
COMMISSION BOSSUYT

ANALYSE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

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

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
1// POSTULATS GÉNÉRAUX ET MÉTHODOLOGIE DU RAPPORT	6
1.1// Composition de la commission	7
1.2// Méthodologie utilisée	7
1.3// Postulats de départ	8
2// PRINCIPAUX ANGLES MORTS DU RAPPORT	14
2.1// Transparence et contrôle démocratique non-inscrits dans la durée	15
2.2// Mesures alternatives et moins coercitives peu développées	15
2.3// Absence d'analyse des procédures d'accès au séjour et de protection	18
2.4// Usage de la force lors des tentatives d'éloignement non abordé	20
2.5// Déroulement des arrestations non abordé	20
2.6// Absence de balises concernant le processus d'identification	21
3// ANALYSE DES « QUESTIONS IMPORTANTES »	22
3.1// Concernant la « proposition alternative concernant les visites domiciliaires »	23
3.2// Concernant la proposition visant à transférer le contrôle de la privation administrative de liberté du pouvoir judiciaire au CCE	25
3.3// Concernant l'évaluation du risque de violation de l'article 3 de la CEDH	27
4// ANALYSE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION	28
4.1// Absence de consultation des travailleurs psycho-médico-sociaux	29
4.2// Recommandations à l'égard des mineurs étrangers non accompagnés	29
4.3// Concernant l'accès à l'aide juridique	31
4.4// Concernant la collecte et le traitement des données à caractère personnel des personnes sans titre de séjour	31
4.5// Concernant l'utilisation de la classe business et de certains itinéraires lors des éloignements par la police aérienne	34
4.6// Concernant les étrangers refoulés aux frontières extérieures	35
4.7// Concernant les demandeurs de protection internationale détenus	35
4.8// Concernant les éloignements depuis les établissements pénitentiaires	36
4.9// Concernant les personnes vulnérables	38
4.10// Concernant les migrants en transit	39
CONCLUSION	40
Pour aller plus loin	42

INTRODUCTION



La commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers (dite « commission Bossuyt ») a été mise en place par le gouvernement en mars 2018, suite au scandale provoqué par « l'affaire des Soudanais ». Il s'agissait d'évaluer l'exécution pratique des dispositions légales et réglementaires de la politique de retour, pour éviter à l'avenir des manquements graves aux droits comme ceux qu'avaient subis ces ressortissants soudanais, soumis à l'identification par les autorités soudanaises dans des centres fermés belges, expulsés, puis torturés par ces mêmes autorités...

Un an plus tard, en février 2019, cette commission avait rendu un rapport intermédiaire, qui pointait « l'échec » de la politique de retour, le caractère « décevant » des chiffres...

Une analyse de ce pré-rapport menée par des organisations de la société civile et des associations de terrain pointait elle déjà des faiblesses quant à la composition de cette commission et donc à son indépendance, à l'opacité de sa méthodologie et à la qualité de ses recommandations. En outre, le rapport « Au-delà du retour », basé sur un colloque organisé fin 2019 et rassemblant des analyses d'ONG, de syndicats, de chercheurs et chercheuses du monde académique, et de professionnels du secteur de la justice démontrait qu'une autre politique migratoire, notamment en matière d'éloignement, était à la fois nécessaire et réaliste.

Le rapport final de la commission a enfin été présenté mi-septembre 2020. Plusieurs acteurs de terrain se sont réunis pour l'analyser et le questionner de façon rigoureuse, détaillée et référencée. C'est le résultat de ce travail qui est exposé 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 de son rapport.

Sont ensuite détaillés les « angles morts » de ce rapport, les questions omises ou rapidement évacuées, alors qu'elles sont essentielles à la compréhension de la situation. C'est le cas des alternatives à la détention, de l'usage de la force lors des expulsions, du déroulement des arrestations...

Les « questions importantes » (comme celles des visites domiciliaires) et les principales recommandations du rapport Bossuyt sont enfin analysées minutieusement et commentées, en s'appuyant sur des références et des arguments dûment sourcés.

Un vrai débat sur la politique migratoire de la Belgique est plus que jamais nécessaire. Nos organisations, souhaitent y être pleinement impliquées, que soient entendues leurs recommandations et que leur expertise en la matière soit reconnue.

1// POSTULATS GÉNÉRAUX ET MÉTHODOLOGIE DU RAPPORT



1.1// COMPOSITION DE LA COMMISSION

Le pouvoir judiciaire et les organisations de la société civile qui travaillent quotidiennement avec les demandeurs d'asile et les personnes en séjour irrégulier ont été extrêmement peu impliquées dans le cadre des travaux de la commission. Les personnes sans titre de séjour n'ont, quant à elles, pas été consultées du tout.

La commission Bossuyt est exclusivement composée d'acteurs impliqués dans le processus de retour forcé (Office des étrangers, CGRA, Fedasil, Police fédérale, AIG, association belge des pilotes et Brussels Airlines). En cela, la commission est à la fois juge et partie, ce qui ne permet aucun regard critique sur la politique menée et révèle donc une objectivité très limitée.

Cette composition permet de comprendre l'absence de regard critique sur la politique de retour et le ton unilatéral et partial du rapport, suivant le point de vue de l'administration qui veut pouvoir procéder aux éloignements forcés le plus efficacement et simplement possible.

Un spectateur non averti oublierait facilement que la commission a été créée suite aux faits présumés de torture à l'égard de ressortissants soudanais éloignés du territoire, après une mission d'identification menée dans les centres fermés belges par les autorités soudanaises (invitées par l'ex secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration). La commission a été mise en place afin d'évaluer la politique de retour et de conseiller le gouvernement sur une meilleure approche pour l'avenir.

Par ailleurs, de nombreux partenaires sont envisagés pour prêter main forte à la politique de retour de la Belgique, mais ils n'ont pas été consultés dans l'élaboration des recommandations. Nous nous questionnons donc sur l'applicabilité d'un nombre important de mesures devant, notamment, être mises en place par des travailleurs psycho-médico-sociaux.

1.2// MÉTHODOLOGIE UTILISÉE

Si le rapport de la commission constitue bel et bien une analyse (d'une part) de la législation belge actuelle en matière de retour, le travail réalisé par celle-ci ne permet cependant pas de tirer de conclusions quant à l'application de ces dispositions sur le terrain.

Sans prétendre à l'exhaustivité, citons l'absence de données sur :

- *La mise en place du «trajet de retour volontaire de Fedasil» : une analyse a-t-elle été réalisée sur l'impact de la mise en place du trajet retour? Si oui, quelles en ont été les conclusions?*
- *Les départs depuis les places ouvertes de retour sont-ils compris dans les chiffres des retours volontaires communiqués par l'Office des étrangers ? La ventilation entre ces départs et les autres départs volontaires est-elle disponible pour mesurer l'efficacité réelle de cette mesure ? Si non, comment définir des recommandations en matière de retour forcé sans évaluation préalable des dispositifs de retours volontaires?*
- *Des études ont-elles été menées pour comprendre les causes des échecs des alternatives à la détention ? Si oui, quelles en ont été les conclusions? Si non, pourquoi ne pas procéder à leur évaluation avant d'envisager le recours au retour forcé ?*

- Les taux de reconnaissance du statut de réfugié et de la protection subsidiaire suite à une demande ultérieure sont-ils connus ? De même, les taux de reconnaissance du statut de réfugié et de la protection subsidiaire pour les demandes introduites depuis les centres fermés ou les maisons de retour sont-ils connus ? Si oui, quels sont ces taux ? Si non, comment évaluer les risques de violation de l'article 3 CEDH en cas de retour si l'on ne connaît pas l'efficacité réelle de la procédure de protection internationale ?
- Avec quels pays des accords ou des mémorandums d'accord (MOU) ont-ils été conclus ? Avec quels pays des accords verbaux ou écrits (techniques ou non) ont-ils été passés ? Avec quel contenu ?
- La p.87 mentionne que « pour un nombre très restreint de nationalités, l'intéressé doit signer une déclaration de départ volontaire » [pour pouvoir obtenir le laissez-passer et être éloigné de force]. Lesquelles ?

