

Les ²
alternatives
à la **détention**



**La pratique “ICAM”
de l’État belge**

Juin 2024

CIRÉ

SOMMAIRE

Introduction	3
Le modèle « case management » : exemple d'une bonne mise en œuvre des alternatives à la détention	4
La pratique « Individual Case Management »	5
Déroulement d'un trajet ICAM	5
Bref historique du projet ICAM de l'Office des étrangers	6
Évaluation de la pratique ICAM	7
Non-indépendance des coaches ICAM	7
Compétences des coaches ICAM	7
Manque de transparence et d'informations	7
Champ d'application non défini des alternatives à la détention	8
Manque d'alternatives au retour	8
Ancrage juridique dans la « politique de retour proactive »	9
Conclusion	9

Écrit par Manuela De Koster

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2024 - cire.be

INTRODUCTION

La première analyse de cette série sur les « alternatives à la détention » des personnes étrangères examinait le cadre juridique et politique aux niveaux international et européen. Elle relevait deux interprétations politiques divergentes de ce concept : l'une, axée sur le respect des droits des personnes migrantes et l'autre, sur le contrôle. Il est donc indispensable de rester critique quant à la forme et aux objectifs réels d'une mesure dite d'« alternative à la détention », et à la manière dont elle est mise en œuvre.

La Belgique ne fait pas exception. L'État belge a mis en œuvre une série de pratiques étiquetées « alternatives à la détention », qui sont certes moins coercitives que la détention, mais qui privent toujours certaines personnes de leur liberté, à un certain degré. On pense notamment aux maisons de retour, ou aux trajets de retour¹.

Sous le gouvernement Vivaldi, une nouvelle alternative à la détention a été mise en place par l'Office des étrangers (OE) : le coaching au retour, intitulé « ICAM » (Individual Case Management), traduit par « gestion de cas individuels ». Ce concept, issu du travail social et promu comme une bonne pratique par la société civile à l'échelle internationale, soulève des questions quant à son application par l'OE, car elle semble dévier de son esprit originel.

Cette analyse commencera par expliquer ce qu'est le « case management » puis évaluera la pratique « ICAM », afin de déterminer si elle représente réellement une alternative à la détention, ou s'il s'agit d'un outil de contrôle supplémentaire des personnes sans titre de séjour.

¹ Pour plus d'informations, voir Ligue des Droits Humains, 2020, Alternatives à la détention des personnes étrangères.

LE MODÈLE « CASE MANAGEMENT » : EXEMPLE D'UNE BONNE MISE EN ŒUVRE DES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION

Pour éviter que les mesures alternatives à la détention soient utilisées pour renforcer le contrôle des personnes migrantes et non pour réduire la détention, leur bonne mise en œuvre est essentielle. Dans cet égard, l'« (individual) case management » (gestion de cas individuels) est largement considéré comme étant une bonne pratique.

Lorsque nous parlons de l'« (individual) case management », nous faisons référence à une méthode du travail social qui met l'accent sur l'implication de la personne migrante dans les procédures administratives associées à son séjour. Essentiellement, elle vise à « résoudre » son cas, c'est-à-dire à trouver une solution pour sortir de sa situation de séjour irrégulière.

Cette approche promeut le respect des droits des migrant-es et encourage leur bien-être². De plus, de nombreuses recherches ont démontré qu'elle suscite un fort taux d'adhésion et est donc « efficace » et avantageuse sur le plan financier.

Le « case management » est centré sur un accompagnement individuel, holistique et adapté au contexte de la personne suivie. Un-e gestionnaire de cas mène cet accompagnement, tant sur le plan psycho-social que juridique. Le/la gestionnaire ne prend pas lui/elle-même des décisions administratives, mais joue un rôle d'intermédiaire entre la personne et les autorités, les avocat-es, et/ou les services d'aide juridique, sociale et médicale, par exemple³.

Le premier pilier de cette approche est l'établissement d'un lien de confiance entre le/la migrant-e et le/la gestionnaire de cas, qui joue un rôle clé dans la réussite de l'accompagnement. Néanmoins, établir ce lien de confiance ne peut se faire que si de bonnes conditions sont réunies. Il est crucial que les rencontres régulières, la confidentialité des informations fournies et l'indépendance du/de la gestionnaire de cas soient maintenues⁴. L'accompagnement doit être suffisamment long pour que ce lien puisse s'établir.

Le deuxième pilier de cette approche est d'assurer que les besoins fondamentaux des personnes suivies (souvent fort précarisées en raison de leur séjour irrégulier) soient comblés. Pour cela, le/la gestionnaire de cas doit être en mesure d'évaluer ces besoins et d'orienter correctement la personne vers des services sociaux et médicaux.

