

DEPORTED

Politique de détention et d'expulsion...

...ou le nécessaire changement
de paradigme

décembre 2019

 CIRÉ

Sommaire

Introduction	3
Prévention de la détention et respect des principes de bonne administration	4
Détention, alternatives à la détention et formes alternatives de détention	5
Retour volontaire, retour consenti et retour forcé	6
Conclusion	7

Écrit par Sotieta Ngo - directrice du CIRÉ

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

Introduction

La Commission Bossuyt a officiellement été chargée en mars 2018¹ d'évaluer la politique de retour volontaire et d'éloignement forcé, et son rapport final est attendu pour début 2020. Une large coalition d'organisations², dont le CIRÉ, a organisé une conférence au Parlement fédéral en décembre 2019, pour ouvrir la réflexion et peut-être le champ d'attention de la commission Bossuyt et des acteurs politiques. En effet, le rapport intermédiaire de cette Commission Bossuyt publié en février 2019 nous fait craindre que l'évaluation n'ait pas le bon angle. Au-delà de la législation relative à la détention et à l'éloignement forcé ou au retour volontaire, nous pensons qu'une correcte évaluation la politique de détention et d'expulsion ne peut pas porter uniquement sur ce qui se fait, et comment cela se fait.

Nous pensons au contraire qu'une évaluation de la politique de détention et d'expulsion doit nécessairement s'alimenter d'autres notions, pratiques, législations et politiques. Retenons, sans être exhaustifs : l'accès au séjour légal pour les personnes sur le territoire et les personnes en dehors du territoire, le renouvellement des titres de séjour, les relations entre l'Administration de l'Office des étrangers et les justiciables, les personnes vulnérables que sont les enfants, les demandeurs de protection, notamment.

La présente analyse propose de revenir sur certains sujets abordés dans le cadre de cette conférence, et de les mettre en perspective dans le cadre de l'évaluation de la politique de détention et d'expulsion forcée des personnes étrangères. Seront d'abord abordés les concepts de détention, d'alternative à la détention et de forme alternative de détention, puis les principes de bonne administration appliqués à l'administration de l'Office des étrangers, et enfin la politique de retour volontaire. A travers ces trois angles, nous souhaitons interroger les pratiques administratives en amont des décisions d'expulsions du territoire, les limites du retour volontaire et enfin la détention et ses (formes) alternatives.

1 Pour rappel, cette commission a été mandatée dans le cadre des suites de l'affaire dites des Soudanais, au cours de laquelle des ressortissants soudanais expulsés vers le Soudan par l'État belge avaient fait état de violences de la part des autorités soudanaises, subies à leur arrivée

2 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, CNCD, SDJ, Liga MR, ABVV, Caritas, JRS, LDH, Point d'Appui, Amnesty (Francophone et Néerlandophone), 11.11.11, Unicef, Nansen, Myria, UNHCR, CSC, Netwerk tegen Armoede, Centre Avec, Orbit, Beweging, ACV, ABVV, FGTB, OBF, Minerva

Prévention de la détention et respect des principes de bonne administration

Les praticiens savent qu'en matière administrative, le contentieux du droit des étrangers est extrêmement technique³, mais aussi que les droits sont parfois à géométrie variable. Les situations absurdes sont légions et l'ordre des barreaux francophone et germanophone le souligne dans un memorandum récent consacré à la politique migratoire. Avocats.be y estime « *devoir formuler quelques propositions pratiques, facilement applicables, nées d'observations de certaines d'avocats, qui sont de nature à améliorer le système actuel et à la rendre plus efficace, dans l'intérêt de tous (société, migrants et barreaux)* »⁴.

Ainsi le droit de la défense peut, en droit des étrangers, se limiter au droit d'être entendu. Le droit à la dignité humaine peut se limiter à l'accès à l'aide médicale urgente, dès lors qu'il s'agit de ressortissants étrangers en situation irrégulière. Il ne s'agit là que d'illustrations.