De nombreuses questions restent donc en suspens quant aux recommandations rédigées par la commission. Certaines données manquantes ou non ventilées permettraient d'avoir une analyse plus objective de la réalité afin d'évaluer si, oui ou non, la Belgique est dans la bonne voie en matière de politique de retour. Sans un réel travail d'étude de ces pratiques, en collaboration avec des chercheurs et les acteurs étatiques et non gouvernementaux présents sur le terrain, l'analyse restera inévitablement partielle.

1.3// POSTULATS DE DÉPART

Le rapport final de la commission 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.

Partant de prémices clairement orientés et ne reposant sur aucune assise théorique, le rapport ne peut prétendre être une « évaluation de la politique de retour volontaire et d'éloignement forcé des étrangers ».

UNE POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT PLUS DURE DIMINUERA LE NOMBRE D'ARRIVÉES

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 avéré 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 futurs départs. Au contraire, les mesures restrictives peuvent contraindre les personnes à entreprendre des voyages plus dangereux et accroître l'incidence de l'exploitation, de la traite et des méthodes de voyage dangereuses¹.

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

LE RETOUR FORCÉ EST NÉCESSAIRE POUR QUE LES PERSONNES PARTENT VOLONTAIREMENT

Le rapport rédigé par la commission Bossuyt et l'ensemble des recommandations qui en découlent partent du postulat que le retour forcé et la détention seraient des nécessités absolues, sans jamais en expliquer l'assise théorique.

Ce postulat est présent en filigrane dans l'ensemble du rapport à travers des affirmations péremptoires telles que : « *il est important que les instances directement concernées, comme l'OE et les services de police, ainsi que les autres services publics et les organisations de la société civile, soient conscients de la nécessité de procéder à l'éloignement forcé et à la détention y afférente* » (p.34), « ce maintien n'est pas une sanction mais un moyen indispensable pour réaliser l'éloignement » (p.14), « *ce maintien administratif ne constitue pas une sanction de son séjour illégal mais simplement un moyen indispensable pour faire exécuter l'ordre* » (p.18), « *dès lors que la mesure administrative de maintien d'un étranger en vue de son éloignement du territoire constitue un moyen indispensable [...]* » (p.18), « *[...] il faut procéder à un éloignement forcé et le maintien préalable est quasi indispensable* » (p.34), etc.

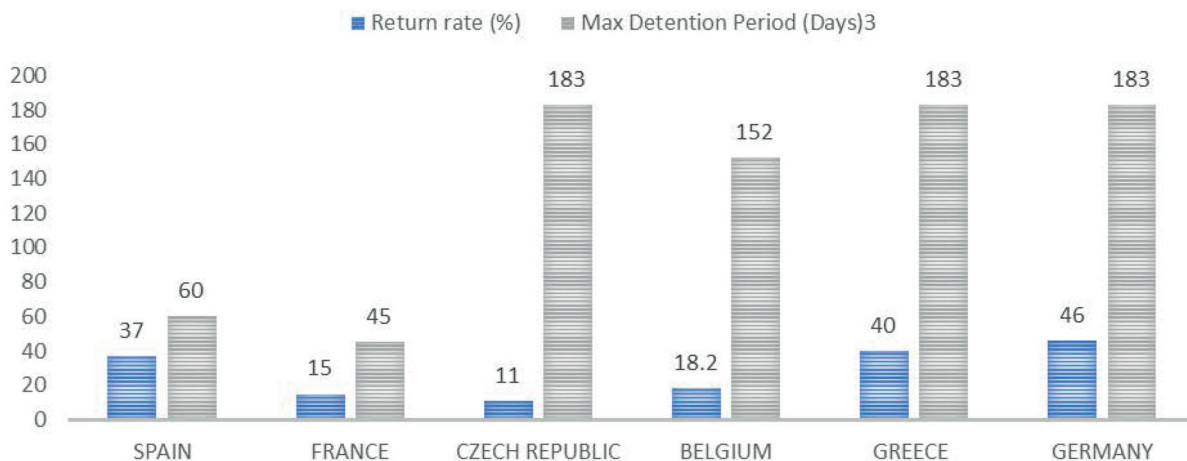
Pourtant, de nombreuses sources sérieuses mettent en avant qu'en matière de détention administrative, des périodes de détention plus longues sont inefficaces :

- La Commission du Sénat italien pour les droits de l'Homme a constaté que si un migrant n'était pas identifié dans les 45 premiers jours, des périodes de détention plus longues s'avéraient inutiles²
- Le ministère de l'Intérieur britannique a indiqué que moins de 40 % des migrants qui ont été détenus pendant plus de six mois ont été renvoyés³
- Les données d'Eurostat confirment l'absence de corrélation entre les périodes de détention maximales des États membres et les taux de retour⁴ :

En 2017 l'Espagne avait un taux de retour de 37,2 % pour une durée maximale de détention de 60 jours, et la France un taux de retour de 15 % pour une durée maximale de détention de 45 jours. Parmi les États membres dont la durée maximale de détention correspondait au maximum autorisé par la directive (6 mois + 12 mois), la République tchèque avait un taux de retour de 11,2 % et la Belgique de 18,2 %.

- Le rapport de mise en œuvre de la directive retour publié en juin 2020 stipule que : « longer periods of detention are not effective as most of the removals take place during initial periods of detention⁵ ».

RETURN RATE (%) & MAXIMUM PERIOD OF DETENTION (DAYS)



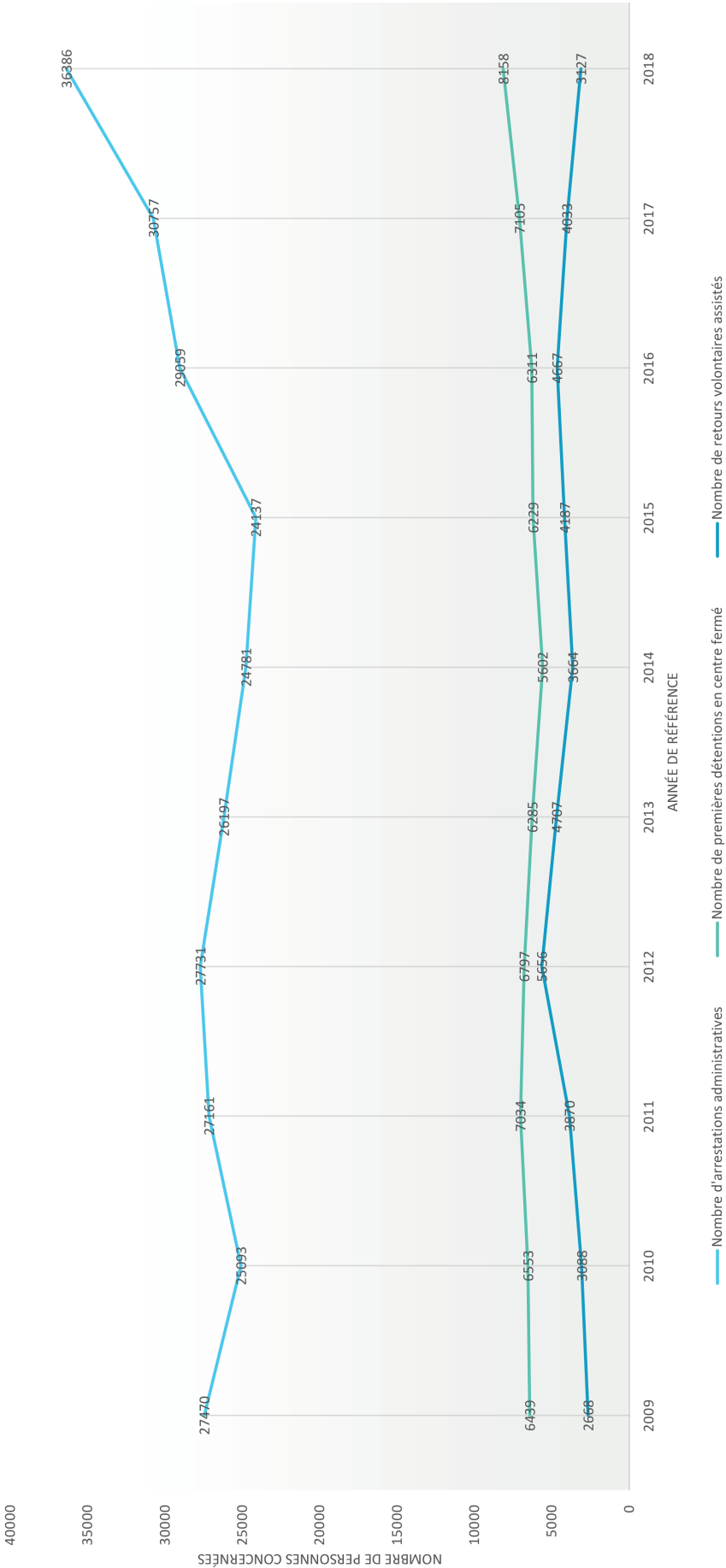
2 COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI, "Rapporto sui Centri di Identificazione ed Espulsione in Italia", juillet 2014. En ligne : <http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/RapportoCIE.pdf>