Enfin, il est important de préciser que le rôle du/de la gestionnaire de cas est de fournir toutes les informations nécessaires quant aux procédures de séjour, pour permettre à la personne de comprendre sa situation et de prendre des décisions éclairées⁵. Le/la gestionnaire suit le dossier jusqu'à sa « résolution », qui peut se présenter sous des formes diverses : régularisation, migration vers un autre pays, retour volontaire dans le pays d'origine. Il faut noter que le suivi durera plus ou moins longtemps et que le progrès ne sera pas toujours linéaire⁶. Si la personne concernée estime que le fait de rester dans une situation de séjour irrégulier est la meilleure solution, elle doit pouvoir faire ce choix sans risquer la détention et l'expulsion⁷.

C'est dans cette optique que nous examinerons ci-après le trajet d'accompagnement « Individual Case Management » (ICAM) établi par l'État belge en 2021.

2 International Detention Coalition, 2015, *There are Alternatives: A Handbook for Preventing Immigration Detention* International Detention Coalition, PICUM & European Alternatives to Detention Network, Mars 2020, *Implementing Case Management Based Alternatives To Detention In Europe*.

3 International Detention Coalition, PICUM & European Alternatives to Detention Network, Mars 2020, *Implementing Case Management Based Alternatives To Detention In Europe* ; International Detention Coalition, 2015, *There are Alternatives: A Handbook for Preventing Immigration Detention*.

4 International Detention Coalition, 2015, *There are Alternatives: A Handbook for Preventing Immigration Detention*.

5 International Detention Coalition, 2015, *There are Alternatives: A Handbook for Preventing Immigration Detention*.

6 JRS Belgium, février 2023, *Plan Together : Gestion de cas comme alternative à la détention des migrants*.

7 JRS Belgium, février 2023, *Plan Together : Gestion de cas comme alternative à la détention des migrants*.

LA PRATIQUE « INDIVIDUAL CASE MANAGEMENT »

Selon les informations fournies par l'Office des Étrangers, une personne ayant reçu un ordre de quitter le territoire (OQT) peut être convoquée pour participer à un accompagnement individuel au retour, appelé ICAM⁸.

Elle sera invitée à se rendre à un des bureaux ICAM régionaux répartis sur le territoire belge. Le bureau ICAM bruxellois est situé au sein de l'OE. En dehors de la capitale, ces bureaux se trouvent dans des locaux communaux, provinciaux du SPF Finances et dans le « centre Dublin »⁹.

Des familles avec enfants mineur-es¹⁰, des personnes avec une adresse connue ou non de l'OE¹¹ peuvent y être invitées. Depuis 2022, des demandeur-euses d'asile soumis-es à un éloignement vers un autre État membre de l'UE dans le cadre du Règlement Dublin III y sont aussi invité-es¹².

DÉROULEMENT D'UN TRAJET ICAM

Chaque personne participant au trajet ICAM est assignée à un-e coach ICAM. Ces coaches sont employé-es et formé-es par l'OE, leur rôle étant de « de donner plus d'informations à la personne et de la guider vers une solution future durable »¹³. Le/la coach a accès au dossier administratif de la personne en séjour irrégulier.

Au fil de plusieurs entretiens, le/la coach récolte d'éventuelles informations manquantes pour compléter le dossier. La personne peut être accompagnée de son avocat-e¹⁴ ou d'une personne de confiance¹⁵.

Selon le contexte, il/elle informe la personne de ses possibilités pour résoudre sa situation de séjour irrégulière. Selon l'OE, il s'agit de :

1. La régularisation par l'obtention d'un titre de séjour. Il faut noter qu'aucun critère de régularisation (par le biais d'un « 9 bis »¹⁶) n'est actuellement inscrit dans la loi belge sur le séjour. Son octroi est discrétionnaire, pour ne pas dire arbitraire, dans le chef de l'Office des étrangers¹⁷.
2. Le retour « volontaire », si aucune piste de régularisation n'est envisageable selon le/la coach ICAM. Le départ « volontaire » peut se faire vers le pays d'origine ou un autre pays avec lequel la personne aurait un lien. Celui-ci est volontaire dans la mesure où la personne organise elle-même son départ. Elle peut faire appel au soutien pratique et financier de Fedasil (en collaboration avec l'OIM et Caritas). En principe, si elle choisit le retour volontaire, elle ne sera pas maintenue en centre de détention.
3. Si la personne participe de manière active au processus, cela peut mener à une prolongation du délai pour quitter le territoire¹⁸. Le/la coach n'entame pas de démarches administratives, mais conseille la personne à cet égard. En revanche, si elle n'y participe pas ou plus, s'il n'y a ni possibilité de régularisation, ni volonté de participer à un retour volontaire, le/la coach ICAM l'informe du risque d'un retour forcé (et donc d'un maintien en centre de détention).
4. Le trajet d'accompagnement ICAM est alors bouclé. La décision de non-adhésion au processus est enregistrée dans la base de donnée de l'OE. L'OE insiste sur le fait qu'il n'y a pas de détention ni d'éloignement forcé pendant les entretiens ICAM. Cependant, il précise qu'à ce stade, le dossier passe entre les mains du service « suivi des ordres de quitter le territoire » qui lui, peut effectivement arrêter et expulser la personne concernée¹⁹.