L'Administration de l'Office des étrangers est également connue pour certaines pratiques qui lui sont propres – ou qui sont propres aux personnes concernées, toutes étrangères. Ainsi, si en matière fiscale, il est possible pour un administré, d'avoir un correspondant au téléphone pour aborder son dossier, il n'en est rien à l'Office des étrangers. Cette administration est, selon le service, très difficilement joignable, et il est vain de demander le nom de l'agent traitant ou encore un moyen de le contacter, ne serait-ce que pour apporter des précisions importantes ou des éléments neufs dans un dossier en cours.

Dans le même ordre d'idée, les délais de notification des décisions prises par l'Office des étrangers peuvent être extrêmement longs. Pendant cette "période de notification", l'administré (le ressortissant étranger) n'est pas encore informé de la décision prise à l'égard de sa demande, tandis que l'Administration a, pour sa part, clôturé son examen. Il en découle une situation ubuesque ou la survenance d'un élément nouveau et essentiel ne pourra en aucune manière influencer la décision prise. Et surtout, il ne pourra être reproché à l'Administration de ne pas avoir tenu compte d'un élément nouveau dont elle n'avait pas connaissance au moment où la décision a été prise.

Dans ce genre de situation, seule la voie judiciaire permet d'envisager une solution, alors qu'il est manifeste qu'un simple échange entre l'Administration et ses administrés pourrait éviter des frais de justice (pour l'État et pour la personne concernée), une perte de temps parfois lourde de conséquences en termes de droits, l'engorgement des juridictions belge, et surtout le sentiment qu'ont de nombreuses personnes étrangères de ne pas être prises en compte ou de subir une décision arbitraire.

Dans le même ordre d'idée, la technicité des procédures de recours en matière de droit des étrangers peut laisser perplexe. A titre d'illustration, la complexité de la procédure en suspension d'extrême urgence auprès du Conseil du Contentieux des étrangers⁵ pourrait laisser croire que cette procédure n'a pas été construite comme une véritable voie de recours, mais plutôt comme un faire-valoir à l'obligation d'assurer un recours effectif. Cette procédure est, dans certains cas, la seule permettant à une personne étrangère de contester une mesure d'expulsion assortie d'une privation de liberté. Pourtant, les exigences formelles dudit recours (notamment concernant la preuve d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable) complexifient à l'envi l'exercice d'un droit pourtant fondamental, dans une situation manifestement urgente puisque la personne concernée est privée de liberté et soumise à une procédure d'expulsion du territoire.

Il est légitime de s'interroger sur la réalité du droit au recours effectif, pourtant protégé par la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le cadre de cette procédure.

3 Plus d'info sur certains aspects techniques : <https://www.cire.be/recours-contre-la-reforme-mammouth/>

4 <https://avocats.be/sites/default/files/M%C3%A9morandum%20complémentaire%20-%20Politique%20migratoire.pdf>

5 Le site du Conseil du contentieux des étrangers mentionne d'ailleurs une longue Foire aux Questions sur les formalités à respecter pour introduire un recours, <https://www.rvv-ccce.be/fr/faq>. Pour la procédure de suspension d'extrême urgence, voir le point 2.4 de la FAQ.

Détention, alternatives à la détention et formes alternatives de détention

C'est largement établi par les budgets de l'État fédéral et par l'évaluation en cours des maisons de retour⁶ par la Plateforme Mineurs en Exil : le coût de la détention est bien plus important que le coût des alternatives à la détention.

La détention d'une personne adulte dans un centre fermé coûte chaque jour en moyenne de l'ordre de 200 euros. Le budget consacré aux retours forcés est d'ailleurs passé de 63 millions d'euros en 2014 à 88,4 millions d'euros en 2018, soit une augmentation de 40 % sur cinq ans ! Pendant la même période, il est intéressant de remarquer que le budget annuel alloué en 2018 aux alternatives à la détention s'élève à moins de 300.000 euros...⁷

Le coût ne peut être le moteur d'une politique. Mais il doit être pris en compte, certainement au regard de l'efficacité de la politique menée, comme du respect des droits fondamentaux.