3 HOME OFFICE, "Detention data tables", décembre 2016. En ligne : <https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-july-to-september-2016/list-of-tables#detention>

4 EUROPEAN PARLIAMENT, "Recasting the Return Directive", avril 2019. En ligne : <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/apr/ep-briefing-new-returns-proposal.pdf>

5 EUROPEAN PARLIAMENT, "The Return Directive 2008/115/EC European Implementation Assessment", juin 2020. En ligne : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU\(2020\)642840_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU(2020)642840_EN.pdf)

Relation entre nombre d'arrestations administratives, de détention administrative et de départs volontaires



De même, la commission Bossuyt part du principe – non étayé et non argumenté – 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 semblent relativement stables dans le temps et peu fluctuants face à l'augmentation des arrestations administratives et du nombre de premières détentions en centre fermé. Une tendance inverse est même observable pour les années 2016 à 2018, où le nombre d'arrestations administratives augmente de façon importante - intensifiant de facto les probabilités de détention - mais où la courbe du retour volontaire, elle, chute.

Ces données infirment le postulat de départ de la commission Bossuyt selon lequel le retour forcé permettrait une augmentation des retours volontaires, remettant ainsi en cause la validité de ses conclusions ultérieures.

Un pas intéressant est pourtant franchi p.48 du rapport, où il est fait état que « *lors des consultations régulières et dans les rapports, divers partenaires indiquent que le retour volontaire est plus facilement accepté par le groupe cible (directement ou via les médiateurs) s'il s'inscrit dans un éventail plus large d'options ou de perspectives. C'est pourquoi Fedasil s'efforce d'élargir le contenu de ses projets, et des informations sont également fournies sur l'asile, Dublin, l'accompagnement ou d'autres thèmes pour lesquels Fedasil dispose d'un mandat ou peut renvoyer à d'autres services ou acteurs* ». Ce constat - que nous partageons - n'est malheureusement pas suivi de recommandations en la matière.

LES PERSONNES SANS TITRE DE SÉJOUR SONT DES CRIMINELS EN PUISSANCE

Les personnes sans titre de séjour sont présentées comme un groupe homogène, propice à diverses formes de criminalité et représentant un coût financier important pour la société.

« Le séjour irrégulier est également inclus ou est lié à plusieurs phénomènes de sécurité évoqué dans le Plan national de sécurité 2016-2019, tels que Trafic et traite des êtres humains, Fraude sociale et fiscale, Criminalité violente, atteinte à l'intégrité de la personne et discrimination : violence sexuelle sur des majeurs, abus sexuels sur des mineurs et Amélioration de l'ordre public (incivilités, gestion négociée de l'espace public et migration en transit illégale) » (pp.23-24).

Si le travail non déclaré est effectivement le seul moyen de subsistance pour beaucoup, il est avant tout une forme d'exploitation de laquelle les personnes sans titre de séjour sont victimes. Celles-ci se retrouvent dépendantes d'employeurs parfois peu scrupuleux, et dès lors sous payées, surexposées aux accidents de travail, victimes de conditions de travail particulièrement dures et sans accès aux mesures de protection sanitaire sur leurs lieux de travail.

Comme le rappelait De Standaard lors d'une interview de Jan Knockaert (directeur de Fairwork) au sujet de l'exploitation de travailleurs sans papiers pour la construction du bâtiment abritant le Conseil européen, cette année [2019], il [Jan Knoeckaert] a déjà reçu 497 appels de sans-papiers concernant des vols de salaire ou des accidents du travail : soit 10% de plus qu'en 2018, qui était déjà une année record. « Ces appels ne sont que la couche de neige sur la pointe de l'iceberg⁶ » ». Il paraît dès lors surprenant de s'attaquer aux victimes des réseaux d'exploitation plutôt qu'aux auteurs qui en tirent profit.

La mention d'actes criminels est également particulièrement problématique. À l'instar d'autres allégations du rapport, l'amalgame selon lequel le taux de criminalité chez les sans-papiers serait supérieur à celui de la population générale à profil socioéconomique équivalent n'est basé sur aucune expertise scientifique. Affirmés dans un rapport officiel rédigé par les autorités, ces préjugés sont particulièrement dangereux. Principaux angles morts du rapport

Au-delà des défauts et manquements en termes de méthodologie, le rapport contient d'importants angles morts pourtant essentiels à une lecture globale de la situation.

2// PRINCIPAUX ANGLES MORTS DU RAPPORT



2.1// TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE NON-INSCRITS DANS LA DURÉE

Malgré la mission confiée à la commission, les recommandations formulées par celle-ci ne mettent pas en évidence de volonté que la transparence de la politique de retour et son contrôle démocratique s'inscrivent dans la durée.

Or, les arrestations, les détentions et les éloignements du territoire sont des actes graves qui souvent mettent en péril les droits fondamentaux des personnes qui en font l'objet; un contrôle démocratique étendu est dès lors nécessaire afin de garantir le respect de l'état de droit. Ces pratiques ne devraient pas être laissées au seul regard de l'administration chargée de leur exécution. Le Parlement et la société civile devraient être informés de l'évolution de la situation de façon régulière et transparente à l'aide de données claires et ventilées. De même, les circulaires et accords bilatéraux devraient être rendus publics.

Un dispositif de contrôle indépendant existe déjà pour les personnes incarcérées; la Commission de Surveillance (CdS) est chargée du contrôle du traitement réservé aux personnes détenues et du respect de leurs droits au sein des 36 établissements pénitentiaires du pays⁷. Un tel dispositif constituerait une première étape vers un meilleur contrôle démocratique de la politique de retour.

2.2// MESURES ALTERNATIVES ET MOINS COERCITIVES PEU DÉVELOPPÉES

Si nous saluons la recommandation, reprise en fiche 5, de modifier l'article 2 de l'arrêté royal du 17 septembre 2014 concernant les conditions pour pouvoir bénéficier d'un accompagnement à domicile, nous constatons que l'analyse et les recommandations relatives aux alternatives moins coercitives à la détention sont très peu présentes dans le rapport.

Les quelques pistes évoquées (prolongation d'OQT, paiement d'une caution, obligation de présentation, encadrement dans le réseau d'accueil, coaching en logement privé et lieux d'hébergements ouverts de l'OE) sont pour la plupart évacuées, sans réelle analyse des raisons pour lesquelles ces procédures échouent ou sont inapplicables dans le contexte belge.

