

Les ^①
alternatives
à la **détention**



**Le cadre politique
et juridique**

Juin 2024

CIRÉ

SOMMAIRE

Introduction	3
Le cadre légal de la détention et ses alternatives	4
Des définitions contestées	5
Les alternatives à la détention en Belgique	6
Conclusion	6

Écrit par Manuela De Koster

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

INTRODUCTION

Chaque année, entre 6.000 et 8.500¹ personnes étrangères sont détenues dans des centres de détention (« centres fermés ») en Belgique, parce qu'elles n'ont pas de titre de séjour, ou qu'elles demandent l'asile à la frontière.

Même quand cette détention est de courte durée², elle laisse des traces durables dans la vie des personnes concernées et de leurs proches³. Au-delà de l'impact au niveau humain, la détention administrative des personnes étrangères est une pratique coûteuse et inefficace au vu de l'objectif déclaré : assurer l'expulsion du territoire de personnes sans titre de séjour. Pour diverses raisons, de nombreuses personnes ne sont pas expulsées à la suite de leur détention⁴.

Toute forme de détention arbitraire étant interdite en droit international, l'État ne peut en principe recourir à la détention administrative qu'en dernier ressort, c'est-à-dire quand d'autres moyens moins coercitifs ne peuvent être utilisés. Pour suivre ce cadre juridique, des acteurs de la société civile ont proposé, dès les années 1990, diverses pratiques alternatives à la détention et ont incité les États à les adopter. Ces « alternatives » ont gagné du terrain ces dernières années vu l'évidence de l'inefficacité, du coût et de l'inhumanité de la détention administrative. Comme de nombreux autres États, la Belgique s'est engagée aux niveaux international⁵, européen⁶ et national⁷ à les mettre en œuvre.

Le concept des « alternatives à la détention » reste néanmoins contesté. La société civile, dont le CIRÉ, insiste sur une interprétation non-restrictive et promeut des mesures respectueuses des droits fondamentaux, comme l'accompagnement individuel. Les mesures mises en avant par des acteurs publics, comme l'assignation à résidence avec des bracelets électroniques, reposent plutôt sur une logique de surveillance et de contrôle. Au lieu de remplacer la détention, les « alternatives à la détention » sont ainsi utilisées pour justifier la mise en place d'outils de contrôle supplémentaires des personnes sans titre de séjour.

Cette analyse s'inscrit dans une série d'articles décryptant les « alternatives à la détention » et leur mise en œuvre. Elle abordera brièvement leur cadre juridique et politique.

1 Personnes détenues entre 2004 et 2019. Vu les mesures de distanciation sociale imposées pendant la pandémie du Covid-19, les chiffres de 2020 et 2021 sont considérablement plus bas que les années précédentes : 8.555 détenues en 2019, 2.735 en 2020 et 2.501 en 2021.

Source : Myria, 2023, La migration en chiffres et en droits, 2022 | Cahier du rapport annuel : Retour, détention et éloignement, p.14.

Voir aussi : CIRÉ, 2024, Positions : Détention (accès 26 mars 2024).

2 Pour voir ou lire les témoignages de personnes qui ont été détenues à cause de leur statut de séjour en Belgique, rendez-vous : Move, n.d., Témoignages (accès 20 mars 2024).

3 Nicolas Wéry (JRS Belgium), 2024, Séparation de familles par la détention : Rapport février 2024.

4 Move, 2024, Élections fédérales 2024 : recommandations détention administrative ; JRS, 2023, Rapport Monitoring 2022

5 Assemblée Générale des Nations Unies, 2018, Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies.

6 Depuis l'entrée en vigueur de la Directive « retour » de l'Union européenne, les États membres « ont l'obligation d'évaluer l'efficacité des mesures moins coercitives avant de recourir à la détention » (art. 15). Dans une Recommandation de 2017, la Commission européenne précise que cet article « exige que chaque État membre prévoie des alternatives à la rétention dans sa législation nationale ».

7 En 2021, l'Office des étrangers a ouvert un département « Alternatives à la détention », « chargé d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures alternatives pour éviter la détention des personnes en séjour irrégulier ».

LE CADRE LÉGAL DE LA DÉTENTION ET SES ALTERNATIVES

Le droit international et européen protège le droit fondamental à la liberté⁸ et prône l'interdiction absolue de la détention arbitraire⁹. Cette interdiction concerne toute privation de liberté, peu importe sa forme, ou la situation administrative de la personne concernée.