Et au-delà du coût de ces 'alternatives à la détention', à destination des familles avec enfants mineurs uniquement, il est intéressant de questionner la nature de ces alternatives. Et il paraît légitime de considérer que les maisons de retour sont, compte tenu de la contrainte qui est exercée sur les parents, non pas une alternative à la détention, mais bien une forme alternative de détention.

La nuance n'est pas sans importance car le plaidoyer que le CIRÉ porte sur la détention des personnes étrangères ne saurait nous conduire à appeler de nos vœux le développement de formes alternatives de détention, à côté des possibilités actuelles et futures de détention, au risque de voir, en réalité, le nombre de personnes étrangères détenues se démultiplier.

Une réelle alternative à la détention peut être constatée dans la pratique néerlandaise dans la ville d'Utrecht⁸, notamment. Cette approche néerlandaise est pragmatique et tend à éviter les situations irrégulières. Elle est basée sur le constat que de nombreuses personnes étrangères déboutées de leurs procédures se retrouvent dans un 'no man's land', à la rue. Cela crée un problème d'ordre public et de santé publique et expose ces personnes à des réseaux criminels. Les autorités ont donc mis sur pied un projet innovant portant sur l'accompagnement juridique des personnes étrangères en situation irrégulière et l'examen de leur situation globale. Sont ainsi considérées, tant la régularisation du séjour, le retour au pays d'origine ou le retour dans un pays de transit. Les antécédents procéduraux, le respect des droits ou d'éventuelles perspectives aux Pays-Bas sont donc réexaminés et d'après l'expérience hollandaise, 60% des personnes concernées par le projet ont finalement reçu un titre de séjour !

6 Les maisons de retour sont des lieux considérés comme extraterritoriaux, dans lesquels les familles étrangères avec enfants mineurs sont hébergées dans le cadre d'un éloignement du territoire. Il ne s'agit pas d'un lieu fermé, dans le sens où les personnes ont la liberté d'aller et venir, mais il ne s'agit pas non plus d'un lieu de liberté, puisqu'un des parents a l'obligation de rester dans la maison, en principe sous surveillance, si les autres membres en sortent.

7 En 2017, ce budget était 299.000 euros ; en 2016, 478.000 euros et en 2015, 347.000 euros. Source : Compte-rendu analytique Chambre : CRABV 54 COM 927 20 06 2018 page 16

8 Plus d'information sur ce projet dans l'analyse de l'asbl Orbit « *Mensen zonder wettig verblijf : een alternatief voor detentie is mogelijk in samenwerking met steden en gemeenten* », disponible en ligne : <http://www.orbitvzw.be/wp-content/uploads/2017/12/ORBITAMOSBBBPLUSmensenzonderpapierren19122017defvoorpub.pdf>

Retour volontaire, retour consenti et retour forcé

Une rétrospective sur la politique de retour volontaire au bénéfice des ressortissants étrangers permet rapidement de dresser plusieurs constats.

Tout d'abord, si dans les années 2000, le retour volontaire faisait l'objet d'un soutien, notamment financier, (possibilité d'obtenir une aide à la réintégration), il faut constater que l'accès à cette aide a, depuis lors, été largement réduit⁹.

L'aide à la réintégration consiste en un accompagnement et un soutien financier destinés, à renforcer les conditions de retour de la personne et sa réintégration socio-économique dans son pays d'origine. Le soutien permet, le cas échéant de lancer une activité, de se loger, ou bien de financer une formation. Cette aide est précieuse dans la mesure où de nombreux candidats au retour volontaire font ce choix après des années d'exil, et qu'ils repartent de zéro. Limiter l'accès à cette aide est un évident frein à une réintégration durable des personnes dans leur pays d'origine, et donc un frein au retour volontaire digne et durable.