Nous rejoignons le constat de la commission selon lequel les logements FITT - c'est-à-dire les maisons de retour- sont des formes alternatives de détention. À ce titre, il n'est donc pas non plus légitime d'aborder ce dispositif en tant qu'alternative à la détention. Le rapport occulte par ailleurs le profil des personnes écrouées dans les logements FITT à l'heure actuelle. Depuis plusieurs années, celui-ci se compose d'une part importante de demandeurs de protection internationale ayant introduit leur demande à la frontière (dont certains ressortissants de pays à haut taux de protection). Ces personnes sont donc à la fois en demande (et en besoin) de protection internationale, et écrouées dans un dispositif visant à les éloigner du territoire.

7 CONSEIL CENTRAL DE SURVEILLANCE PENITENTIAIRE, "Commissions de Surveillance". En ligne : <https://ccsp.belgium.be/commissions-de-surveillance/>

L'encadrement du retour dans le réseau d'accueil de Fedasil et par ses partenaires est abordé comme « alternative à la détention », alors qu'il s'inscrit dans une phase de retour volontaire. Cette mesure ne peut donc pas être considérée comme une alternative à la détention étant donné l'absence de motif de détention à ce stade.

Les normes internationales imposent pourtant aux États membres de mettre en place des mesures alternatives moins coercitives en amont de toute détention. Dans son analyse, la commission part uniquement de la directive Retour du 16.12.2008 pour justifier la « nécessité » de détenir les personnes en vue de leur éloignement. Le développement de cet « argument » ne tient aucunement compte de la jurisprudence européenne, ni des précisions apportées – dans la directive retour notamment mais pas seulement – en matière de mesures « alternatives et moins coercitives ».

À ce sujet, citons l'arrêt Mahdi du 05.06.2014 dans lequel la Cour de Justice a notamment jugé que :

61 > La seconde exigence découlant de l'article 15, paragraphe 4, de la directive 2008/115 impose un réexamen des conditions de fond énoncées à l'article 15, paragraphe 1, de cette directive ayant servi de fondement à la décision initiale de rétention du ressortissant concerné d'un pays tiers. L'autorité statuant sur la prolongation éventuelle de la rétention de ce ressortissant ou l'éventuelle remise en liberté de celui-ci doit ainsi déterminer, en premier lieu, si d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives qu'une rétention, peuvent être appliquées efficacement dans un cas particulier, en deuxième lieu, s'il existe un risque de fuite dudit ressortissant et, en troisième lieu, si ce dernier évite ou empêche la préparation de son retour ou l'opération d'éloignement [...]

67 > Deuxièmement, l'existence d'un tel risque de fuite est l'une des raisons expressément énumérées à l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2008/115 comme justifiant le placement en rétention d'un ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet d'une procédure de retour, afin de préparer ce dernier ou de procéder à l'éloignement. Ainsi qu'il a été rappelé au point 61 du présent arrêt, cette disposition précise qu'une telle rétention peut uniquement avoir lieu lorsque d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, ne peuvent être appliquées efficacement dans un cas particulier [...]

72 > Dès lors, il appartient à la juridiction de renvoi de procéder à une appréciation des circonstances factuelles entourant la situation du ressortissant concerné afin de déterminer, lors du réexamen des conditions prévues à l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2008/115, si, comme le direktor l'a proposé dans l'affaire en cause au principal, une mesure moins coercitive peut être appliquée efficacement à ce ressortissant et, dans le cas où cela ne s'avérerait pas possible, de déterminer si un risque de fuite de celui-ci persiste. C'est uniquement dans le cadre de ce dernier cas de figure que cette juridiction peut prendre en compte l'absence de documents d'identité...⁸.

Cet arrêt démontre l'obligation légale qui incombe à chaque État d'analyser si d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives peuvent être appliquées dans chaque cas particulier; ensuite, si ce n'est pas le cas, d'envisager si un risque de fuite persiste malgré tout. C'est suite à cette analyse et seulement dans ce cadre, que la législation permet qu'une mesure de détention soit prise en vue d'un éloignement du territoire.

⁸ CJUE, "Affaire C146/14PPU", 05.06.2014. En ligne : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=153314&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5065755>

Des projets pilotes en la matière existent déjà dans plusieurs pays européens et offrent des résultats prometteurs, notamment au Royaume-Uni, en Bulgarie, en Grèce, en Italie, à Chypre, en Pologne⁹, et depuis peu en Belgique.

Or, les recommandations visant à augmenter le nombre de places en centre fermé et à en créer de nouveaux pour différents groupes cibles font foison dans le rapport : « le Masterplan Centres fermés doit être mis en œuvre (nouveaux centres à Zandvliet et à Jumet, extension du 127bis et du CIM) (recommandation 14) », « le centre fermé de Bruges doit être remplacé (recommandation 15) », « il est recommandé de créer un centre de départ à proximité de l'aéroport, afin d'y transférer préalablement les personnes, en cas de départ matinal, et d'y héberger celles qui ont refusé de partir, de manière à ne pas surcharger les centres fermés proches de l'aéroport, où des places pourront ainsi être libérées pour d'autres personnes; cela permettra également d'organiser plus efficacement les transports (recommandation 16) », « un encadrement adapté doit être prévu lors de la préparation de l'éloignement pour les personnes ayant des problèmes médicaux et psychologiques. À cette fin, la création d'un centre spécialisé (ouvert et fermé) doté d'un personnel qualifié est recommandée pour ce groupe cible (recommandation 17) », « un centre réservé aux migrants en transit doit être prévu (recommandation 18) », « de prévoir la possibilité de maintenir les familles avec enfants mineurs dans un centre fermé/une maison familiale pendant une courte période jusqu'à leur refoulement, afin d'éviter des transferts inutiles vers les lieux d'hébergement ouverts plus éloignés de l'aéroport et d'éviter qu'ils ne s'en échappent (recommandation 54) ».

La seule et unique recommandation par rapport à des mesures alternatives et moins coercitives consiste en une « adaptation de l'AR du 17 septembre 2014 déterminant le contenu de la convention et les sanctions pouvant être prises en exécution de l'article 74/9, § 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, car il est très rare qu'une famille puisse remplir toutes ces conditions. Il est proposé de prévoir la possibilité plutôt que l'obligation d'imposer des conditions cumulatives. Si les conditions cumulatives devaient être rigoureusement appliquées, le coaching à domicile resterait ou deviendrait très exceptionnel (recommandation 12) ».

La disproportion flagrante entre les recommandations visant à détenir plus et les mesures moins coercitives envisagées risque de générer de nouvelles condamnations de la Belgique par les cours et tribunaux internationaux. Elle démontre également que la commission perçoit la détention comme un préalable systématiquement nécessaire aux mesures d'éloignement.

⁹ EUROPEAN NETWORK ALTERNATIVE TO DETENTION NETWORK, "ATD Pilot Projects". En ligne : <https://www.atdnetwork.org/pilot-projects/>

2.3// ABSENCE D'ANALYSE DES PROCÉDURES D'ACCÈS AU SÉJOUR ET DE PROTECTION

Dans son introduction, le rapport de la commission précise que *«l'objectif n'est pas tant la réduction des personnes en séjour irrégulier actuellement sur le territoire en soi mais surtout la réduction de ceux qui s'apprêtent à se rendre irrégulièrement dans notre pays, lorsqu'ils se rendraient compte que la politique d'éloignement serait devenue beaucoup plus efficace que maintenant»* (pp.9-10).

Le rapport n'aborde cependant que les procédures de retour sans questionner les causes de l'irrégularité de séjour. Le regroupement familial - principale voie d'accès au séjour en Belgique - n'est pas mentionné, tout comme les décisions de retraits ou de non renouvellement de séjour.

Les nombreuses réformes de la procédure de regroupement familial et l'augmentation des revenus nécessaires pour pouvoir y prétendre restreignent les possibilités d'obtenir un titre de séjour légal pour de nombreuses personnes étrangères. Toutes les personnes ne renoncent pas pour autant à vivre en famille; elles le font seulement dans des conditions nettement plus précaires car sans titre de séjour.