8 Service public fédéral Intérieur, 2023, Rapport d'activités 2022 Office des étrangers.

9 Office des étrangers, 2024, Alternatives à la détention (accès 7 mars 2024).

10 La Chambre des Représentants de Belgique, 3 novembre 2021, Note de politique générale : Asile et Migration et Loterie Nationale.

11 La Chambre des Représentants de Belgique, 3 novembre 2021, Note de politique générale : Asile et Migration et Loterie Nationale.

12 Office des étrangers via Myria, 16 février 2022, PV réunion de contact protection internationale.

13 Office des étrangers, 2024, Alternatives à la détention (accès 7 mars 2024) ?

14 Office des étrangers via Myria, 23 mars 2021, PV réunion de contact protection internationale.

15 Indiqué sur l'invitation « ICAM-Support » de l'OE (datée 15 décembre 2021).

16 Fait référence au titre de séjour établi par l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980 portant sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

17 Pour plus d'informations, voir : CIRÉ, 2021, Régularisation humanitaire : un cadre légal flou, source d'arbitraire.

18 Office des étrangers, 31 janvier 2023, Qu'est-ce qu'un Coach ICAM ? (vidéo).

19 Office des étrangers via Myria, 23 mars 2021, PV réunion de contact protection internationale.

BREF HISTORIQUE DU PROJET ICAM DE L'OFFICE DES ÉTRANGERS

2020

> **Septembre** : Recommandations de la « Commission Bossuyt »

La Commission évaluant la politique de retour belge recommande de « Débloquer les moyens nécessaires (...) pour l'OE et Fedasil afin de pouvoir mettre en place un coaching intensif axé sur le retour des personnes ayant reçu un OQT ».

> **Septembre** : Accord de gouvernement Vivaldi

L'accord promet le plein développement et l'évaluation systématique d'alternatives à la détention.

2021

> **Juin** : Création du département Alternatives à la détention au sein de l'OE

Le département est responsable de développer et mettre en œuvre des alternatives de détention pour des personnes en séjour irrégulier.

> **Octobre** : Ouverture du premier bureau ICAM (à Bruxelles)

Actuellement, le nombre de guichets ICAM s'élève à 29, répartis sur le territoire.

2022

> **Janvier** : Sammy Mahdi annonce que les personnes sujettes à un transfert dans le cadre d'une procédure « Dublin » deviennent nouveau groupe cible de l'ICAM

> **Mars** : Des coaches ICAM sont déployé-es au centre d'enregistrement à la protection temporaire de réfugié-es ukrainien-nes

Leur déploiement au centre Heysel suscite la quasi-suspension du suivi ICAM pendant plusieurs mois.

2023

> **Novembre** : Nicole de Moor présente le projet de loi « pour une politique de retour proactive » au Parlement fédéral

Le projet de loi crée une base légale pour la pratique ICAM. Elle inscrit aussi un devoir de coopération des personnes migrantes à leur propre retour, ceci inclut une obligation de participation au coaching ICAM.

2024

> **Mai** : Adoption de la loi sur la politique proactive de retour par la Chambre – entrée en vigueur à partir de la publication au Moniteur belge

ÉVALUATION DE LA PRATIQUE ICAM

Le fait que le gouvernement ait créé un nouveau département « alternatives à la détention » au sein de l'Office des étrangers en 2021 montre une volonté d'adhérer, ou du moins d'être perçu comme adhérent, au principe international d'établir des alternatives à la détention. La Belgique suit ses engagements politiques pris lors de la signature du Pacte mondial sur les migrations de l'ONU. Cette initiative offre également une opportunité de mettre en œuvre effectivement le droit européen en la matière, qui stipule clairement que la détention administrative de personnes en séjour irrégulier ne peut être, dans tous les cas, qu'une mesure de dernier recours.