Pour éviter qu'une détention administrative d'une personne migrante soit qualifiée d'arbitraire, il impose certaines conditions¹⁰ :

- ★ la détention doit avoir une base légale dans le droit national
- ★ elle doit être nécessaire et proportionnelle à l'objectif désigné
- ★ elle doit être de la plus courte durée possible pour atteindre l'objectif désigné (l'éloignement ou le traitement de la demande d'asile)
- ★ elle ne peut concerner des personnes en situation de vulnérabilité.

La légalité, la nécessité et la proportionnalité de la détention, ainsi que la potentielle vulnérabilité de la personne doivent donc être examinées de manière individuelle pour chaque décision de détention.

C'est dans ce cadre que la directive européenne « retour »¹¹ contraint les États membres de l'Union européenne à ne recourir à la détention que lorsque d'autres mesures ne sont pas envisageables. En 2021, la Commission a précisé qu'il s'agissait bien d'une obligation des États membres d'inscrire l'utilisation « d'alternatives à la détention » dans la législation nationale¹².

Au niveau national, cette disposition a été transposée dans la loi du 15 décembre 1980, qui précise désormais que l'État ne peut avoir recours à la détention que lorsque « d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives [ne peuvent] être appliquées efficacement »¹³.

Malgré ces obligations, le droit belge ne donne pas de définition des « mesures moins coercitives », et ne fournit pas d'exemple de pratiques qui y correspondraient. Il ne précise pas les critères à prendre en compte pour les personnes qui devraient être soumises à des « mesures moins coercitives » plutôt qu'à la détention, ou quelles mesures sont considérées plus ou moins coercitives que d'autres.

8 Art. 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), Art. 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne et Art. 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

9 Il s'agit d'une norme du droit international coutumier (jus cogens). Pour plus d'informations, voir : PICUM, 2022, Immigration Detention And De Facto Detention: What Does The Law Say?.

10 PICUM, 2022, Immigration Detention And De Facto Detention: What Does The Law Say?.

11 Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

12 Point 14.1 du Manuel de Retour, Annexe à la RECOMMANDATION (UE) 2017/2338 DE LA COMMISSION du 16 novembre 2017 établissant un «manuel sur le retour» commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour.

13 Article 7, 15 DECEMBRE 1980. - Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

DES DÉFINITIONS CONTESTÉES

Considérant que les effets néfastes de la détention sont toujours disproportionnels à l'objectif visé¹⁴, le CIRÉ et de nombreux autres acteurs de la société civile contestent la politique de détention administrative dans le cadre de la migration¹⁵. Pour éviter la détention, l'International Detention Coalition (IDC) a développé un modèle de pratiques non-répressives et alternatives à la détention (ATD).

Leur approche étant que « les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants en tant que détenteurs de droit pouvant être responsabilisés pour se conformer au processus d'immigration sans voir leurs libertés restreintes ou supprimées »¹⁶, l'IDC prône une pratique « ATD » permettant aux personnes de continuer de vivre « dans leur communauté », avec un suivi individuel et holistique. L'idée est de créer un système dans lequel les personnes concernées se sentent respectées et qu'elles perçoivent comme juste, ce qui susciterait un taux important d'adhérence. La mise en œuvre d'une politique incarnant ces valeurs serait ainsi davantage respectueuse des droits fondamentaux, mais aussi moins coûteuse pour les États¹⁷.

Il est important de rappeler que selon cette approche, une alternative à la détention ne peut être appliquée que lorsqu'un motif de détention existe en premier lieu.

Ce travail de plaidoyer pour les alternatives à la détention, mené depuis les années 1990 a porté certains fruits au niveau international : on relève ainsi une sensibilisation croissante aux coûts humains et financiers de la détention des personnes migrantes. Au niveau de l'ONU, les États se sont engagés en 2018 à « ne recourir au placement en rétention administrative des migrants qu'en dernier ressort et (à) chercher des solutions de rechange »¹⁸.

En s'appropriant ce concept et en l'appliquant à l'échelle nationale, les États n'ont cependant pas toujours respecté l'esprit non-répressif des « alternatives à la détention » tel qu'imaginées ci-dessus. Aujourd'hui, deux interprétations politiques concurrentes des « alternatives à la détention » se dessinent.