De même, la commission aborde la nécessité de contrôler les risques de violation de l'article 3 CEDH dans le cadre du processus de retour, sans s'intéresser à la manière dont ces risques sont évalués dans le cadre de certaines procédures de séjour. La procédure de régularisation médicale prévue à l'article 9ter de la loi du 15.12.1980 en est un exemple criant. Malgré des taux de décisions positives extrêmement faibles (289 personnes autorisées au séjour pour 2592 personnes non autorisées en 2019¹⁰), les personnes gravement malades sont rarement en situation de pouvoir subir un éloignement forcé sans risque d'atteinte grave à leurs droits fondamentaux. Elles se retrouvent ainsi dans un no man's land juridico-administratif.

Si des recours contre des ordres de quitter le territoire aboutissent positivement, c'est notamment en cas de risque de violation des droits fondamentaux garantis par la CEDH. L'évaluation et l'amélioration des procédures de séjour et de protection existantes permettraient à la fois à de nombreuses personnes de ne pas subir une détention inutile et violente, et à l'État belge d'éviter de salir son image à l'échelle internationale en se faisant condamner par la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour des détentions faisant courir des risques d'atteinte aux articles 3 et/ou 8 de la CEDH.

La question de l'inéloignabilité n'est pas évoquée dans le rapport de la commission. Il s'agit pourtant d'une question cruciale étant donné les nombreuses lacunes de la loi du 15.12.1980.

10 OFFICE DES ÉTRANGERS, «Rapport statistiques 2019», décembre 2019. En ligne : <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Rapport%20statistiques%202019.pdf>

Que faire des personnes pour lesquelles aucun retour, et donc aucun éloignement, n'est envisageable ? Que faire des apatrides sans titre de séjour ? Que faire des personnes qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine pour des raisons médicales ou administratives ? Que faire des personnes pour lesquelles subsistent des risques importants de violation de leurs droits fondamentaux en cas de retour ?

Aborder la problématique de l'irrégularité de séjour uniquement sous l'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. Certains pays européens ont mis en place des mécanismes permettant d'accorder aux personnes non rapatriées un titre de séjour, ou un séjour toléré, avec un accès minimal aux droits fondamentaux¹¹.

Par ailleurs, selon les calculs de l'OCDE, « *la contribution nette des immigrés aux finances publiques belges est estimée à 0,75 % du produit intérieur brut (PIB), soit l'équivalent d'un montant de près de trois milliards d'euros. Soulignons également que l'emploi influe sur la capacité des immigrés à contribuer au financement de la sécurité sociale. En conséquence, toute politique qui favorise l'accès rapide des immigrés à l'emploi et la reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle acquise à l'étranger a des effets bénéfiques automatiques sur leur contribution nette aux finances publiques*¹² ». Cette approche a donc pour avantage d'être plus humaine, et d'être moins coûteuse en termes financiers.

Nous souhaitons par ailleurs rassurer la commission sur le fait que nous ne croyons pas « *que tolérer un séjour irrégulier fait preuve d'humanité* » (p.15). Les nombreux rapports rédigés par la société civile au sujet des solutions à apporter pour les personnes en séjour irrégulier témoignent, non pas d'une «tolérance» du séjour irrégulier, mais bien d'une volonté de proposer des solutions aux autorités.

11 VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, «Point of no return: the futile detention of unreturnable migrants», janvier 2014. En ligne : http://pointofnoreturn.eu/wp-content/uploads/2014/01/PONR_report.pdf

12 LAFLEUR J.-M., MARFOUK A., "Pourquoi l'immigration? 21 questions que se posent les Belges sur les migrations internationales au XXI^e siècle", novembre 2017. En ligne : https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/215503/1/Livre_Lafleur&Marfouk.pdf

2.4// USAGE DE LA FORCE LORS DES TENTATIVES D'ÉLOIGNEMENT NON ABORDÉ

Le rapport réalisé par la commission, pourtant axé sur le retour forcé, n'analyse à aucun moment l'usage de la force lors des tentatives d'éloignement. Il s'agissait pourtant de l'un des principaux objectifs de la commission Vermeersch suite à la mort de Semira Adamu en 1998.

Quels sont les moyens et les techniques autorisés pour exercer la contrainte lors des opérations d'éloignement à l'heure actuelle ? À quelle fréquence sont-ils utilisés ? Avec quelles limites ? Le rapport de la commission ne répond à aucune de ces questions alors même qu'elles constituent - selon les termes d'Etienne Vermeersch lui-même - « *un des points cruciaux dans la discussion élargie en matière de politique d'éloignement*¹³ ».

2.5// DÉROULEMENT DES ARRESTATIONS NON ABORDÉ

Bien que la fiche n°7 mentionne dans son titre « l'interception d'une personne en séjour irrégulier sur le territoire lors d'un contrôle », rien dans la fiche n'analyse le processus d'interception en lui-même, et aucune recommandation n'est formulée à cet égard.

Or, en amont de l'interrogatoire au commissariat, l'arrestation semble être également un moment crucial du processus de retour. La question se pose notamment de savoir quels profils doivent être recherchés : les personnes qui peuvent être éloignées rapidement ? Celles pour lesquelles la Belgique aurait signé un accord de réadmission avec le pays d'origine ? Comment les arrestations sont-elles organisées ?

Nous reconnaissons qu'accroître le niveau de formation des policiers est une recommandation intéressante ; nous suggérons que les formations puissent également être dispensées par des acteurs non gouvernementaux.

13 "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.

2.6// ABSENCE DE BALISES CONCERNANT LE PROCESSUS D'IDENTIFICATION

Le rapport aborde la question des documents de voyage et de la difficulté de se les procurer, voire de procéder à l'identification des personnes. Les recommandations formulées par la commission visent ici à faciliter le processus d'identification des personnes en mettant en place un partage des données d'identification plus efficient entre les services de police, les parquets, les parquets généraux, les greffes des tribunaux et l'OE, en reprenant de manière systématique les empreintes des personnes et leur photo d'identité, et en les encodant dans un système de comparaison de type «banque-carrefour».

Nous nous étonnons de l'absence de balises concernant ce processus d'identification des personnes en séjour irrégulier, alors qu'il est à l'origine de la création de cette commission d'analyse de la politique de retour suite à l'affaire dite «des Soudanais».

Comme évoqué en partie 1, en septembre 2017, une délégation soudanaise avait été invitée par le secrétaire d'État à l'asile et à la migration afin d'identifier les ressortissants soudanais exilés : *« selon le spécialiste du Moyen Orient, Koert Debeuf, cité par 'De Morgen', il est vraisemblable que cette équipe soit composée d'agents des services secrets soudanais, dirigés il y a dix ans par l'actuel ambassadeur à Bruxelles, Mustrif Siddiq. Une affirmation contestée par l'Office des étrangers qui évoque des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur accompagnés de membres de l'ambassade. Le Soudan est régulièrement cité pour les violations des droits de l'Homme qui y sont commises¹⁴. »*

En décembre 2017, le Tahrir Institute for Middle East Policy avait dénoncé des faits présumés de torture et de violence à l'encontre de ressortissants soudanais ayant été identifiés puis expulsés vers le Soudan, suite à cette mission d'identification. Le Premier Ministre avait alors décidé de suspendre les expulsions vers le Soudan afin de vérifier si des personnes expulsées par les autorités belges vers ce pays étaient, ou non, torturées à leur retour sur place. Le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) avait alors reçu mandat pour procéder à une enquête approfondie.

Nous sommes stupéfaits de constater l'absence totale de recommandation concernant les balises éthiques et déontologiques indispensables lors des procédures d'identification de personnes en séjour irrégulier par les autorités de leur pays d'origine, alors que le rapport de la commission aborde les risques potentiels de violation de l'article 3 de la CEDH.

14 RTBF, «Une délégation soudanaise pour identifier les migrants en Belgique: indignation», 19.09.2017. En ligne : https://www.rtb.be/info/belgique/detail_une-delegation-soudanaise-pour-identifier-les-migrants-au-parc-maximilien?id=9713279&fbclid=IwAR-31X2DV7E-xLL4n1RscjmRWLzans8NxuJ5marsZvkYioTy-n-LQD7Q_LCc

3// ANALYSE DES « QUESTIONS IMPORTANTES »¹⁵



¹⁵ 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.