Cependant, plusieurs aspects problématiques de la mise en œuvre de l'ICAM par l'OE méritent d'être examinés de plus près.

NON-INDÉPENDANCE DES COACHES ICAM

Les personnes en séjour irrégulier éprouvent souvent de la peur et de la méfiance à l'égard de l'OE et des autorités publiques en général, ce qui rend problématique le fait que les coaches soient directement employé-es par l'OE. En outre, le lieu des entretiens (dans les locaux de l'OE à Bruxelles, et dans des locaux d'instances publiques dans d'autres régions) pourrait renforcer ce sentiment de méfiance. Cela pose une barrière qui pourrait empêcher des personnes sans papiers de s'adresser à un coach ICAM.

Le fait que l'information divulguée pendant les entretiens soit inscrite directement dans les fichiers de l'OE en l'absence d'un « pare-feu » entre les bases de données de l'OE est préoccupant, étant donné que ces informations peuvent être utilisées ultérieurement pour appliquer des décisions de détention et d'expulsion.

On peut en déduire que la non-indépendance des coaches ICAM pose un problème majeur, car elle entrave la possibilité de construire un lien de confiance avec les personnes suivies. Sans lien de confiance, la probabilité d'une adhésion au trajet ICAM et à la décision finale semble improbable.

COMPÉTENCES DES COACHES ICAM

Comme expliqué ci-dessus, l'accompagnement du/de la gestionnaire de cas devrait toujours être holistique, c'est-à-dire viser à permettre à la personne de prendre des décisions de manière autonome et éclairée. Il est donc essentiel de garantir que les coaches soient formé-es et disposent des compétences nécessaires pour évaluer les besoins des personnes et y répondre, notamment en ce qui concerne les questions de genre et les vulnérabilités.

En raison du manque d'informations sur la formation des coaches, il n'est pas certain qu'ils soient formé-es en matière de soutien social et de compétences juridiques pour guider efficacement, et dans leur intérêt, les personnes vers les services et les procédures, ou faire le suivi de ces questions.

MANQUE DE TRANSPARENCE ET D'INFORMATIONS

On dispose de peu d'informations sur le projet ICAM. À l'heure de l'écriture de cette analyse, seule une page internet contenant peu de texte et une vidéo d'environ 4 minutes est disponible sur le site de l'Office des étrangers²⁰.

Les modalités précises de l'accompagnement, le profil et le rôle des coaches, mais surtout les conséquences potentielles de la (non-)coopération au trajet ICAM pour les personnes convoquées ne sont pas clairement expliquées sur le site. Ce manque d'informations claires et accessibles aux personnes convoquées peut susciter des sentiments d'incertitude et d'anxiété. Ces informations sont essentielles pour les personnes et les services qui accompagnent les personnes en situation irrégulière, comme les avocat-es, les assistant-es sociaux-ales et les services de première ligne.

Pour permettre d'évaluer son impact réel sur le terrain, il est important que l'OE publie des chiffres quant au nombre de personnes suivies par l'ICAM et les résultats de cet accompagnement.

²⁰ Office des étrangers, n.d., Alternatives à la détention ; Qu'est-ce qu'un Coach ICAM? (accès 5 avril 2024).

CHAMP D'APPLICATION NON DÉFINI DES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION

Bien que quelques groupes cibles de l'ICAM soient désignés par l'OE, le choix des personnes suivies est pour le moment arbitraire. À l'heure actuelle, le droit belge ne définit pas de « cascade de mesures moins coercitives », de critères sur base desquels on pourrait déterminer quand une personne peut être visée par une alternative à la détention (et laquelle), et sous quelles circonstances elle peut être ciblée par une mesure de détention²¹.

Il est crucial d'établir des critères précis pour déterminer qui peut bénéficier de ces alternatives et quelles étapes doivent être suivies avant d'envisager la détention.

Dans le cadre actuel, l'imposition de mesures alternatives à la détention comme l'ICAM vient s'ajouter à la détention administrative, plutôt que de la remplacer. Ce qui contredit l'objectif fondamental des alternatives à la détention. Il est ainsi très préoccupant de constater que l'ICAM risque de provoquer un « élargissement du filet »²² de contrôle des personnes sans papiers pour lesquelles la détention ne serait peut-être pas légale, comme les personnes dites « inéloignables ».

MANQUE D'ALTERNATIVES AU RETOUR

Le fait que le coaching ICAM soit explicitement axé sur le retour signifie que les coaches privilégieront le retour au détriment d'autres solutions potentielles. À cela s'ajoute un cadre juridique qui limite fortement l'accès à un titre de séjour pour les personnes sans papiers.

