière d'accès au séjour légal à partir du territoire belge provoquent une augmentation constante du nombre de personnes sans titre de séjour. Aborder la problématique de l'irrégularité de séjour sous le seul angle du retour est un leurre. En l'absence d'amélioration et d'élargissement des voies d'accès au séjour légal pour les personnes en séjour irrégulier, le constat d'échec sera inéluctablement amené à se répéter.

La politique migratoire doit être basée sur un accueil digne, un accompagnement personnalisé et la recherche de solutions durables pour chaque personne. Des propositions concrètes existent déjà dans plusieurs pays européens – comme aux Pays-Bas, où plusieurs grandes villes fournissent, depuis des années, des ressources aux ONG pour accueillir les personnes sans titre de séjour et les accompagner dans la construction d'une perspective d'avenir durable<sup>16</sup>.

16 C'est notamment le cas du modèle d'Utrecht. Cf. MO, «Utrecht vangt dakloze mensen zonder verblijfsvergunning op», 27.09.2020. En ligne : [https://www.mo.be/reportage/de-stad-doet-wat-de-staat-niet-wil?fbclid=IwARoDVhjHnJYoCPhQA5O\\_aSzM-SoiowRTABKcUXuGDpnpjCmtNsWFf9kUMPgS](https://www.mo.be/reportage/de-stad-doet-wat-de-staat-niet-wil?fbclid=IwARoDVhjHnJYoCPhQA5O_aSzM-SoiowRTABKcUXuGDpnpjCmtNsWFf9kUMPgS)

## POUR ALLER PLUS LOIN

### POUR UN ÉVENTAIL LARGE ET DÉTAILLÉ DE RECOMMANDATIONS, NOUS RENVOYONS AUX PUBLICATIONS SUIVANTES :

Le rapport « Au-delà du retour : à la recherche d'une politique digne et durable pour les personnes migrantes en séjour précaire ou irrégulier »<sup>17</sup> :

<https://www.cire.be/publication/au-dela-du-retour-dautres-solutions-justes-et-durables-sont-possibles/>

Le rapport « Migrants en transit en Belgique: recommandations pour une approche plus humaine »<sup>18</sup> :

<https://www.cire.be/publication/migrants-en-transit-en-belgique/>

Le rapport « Vulnérabilité et détention en centre fermé: recommandations pour une politique de retour respectueuse des droits fondamentaux »<sup>19</sup> :

<https://www.cire.be/publication/vulnerabilite-et-detention-en-centre-ferme-recommandations/>

Le rapport « Point of no return: the futile detention of unreturnable migrants »<sup>20</sup> :

[http://pointofnoreturn.eu/wp-content/uploads/2014/01/PONR\\_report.pdf](http://pointofnoreturn.eu/wp-content/uploads/2014/01/PONR_report.pdf)

17 Rédigé par Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Caritas International, JRS Belgium, la Ligue des droits humains, NANSSEN, Point d'appui, la Plate-forme mineurs en exil, Unicef, l'OBFG, 11.11.11, le CNCD-11.11.11, Amnesty International Belgique francophone, Amnesty International Vlaanderen, Beweging.net, Minerva vzw, Liga voor mensenrechten, Orbit vzw, ACV et le CIRÉ.

18 Rédigé par Caritas International, le CIRÉ, la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés, NANSSEN et Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

19 Rédigé par Caritas International, le CIRÉ, JRS Belgium, Point d'appui, la plateforme mineurs en exil et Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

20 Rédigé par Vluchtelingenwerk Vlaanderen.



BELGIUM



LIGA VOOR MENSENRECHTEN