3.1// CONCERNANT LA « PROPOSITION ALTERNATIVE CONCERNANT LES VISITES DOMICILIAIRES »

La commission propose de faire passer les peines d'emprisonnement de 3 mois à 1 an pour séjour irrégulier, afin de permettre aux juges d'instruction de délivrer un mandat d'arrêt ou de perquisition permettant d'accéder au lieu de résidence des personnes sans titre de séjour et de pouvoir les y arrêter.

Cette proposition est une atteinte démesurée à l'article 14 de la Constitution belge qui garantit l'inviolabilité du domicile. Rappelons que c'est précisément ce qui avait suscité une levée de boucliers de la part de la population et de la société civile belge lors de la proposition de loi sur les visites domiciliaires en 2017.

Il semble utile de rappeler que l'emprisonnement pour des délits d'entrée ou de séjour irrégulier a déjà fait l'objet d'arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne en 2011. Dans l'arrêt *El Dridi* (C-61/11 PPU)¹⁶, la CJUE avait 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» :

La 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, notamment ses articles 15 et 16, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause dans l'affaire au principal, qui prévoit l'infliction d'une peine d'emprisonnement à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier pour le seul motif que celui-ci demeure, en violation d'un ordre de quitter le territoire de cet État dans un délai déterminé, sur ledit territoire sans motif justifié.

¹⁶ CJUE, "Affaire C-61/11 PPU", 28.04.2011. En ligne : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82038&-pageIndex=o&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&-cid=4826249>

Dans l'arrêt Affum (C-47/15)¹⁷ du 07.06.2016, la CJUE a par ailleurs précisé que :

L'article 2, paragraphe 1, et l'article 3, point 2, de la 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, doivent être interprétés en ce sens qu'un ressortissant d'un pays tiers se trouve en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre et relève, à ce titre, du champ d'application de cette directive, lorsque, sans remplir les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence, il transite par cet État membre en tant que passager d'un autobus, en provenance d'un autre État membre, faisant partie de l'espace Schengen, et à destination d'un troisième État membre se trouvant en dehors de cet espace.

La directive 2008/115 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre permettant du seul fait de l'entrée irrégulière par une frontière intérieure, conduisant au séjour irrégulier, l'emprisonnement d'un ressortissant d'un pays tiers, pour lequel la procédure de retour établie par cette directive n'a pas encore été menée à son terme.

Cette interprétation est également valable lorsque le ressortissant concerné est susceptible d'être repris par un autre État membre, en application d'un accord ou d'un arrangement au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la dite directive.

Nous partageons 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 par ailleurs sur la pertinence de surcharger davantage les parquets, magistrats et établissements pénitentiaires (dont on connaît la surpopulation¹⁸) en permettant d'y emprisonner des personnes n'ayant commis aucun acte répréhensible...

17 CJUE, "Affaire C-47/15", 07.06.2016. En ligne : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=179662&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=503505>

18 OBF, "L'État 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/>

3.2// CONCERNANT LA PROPOSITION VISANT À TRANSFÉRER LE CONTRÔLE DE LA PRIVATION ADMINISTRATIVE DE LIBERTÉ DU POUVOIR JUDICIAIRE AU CCE

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. Nous tenons à rappeler les propos exprimés par Serge Bodart (Conseiller d'État et Premier président du Conseil du Contentieux des Étrangers) lors du colloque «Beyond return» organisé le 9 décembre 2019 au Parlement fédéral et selon qui «la question principale n'est pas de déterminer qui doit exercer cette compétence, mais bien de quelle façon elle doit être exercée¹⁹».

Les chambres du conseil sont compétentes pour statuer sur la légalité des décisions de détention prises dans le cadre de la loi du 15.12.1980. Cette répartition des compétences répondait à une certaine logique lorsqu'elle a été conçue, étant donné que les juridictions d'instruction se prononcent aussi sur les mandats d'arrêts délivrés au pénal. Il est toutefois frappant de constater que la compétence de la chambre du conseil à l'égard des personnes en détention préventive est beaucoup plus étendue que sa compétence à l'égard des personnes détenues dans le cadre d'une détention administrative.

Quand le juge de la chambre du conseil contrôle un mandat d'arrêt, il vérifie à la fois la légalité et l'opportunité de la détention préventive. Quand le même juge examine le cas d'une personne sans titre de séjour détenue sur base d'une simple décision administrative, il ne peut se prononcer que sur la légalité de la décision d'enfermement. Actuellement, tout contrôle d'opportunité est explicitement exclu par la loi : «*elle vérifie si les mesures privatives de liberté et d'éloignement du territoire sont conformes à la loi sans pouvoir se prononcer sur leur opportunité*²⁰».

Concrètement, cela signifie qu'un inculpé de droit commun dispose d'un recours plus effectif qu'une personne qui a introduit une demande de protection internationale à la frontière.

19 BODART S., «Pistes possibles de simplification et d'amélioration des procédures existantes» in «Au-delà du retour: à la recherche d'une politique digne et durable pour les personnes migrantes en séjour précaire ou irrégulier», p.13. En ligne: <https://www.cire.be/publication/au-dela-du-retour-dautres-solutions-justes-et-durables-sont-possibles/>

20 Article 72, alinéa 2 de la loi du 15.12.1980.

La Cour de Justice de l'Union européenne a déjà examiné cette question, estimant qu'un juge devrait pouvoir vérifier si la détention peut être remplacée par des moyens moins coercitifs, ce qui va dans le sens d'un contrôle de la mesure de détention dépassant la stricte légalité. Sans examen complet en légalité et en opportunité, il est en effet impossible d'évaluer si des mesures moins coercitives sont envisageables. C'est pourtant une obligation imposée tant par la directive retour²¹ que par la loi du 15.12.1980²², et rappelée en 2014 dans l'arrêt Mahdi de la CJUE. Dans cet arrêt, la Cour a précisé sans ambiguïté:

« [...] qu'une autorité judiciaire statuant sur une demande de prolongation de rétention doit être en mesure de statuer sur tout élément de fait et de droit pertinent pour déterminer si une prolongation de la rétention est justifiée, [...] ce qui nécessite un examen approfondi des éléments de fait propres à chaque cas d'espèce. [...] À cette fin, l'autorité judiciaire statuant sur une demande de prolongation de rétention doit être en mesure de prendre en considération tant les éléments de fait et les preuves invoquées par l'autorité administrative ayant ordonné la rétention initiale que toute observation éventuelle du ressortissant concerné d'un pays tiers. En outre, elle doit être en mesure de rechercher tout autre élément pertinent pour sa décision au cas où elle le jugerait nécessaire »²³.

Par ailleurs, une fois par mois, l'étranger détenu a le droit d'introduire de sa propre initiative et avec l'aide d'un avocat, un recours contre sa détention auprès de la chambre du conseil compétente. Ce n'est qu'après quatre mois de détention que le ministre compétent doit obligatoirement soumettre l'affaire au contrôle de la chambre du conseil.

Ici aussi, l'étranger bénéficie d'une protection juridique moindre qu'un inculpé de droit commun (qui bénéficie d'un contrôle judiciaire automatique dans les cinq jours du mandat d'arrêt, puis tous les mois ou tous les trois mois). Il conviendrait donc de mettre en place un réexamen mensuel systématique des mesures de détention afin de s'assurer que des personnes ne soient pas maintenues arbitrairement en détention²⁴.

Pour ces raisons, nous rejoignons le positionnement du collège des procureurs généraux et de l'OBFG qui s'opposent au transfert de compétence des chambres du conseil au CCE. Bien que le CCE nous semble être le juge naturel pour ce type de procédures, une telle modification nécessite des garanties importantes quant au type de recours envisagé (de plein contentieux et avec effet suspensif). Or, les garanties proposées par la commission Bossuyt ne semblent pas suffisantes à ce stade pour garantir un recours optimal.