En effet, pour l'octroi d'une régularisation sur base humanitaire « 9bis », la loi ne cite aucun critère clair. La décision de qui y a accès est donc complètement arbitraire²³.

Ce cadre limite une approche holistique et empêche de considérer pleinement la résolution de la situation des personnes en séjour irrégulier suivies par l'ICAM. Pour garantir un soutien réellement holistique, il est crucial que les coaches soient capables d'envisager toutes les possibilités (séjour ou retour) et d'agir dans le meilleur intérêt des personnes accompagnées.

21 Move, 2023, Observations de la Coalition Move au sujet du projet de loi « politique de retour proactive » (point 4).

22 Pour plus d'explications voir : Ligue des Droits Humains, 2020, Alternatives à la détention des personnes étrangères.

23 CIRÉ, 2021, Régularisation humanitaire : un cadre légal flou, source d'arbitraire.

ANCRAGE JURIDIQUE DANS LA « POLITIQUE DE RETOUR PROACTIVE »

Il faut souligner que la mise en place du trajet d'accompagnement ICAM s'inscrit explicitement dans la politique de retour proactive²⁴ menée par le gouvernement Vivaldi.

Cette approche vise à rendre plus efficace le retour des personnes en situation irrégulière: volontaire si possible, forcé si nécessaire²⁵. Pour ce faire, la nouvelle loi²⁶ relative à la politique de retour proactive adoptée par la Chambre le 2 mai 2024, crée une base légale pour l'ICAM. Il est décrit comme un « trajet d'accompagnement intensif dans le cadre d'une procédure de retour. L'objectif de cet accompagnement est de surveiller intensivement l'étranger afin de l'empêcher de rester en séjour illégal en Belgique »²⁷.

L'ancrage d'ICAM dans la loi donne une plus grande sécurité juridique et encadre davantage cette pratique. Toutefois, la future mise en pratique de l'obligation de coopérer à son propre retour soulève des questions quant au caractère coercitif de l'ICAM.

CONCLUSION

La mise en place du trajet d'accompagnement ICAM sous l'égide du gouvernement Vivaldi, présenté comme une nouvelle alternative phare à la détention, démontre la volonté de la Belgique de respecter ses engagements internationaux en matière d'alternatives à la détention. Toutefois, la mise en œuvre du projet ICAM pose plusieurs problèmes. Bien qu'il emprunte son nom au modèle de « case management » longtemps promu comme une bonne pratique par des acteurs de la société civile, comme l'International Detention Coalition, il ne respecte ni son esprit, ni ses objectifs clés.

Le principal problème est que l'ICAM se révèle être un accompagnement au retour, comme l'avait affirmé l'ancien secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration Sammy Mahdi, dans sa note de politique générale²⁸. Cet objectif explicite est incompatible avec l'approche du « case management » décrite précédemment. Tant que la Belgique n'inscrit pas de critères clairs de régularisation dans la loi, un modèle de « case management » non coercitif ne pourra pas exister, car il n'y aura pas de réelles alternatives au retour.

En outre, la non-indépendance des coaches, le flou autour de leurs compétences, le manque de transparence sur les modalités de l'ICAM et l'obligation de coopérer inscrite dans la nouvelle loi relative à une « politique de retour proactive » soulèvent des questions quant à l'efficacité et au caractère coercitif de l'ICAM, tel que pratiqué actuellement par l'État belge.

24 Voir : La Chambre des Représentants de Belgique, 3 novembre 2021, Note de politique générale : Asile et Migration et Loterie Nationale ; La Chambre des Représentants de Belgique, 28 octobre 2022, Note de politique générale : Asile et Migration ; La Chambre des Représentants de Belgique, 27 octobre 2023, Note de politique générale : Asile et Migration.

25 Le Soir, 21 février 2023 Migration : la « loi retour », entre renforcement de l'accompagnement et préoccupations de la société civile.

26 La Chambre, 29 septembre 2023, Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers sur la politique de retour proactive.

27 Art. 28, La Chambre, 29 septembre 2023, Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers sur la politique de retour proactive.

28 La Chambre des Représentants de Belgique, 3 novembre 2021, Note de politique générale : Asile et Migration et Loterie Nationale.



Coordination et Initiatives pour Réfugié·es et Étranger·ères

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant des organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeur·euses 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 demandeur·euses d'asile, des réfugié·es et des étranger·ères.

CIRÉ asbl

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

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

cire.be - cire@cire.be

 Votre soutien compte ! Faites ^{un} don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

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