La première se focalise sur le respect des droits fondamentaux des personnes migrantes et sur leur engagement dans les procédures. En présumant que dans un certain cadre, celles-ci respecteront les décisions administratives concernant leur séjour, elle inverse la logique dominante de la politique migratoire actuelle.

La deuxième se centre sur le contrôle et la surveillance des personnes migrantes. Elle suit la logique répressive de la politique migratoire actuelle aux niveaux européen et belge. Au lieu de remplacer la détention, elle vient s'y ajouter et constitue un outil de contrôle supplémentaire des personnes sans titre de séjour valable.

14 PICUM, 2021, Preventing and Addressing Vulnerabilities in Immigration Detention.

15 Pour en savoir plus: CIRÉ, 2024, Positions : Détention (accès 25 mars 2024).

16 International Detention Coalition, 2015, Des alternatives existent, p.2.

17 Pour en savoir plus sur la position du CIRÉ : www.positions.cire.be

18 Objectif 13 du Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies (2018).

LES ALTERNATIVES À LA DÉTENTION EN BELGIQUE

Au fil des années, la Belgique a pris une série de mesures présentées comme des « alternatives à la détention », ciblant différents groupes de personnes. Dans une étude de 2020, la Ligue des Droits Humains énumère et évalue ces mesures : le retour volontaire, le « trajet de retour », les « maisons de retour » (FITT) et le suivi à domicile. L'association pointe le caractère coercitif de ces mesures et rappelle à juste titre que « la seule réelle alternative à la détention, c'est la liberté »¹⁹.

En effet, la Belgique n'est pas le seul État à utiliser l'étiquette « alternative à la détention » pour justifier des mesures différentes de la détention en « centre fermé », toujours très coercitives. Dans le cas des « maisons de retour » conçues pour les familles avec enfants, il s'agit d'une forme alternative de détention plutôt que d'une réelle « alternative à la détention »²⁰. Dans d'autres cas, il s'agit bien d'une mesure alternative, mais visant à contrôler et à surveiller davantage de personnes sans papiers (« une extension du filet de contrôle »²¹) plutôt qu'à réduire réellement le taux de détention²². Et, en toute logique, imposer une mesure alternative à la détention à quelqu'un n'est justifiable que dans le cas où détention serait justifiée et légale.

En 2021, le trajet d'accompagnement Individual Case Management (ICAM) vient s'ajouter à cette liste. Aujourd'hui, il est devenu la pratique « alternative à la détention » phare de l'Office des étrangers. Elle sera abordée de manière critique dans la deuxième analyse de cette série, intitulée : « Les alternatives à la détention : la pratique ICAM de l'État belge ».

CONCLUSION

La détention administrative des personnes étrangères en Belgique est une pratique inhumaine, coûteuse et inefficace. Bien que des alternatives aient été développées pour respecter les droits fondamentaux et offrir des solutions moins coercitives, leur mise en œuvre reste ambivalente.

L'application de ces alternatives révèle par ailleurs un double discours. D'une part, la société civile et des organisations comme l'International Detention Coalition plaident pour des mesures axées sur la liberté, le respect des droits humains et l'engagement des personnes migrantes dans les procédures administratives. D'autre part, les autorités belges, tout en adoptant certaines de ces alternatives, les ont souvent utilisées pour renforcer les mécanismes de contrôle et de surveillance des personnes migrantes, sans réduire significativement le recours à la détention.

Les initiatives en Belgique, telles que les maisons de retour, les trajets de retour, ou le coaching ICAM illustrent cette ambiguïté.

Pour que les alternatives à la détention soient véritablement humaines, elles doivent être mises en œuvre de manière non-répressive et respectueuse de la dignité des personnes migrantes. Seule une approche basée sur ces principes permettra de réduire les effets dommageables de la détention et d'offrir des solutions justes et durables.

19 Ligue des Droits Humains, 2020, Alternatives à la détention des personnes étrangères, p. 46.

20 Plate-forme Mineurs en exil, janvier 2021, Les maisons de retour en Belgique, Une alternative à la détention à part entière, efficace et respectueuse des droits de l'enfant ?.

21 Ligue des Droits Humains, 2020, Alternatives à la détention des personnes étrangères, p.38.

22 Voir : PICUM, 2022, Immigration Detention And De Facto Detention: What Does The Law Say?; International Detention Coalition (IDC), 2022, Using Alternatives to Detention (ATD) as a Systems Change Strategy; Ligue des Droits Humains, 2020, Alternatives à la détention des personnes étrangères.



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)