²¹ Article 15 de la directive retour.

²² Article 7 de la loi du 15.12.1980.

²³ CJUE, "Affaire C146/14PPU", 05.06.2014. En ligne : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=153314&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5065755>

²⁴ CARITAS INTERNATIONAL, CIRÉ, JRS BELGIUM, POINT D'APPUI, PLATEFORME MINEURS EN EXIL, VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, « Vulnérabilité et détention en centre fermé: recommandations pour une politique de retour respectueuse des droits fondamentaux », novembre 2019, pp.20-23. En ligne : <https://www.cire.be/publication/vulnerabilite-et-detention-en-centre-ferme-recommandations/>

3.3// CONCERNANT L'ÉVALUATION DU RISQUE DE VIOLATION DE L'ARTICLE 3 DE LA CEDH

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 de l'évaluation du respect de l'article 3 CEDH. L'arrêt Paposhvili de la Cour européenne des Droits de l'Homme a pourtant clos ce débat depuis 2016. Cet arrêt établit ainsi 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 de soutenir cette conclusion. Citons notamment les §§185-187, précisant que:

« (...) l'obligation de protéger l'intégrité des intéressés que l'article 3 fait peser sur les autorités s'exécute en premier lieu par la voie de procédures adéquates permettant un tel examen (...). Dans le cadre de celles-ci, il appartient aux requérants de produire des éléments susceptibles de démontrer qu'il y a des raisons sérieuses de penser que, si la mesure litigieuse était mise à exécution, ils seraient exposés à un risque réel de se voir infliger des traitements contraires à l'article 3 (...)»²⁵.

Outre cet arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, le rapport mentionne le manuel sur le retour élaboré par la Commission européenne en 2017. L'extrait mentionné a trait à la désignation du pays exact vers lequel le retour aura lieu. On y lit que les « *personnes doivent [en] être informées à l'avance afin qu'elles puissent exprimer d'éventuels motifs pour lesquels l'éloignement vers la destination proposée serait contraire au principe de non-refoulement et qu'elles soient en mesure d'exercer leur droit de recours* ». Cet arrêt implique également, in fine, que la motivation précise se trouve déjà dans l'ordre de quitter le territoire. À défaut, comment garantir à leur droit de recours la moindre effectivité ? Pour rappel, c'est l'ordre de quitter le territoire qui est exécuté en cas d'expulsion, aucune autre décision ni procédure n'étant prévue avant l'expulsion effective.

Enfin, rappelons que la Cour européenne des Droits de l'Homme a considéré, dans l'affaire S.J. contre Belgique, que si le système belge, qui repose sur une panoplie de recours (en annulation, en suspension ordinaire et en extrême urgence) peut en théorie être efficace, il est en pratique trop complexe et difficilement opérationnel au regard « *des exigences découlant de l'article 13 combiné avec l'article 3 de disponibilité et d'accessibilité des recours en droit comme en pratique*²⁶ ».

25 VAN HAMME C., VERBROUCK C., "Même la Cour constitutionnelle belge oublie la jurisprudence strasbourgeoise, spécialement l'arrêt Paposhvili contre Belgique de la Cour européenne des Droits de l'Homme", avril 2020. En ligne : <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/c-const-20-novembre-2019-n-186-2019.html>

26 CEDH, "Affaire S.J. c. Belgique, requête n°70055/10, §103", 27.02.2014. En ligne : <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22cite-mid%22%3A70055%22%7D>

4// ANALYSE DES PRINCIPALES RECOMMANDA- TIONS DE LA COMMISSION



4.1// ABSENCE DE CONSULTATION DES TRAVAILLEURS PSYCHO-MÉDICO-SOCIAUX

La fiche 1 aborde la nécessité de parler du retour avec les demandeurs de protection internationale lors de différentes étapes de la procédure. De même, la fiche 2 propose que *«le guichet de retour peut renforcer le lien entre le retour volontaire et d'autres actions des villes, et ce dans toutes les communes. Il s'agit d'actions telles que les opérations hivernales, les actions pour les sans-abri et les activités de sensibilisation»*. Nous constatons que les acteurs concernés n'ont pas été consultés pour l'élaboration de ces recommandations alors qu'ils en sont, pourtant, les acteurs clés.

Or, en l'absence d'une réelle étude de terrain menée auprès des professionnels concernés, rien ne permet d'affirmer que l'affirmation contenue dans la fiche 1 selon laquelle *«Chaque demandeur de protection internationale (aussi bien les individus que les familles) est informé de la possibilité d'un retour volontaire au début de la procédure de protection internationale, pendant l'examen de la demande de protection internationale et en cas de décision négative concernant cette demande »* (p.41) est effectivement appliquée.

4.2// RECOMMANDATIONS À L'ÉGARD DES MINEURS ÉTRANGERS NON ACCOMPAGNÉS

Nous saluons la recommandation 25 du rapport selon laquelle *«Le Service des Tutelles et Fedasil doivent recevoir davantage de moyens pour assurer l'accueil et le suivi des mineurs (chauffeurs, permanence effectuée par des gestionnaires de dossiers et places d'accueil) (recommandation 25)»*.

Étant donné que les mineurs étrangers non accompagnés interceptés à la frontière et pour lesquels il y a un doute sur l'âge sont actuellement placés en détention²⁷, il est important que le service des tutelles soit accessible directement à l'aéroport.

Concernant les autres recommandations à l'égard du public mineur d'âge, il nous paraît inconcevable de pratiquer des tests d'âge sous la contrainte. Nous rappelons à cet effet que le test d'âge n'est pas la seule mesure permettant d'évaluer l'âge d'un jeune lorsqu'il est mis en doute et que le triple test réalisé en Belgique par radiographie des dents, du poignet et de la clavicule est une procédure qui ne doit être appliquée qu'en dernier ressort.

²⁷ Article 41, §2 de la loi du 12.01.2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

L'Ordre national des médecins publiait le 20.02.2010 un avis à ce sujet, selon lequel : *« l'exposition aux rayons ionisants n'est justifiée éthiquement que si elle offre plus d'avantages que d'inconvénients. Le Service des Tutelles doit mettre en balance l'intérêt de la détermination approximative de l'âge avec le risque, même très faible, que sa réalisation nuise à la santé de l'individu²⁸ ».*

De même, la fiabilité de ces tests est très largement contestée²⁹. Selon l'Ordre national des médecins, toujours : *« L'interprétation d'une radiographie n'est pas une méthode infaillible pour déterminer l'âge d'une personne. Cette interprétation requiert une expertise spécifique. [...] L'estimation contient toujours un facteur d'imprécision, et ne peut dès lors aboutir qu'à fournir un intervalle de fiabilité. Le doute doit toujours profiter à la personne qui se déclare mineure. [...] Différents facteurs (ethnique, génétique, endocrinien, socioéconomique, nutritionnel, médical...) peuvent influencer la croissance d'un individu. Les tables de maturation osseuse servant de références sont établies sur base d'une population déterminée, les plus utilisées reposent sur des populations blanches occidentales. Pour que la référence soit pertinente, le sujet auquel elles sont appliquées doit appartenir à la même population. Les critères dentaires dépendent notamment des origines ethniques, du niveau socio-économique et nutritionnel de l'individu. [...] Le Conseil national considère, pour les raisons exprimées ci-avant, que les autres indices permettant de déterminer l'âge de l'individu ne doivent pas être négligés³⁰ ».*

Le Parlement européen a lui-même remis en cause la fiabilité et la légitimité de ces tests dans une résolution de 2013 : *« [Le Parlement européen] déplore le caractère inadapté et invasif des techniques médicales utilisées pour la détermination de l'âge dans certains États membres, parce qu'elles peuvent occasionner des traumatismes et parce que certaines de ces méthodes, basées sur l'âge osseux ou sur la minéralisation dentaire, restent controversées et présentent de grandes marges d'erreur³¹ ».*

L'ordre des médecins rappelle également que *« en tout état de cause, le test ne peut être réalisé sans le consentement de la personne, qui doit avoir reçu les informations nécessaires concernant la finalité du test, ses contre-indications et les risques inhérents. Cette information doit être donnée dans un langage clair et compréhensible, le cas échéant par l'intermédiaire d'un interprète. Le consentement doit être donné expressément. L'assistance d'un tuteur ou d'une personne de référence est importante à ce stade de la procédure pour la personne concernée, bien que la loi-programme du 24 décembre 2002 prévoit que la désignation du tuteur intervient lorsque le statut de M.E.N.A. de la personne est établi, sauf extrême urgence. L'examineur doit disposer du temps nécessaire et des conditions propices à la réalisation d'un test de qualité. L'examen doit être réalisé dans le respect de l'individu³² ».*

Enfin, rappelons que si l'objectif est de construire une relation de confiance par la suite (ce qui est nécessaire tant dans le cadre d'une demande de protection internationale, que dans le cadre de la recherche d'une solution durable), le fait d'avoir pratiqué une triple radiographie sous la contrainte lors du premier contact avec les autorités risque de s'avérer contreproductif.