Mais il ne s'agit pas du seul frein au retour et à la réintégration durable des personnes qui optent pour le retour volontaire. En effet, la procédure de retour volontaire ou de retour consenti (notamment lorsque le retour n'est pas réellement volontaire mais motivé par l'issue négative des procédures introduites) est construite sur un modèle qui encadre dans une temporalité stricte, la collaboration de la personne concernée par un retour aux étapes de la procédure menée notamment avec l'Office des étrangers. Il s'agit dans de nombreux cas de construire un retour en quelques jours ou quelques semaines, alors que la personne vient parfois de recevoir une décision négative sur une procédure introduite plusieurs années auparavant. Le délai de 30 jours dans lequel le retour doit se construire, avec la nécessaire confiance de l'intéressé dans les instances qui gravitent autour de lui, est manifestement déraisonnable.

La pratique en matière de retour volontaire n'offre pas assez de temps pour la confiance et la construction d'un projet réellement volontaire et durable de la personne.

Depuis de longues années, les acteurs de terrain actifs dans le retour volontaire lient la « réussite », la dignité et la durabilité d'un retour à plusieurs facteurs. Il s'agit essentiellement du temps consacré à la préparation du retour. Ce temps a pour objectif de permettre le deuil du projet migratoire, mais aussi de construire la confiance de la personne concernée par le retour et les instances impliquées dans celui-ci. Enfin, le temps de préparation permet de réellement construire le projet de réintégration dans le pays d'origine. A défaut de temps suffisant, la réintégration peut rapidement se révéler être un échec et le retour de la personne dans son pays d'origine peu durable¹⁰.

Enfin, le monitoring de la situation des personnes, après leur retour dans le pays d'origine a montré les limites certaines du 'retour volontaire', qui crée trop souvent de nouvelles vulnérabilités¹¹.

9 Ont accès à cette aide les personnes dont la nationalité ne leur permet pas d'être dispensées de visa pour la Belgique et qui ont introduit une demande de protection internationale, les demandeurs de protection internationale qui sollicitent un retour volontaire pendant leur procédure ou dans le délai de 30 jours qui suit la délivrance d'un ordre de quitter le territoire, et enfin, les personnes se trouvant dans certaines situations telles que les femmes enceintes, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes avec des problèmes de santé notamment. Plus d'info : <http://www.fedasil.be/fr/retour-volontaire/aide-la-reintegration>

10 Pour aller plus loin sur l'analyse de la politique de retour volontaire, voir l'analyse du Ciré produite en juillet 2014 : <https://www.cire.be/wp-content/uploads/2014/12/20140731-retour-volontaire-belgique.pdf>

11 Voir notamment <https://www.diis.dk/en/research/deportation-puts-migrants-and-rejected-asylum-seekers-risk>

Conclusion

La détention, l'expulsion ou le retour consenti des étrangers n'est pas un succès. C'est un euphémisme puisque les chiffres démontrent allègrement que c'est un échec retentissant à observer au regard de l'augmentation croissante et apparemment sans limite des moyens consacrés à la détention et à l'expulsion des personnes étrangères.

A y regarder de plus près, il y a en fait peu de retour forcés, consentis ou volontaires, vers les pays d'origine. Il y a par contre de très nombreux mouvements « secondaires », des personnes en besoin de protection qui refusent d'introduire une demande d'asile pour éviter d'être renvoyées dans le premier pays européen où elles sont arrivées, etc¹².

La politique qui est menée en la matière se veut dissuasive et prétend malgré tout être humaine. Pourtant, nous voyons une véritable fabrique de situations administratives irrégulières au niveau des législations applicables aux personnes étrangères et aux procédures qui les concernent : procédures rendues de plus en plus strictes, voies ou délais de recours qui se complexifient et se réduisent, très grandes difficultés – pour ne pas dire impossibilité – de présenter certaines situations humanitaires à l'Administration.

Nous avons également observé un nombre croissant de demandeurs d'asile déboutés ces dernières années, alors qu'ils sont originaires de pays où le retour s'avère, dans l'immense majorité des cas, impossible (Afghanistan, Syrie, Erythrée, Palestine, ...).

Aucune réflexion ne semble être menée sur un changement d'attitude (comme à Utrecht aux Pays-Bas par exemple) pour 'gérer' la situation de milliers de personnes étrangères en situation irrégulière sur le territoire.

Au contraire, nous avons observé le développement massif d'une communication de la part d'acteurs politiques présentant les étrangers en séjour irrégulier comme des abuseurs, ou comme un danger sociétal, ce qui a entraîné une polarisation de l'opinion publique.

La politique de retour 'à tout prix' semble de plus en plus être une politique symbolique qui vise principalement à convaincre la population que les autorités font le maximum. Pourtant cette politique s'avère très largement inefficace dans ses résultats, coûteuse humainement¹³ comme financièrement.

Même si l'on admettait que le retour reste une option pour l'État belge, il est essentiel de réfléchir à d'autres mesures. Comment et pourquoi justifier la détention des personnes ne représentant ni un danger, ni une menace ?

Il semble incontournable de changer de paradigme et d'accepter que la politique de retour ne soit pas l'alpha et l'oméga d'une politique migratoire.

Pour cela, il faudra d'abord réellement comprendre les besoins des personnes visées par le dispositif actuel de retour, fuient-elles la misère, la guerre, la persécution religieuse ou politique. Peuvent-elles ou non vivre ailleurs dans leur pays, souhaiteraient-elles y rentrer si leur sécurité pouvait être garantie? Souhaitent-elles rester temporairement dans sur le territoire, ont-elles des possibilités de subvenir à leurs besoins ?

La réponse à ces questions nécessite à l'évidence un accompagnement individualisé, qui laisse du temps au temps.

12 Voir l'analyse de la politique de retour volontaire précitée : <https://www.cire.be/wp-content/uploads/2014/12/20140731-retour-volontaire-belgique.pdf>

13 voir notamment le Rapport Vulnérabilité et détention en centre fermé, disponible en ligne [HTTPS://WWW.CIRE.BE/VULNERABILITE-ET-DETENTION-EN-CENTRE-FERME-RECOMMANDATIONS/](https://www.cire.be/vulnerabilite-et-detention-en-centre-ferme-recommandations/)

Il est sans doute des migrants qui, si on leur en donne les moyens, peuvent envisager de retourner dans leur pays, surtout s'ils disposent de garanties qu'ils pourront revenir en cas d'échec de leur réintégration au pays. Mais faute de recevoir pareilles garanties, beaucoup ne franchiront pas le pas.

Il nous faut penser la migration et les migrants différemment, et envisager réalistement le rôle et l'histoire de la migration en Belgique, ainsi que la réelle capacité de la Belgique à enfermer et expulser celles et ceux qui sont considérés comme indésirables.

Il appartient à la Belgique de se saisir du défi de la migration, sans se cacher derrière le niveau européen ou le 'risque d'appel d'air'. Les Pays-Bas (comme l'Allemagne ou l'Espagne) montrent une voie dont il pourrait être intéressant de s'inspirer pour l'approche à avoir par rapport aux personnes étrangères en situation irrégulière. Il est de la responsabilité de la Belgique de cesser de fabriquer et de multiplier les situations d'irrégularité. Cela passera nécessairement par l'ouverture de voies d'accès au séjour légal car avec ou sans autorisation d'accès au territoire, l'état de notre monde poussera encore des migrants à venir tenter de trouver un avenir meilleur en Europe et en Belgique. Pour nombre d'entre eux, il ne s'agit pas d'un choix mais d'une nécessité qui justifiera tous les risques. Nous n'arrêterons pas le flux des arrivés aussi longtemps que les pays d'origine de ces migrants seront dans la situation qu'ils connaissent aujourd'hui. Rêver d'y renvoyer les personnes arrivées chez nous et y mettre les moyens ne dissuadera pas les candidats au départ.

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)