28 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>

29 PLATEFORME MINEURS EN EXIL, "L'estimation de l'âge des MENA en question : problématique, analyse et recommandations", septembre 2017, pp.18-25. En ligne : <https://www.mineursenexil.be/files/Image/mena-Cadre-juridique/Estimation-de-l-age-as-printed.pdf>

30 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>

31 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>

32 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>

4.3// CONCERNANT L'ACCÈS À L'AIDE JURIDIQUE

La commission formule plusieurs recommandations visant à améliorer l'accessibilité de l'aide juridique dans les centres fermés. Concernant la mise en place de permanences juridiques de première ligne par les barreaux dans chaque centre fermé, nous soulignons que l'aide juridique pourrait également être dispensée par des associations spécialisées en droit des étrangers, qui fournissent déjà pour la plupart ce type de service et sont en général très « proches » des personnes, ce qui permet d'établir un lien de confiance plus aisément.

Cette aide juridique devrait également être disponible pour les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires et pour lesquelles se pose une problématique de séjour. Les délais de recours en matière de droits des étrangers sont très différents des délais de recours en matière pénale. Lorsque les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires accèdent à un avocat, les délais de recours contre les OQT et interdictions d'entrées sont souvent déjà écoulés, ce qui restreint fortement l'accès à un recours effectif.

4.4// CONCERNANT LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL DES PERSONNES SANS TITRE DE SÉJOUR

Le rapport affiche une volonté manifeste de collecte, de traitement et de transfert des données de toutes sortes entre tout acteur directement ou indirectement concerné. Citons à cet égard les recommandations suivantes:

- « [...] obligation de collaborer et de remettre les documents de voyage (ou des copies de ceux-ci) à l'OE; obligation d'accepter un rendez-vous avec le consulat/l'ambassade s'il ne dispose pas de document de voyage (recommandation 1) »,
- « Obligation de fournir les empreintes digitales (en plus d'une photo) pour toutes les demandes de séjour afin de permettre d'effectuer une comparaison (notamment pour l'encodage dans le registre national) (recommandation 5) »,
- « Rendre visibles pour tous les services compétents la décision de retrait de séjour, l'OQT et l'interdiction d'entrée au moyen d'un code spécifique dans le registre national et veiller à ce que l'OE puisse également ajouter lui-même ce code dans le registre national dès que les décisions sont exécutoires (recommandation 6) »,
- « Permettre aux collaborateurs de l'OE d'accéder à davantage d'informations (dans le respect du secret professionnel auquel sont tenus les psychologues et les assistants sociaux) (recommandation 7) »,

- « En ce qui concerne l'éloignement des cas difficiles, pour des raisons de sécurité et afin de préparer le personnel de cabine, le transporteur doit pouvoir être informé des circonstances et des raisons pour lesquelles les tentatives d'éloignement précédentes ont échoué. À cette fin, le RGPD et la législation belge sur la protection de la vie privée doivent être modifiés (recommandation 8)»,
- « En ce qui concerne les empreintes digitales (recommandation 27) :
 - * l'automatisation du traitement des empreintes digitales [...];
 - * une opérationnalité 24/7 de la base de données Printrak, de sorte qu'une comparaison avec résultat puisse être obtenue à toute heure du jour, en semaine ou le week-end, de même qu'en soirée et pendant la nuit;
 - * la conversion de Printrak vers le numéro AFIS au lieu du numéro SD (system identification) propre, afin de faciliter la communication avec les partenaires (police, justice);
 - * une base de données globale des empreintes digitales et des photographies et une comparaison automatique avec les différentes bases de données existantes au niveau belge et européen (Eurodac, VIS, SISII et EES) permettant - pour chaque relevé d'empreintes digitales - à chaque établissement de procéder à une vérification et de recevoir automatiquement un numéro AFIS (avec historique). Cette base de données constituerait une avancée importante pour l'OE ainsi que pour les établissements pénitentiaires, les parquets et les services de justice et de police;
 - * une application ou un appareil mobile permettant au personnel de l'OE qui apporte son soutien aux services de police sur le terrain de vérifier immédiatement le statut administratif d'une personne et si ses empreintes digitales donnent lieu à un hit. Ces dispositifs mobiles sont notamment disponibles auprès du fournisseur de la base de données Printrak;
 - * un élargissement de la base de données Printrak en y intégrant les empreintes digitales qui sont relevées dans nos ambassades dans le cadre d'une demande de visa (par ex. regroupement familial) et qui ont été conservées longtemps dans la base de données des Affaires étrangères. Actuellement, selon les informations fournies par Printrak, ces empreintes ne sont stockées ou vérifiées nulle part»,
- « un accès plus rapide à l'historique des arrestations précédentes (recommandation 28)»,
- « une automatisation de la consultation des différentes banques de données et l'intégration du résultat dans le dossier OE (recommandation 29)»,
- « l'introduction d'une comparaison par reconnaissance faciale grâce au logiciel de «facial recognition» (recommandation 30)»,
- « la création d'un système de comparaison commun sur l'identité et la nationalité (« banque-carrefour identité »), permettant de « matcher » toutes les informations provenant des bases de données des diverses instances officielles sur la base de données biométriques (recommandation 31)»,
- « afin de pouvoir prendre une décision rapide après interception, en cas d'assistance de l'OE sur le terrain, de donner accès aux dossiers de l'OE en dehors du service (sur le terrain) (recommandation 35)»,

- « de fournir un support informatique pour l'organisation des éloignements au moyen d'un programme de gestion des dossiers avec les applications correspondantes pour faciliter la mise en œuvre sur le terrain, l'automatisation si possible et avec les connexions nécessaires entre différentes bases de données. L'OE doit bénéficier des moyens requis pour développer RECAMAS (return case management system) qui permettra de soutenir la procédure d'éloignement plus efficacement et de disposer des statistiques nécessaires (recommandation 36) »,
- « En matière d'identification (recommandation 41) :
 - * il est recommandé d'actualiser la circulaire relative à l'identification. Les services de police doivent notamment être sensibilisés à l'importance de procéder à une recherche ciblée de documents d'identité lors d'une perquisition;
 - * l'OE devrait avoir davantage la possibilité de recevoir des informations des services de police, y compris en cas d'arrestation administrative »,
- « Il est recommandé que l'OE puisse accéder à l'ensemble du dossier [judiciaire] afin de pouvoir établir l'identité du détenu (recommandation 46) »,
- « qu'un accord de coopération soit conclu entre l'OE et les parquets, les parquets généraux et les greffes des tribunaux car des documents d'identité sont régulièrement produits dans le cadre d'enquêtes judiciaires dont l'OE n'a pas connaissance ou qui mentionnent même des identités et nationalités complètement différentes de celles sous lesquelles la même personne est connue à l'Office des Étrangers (recommandation 48) »,
- « en cas d'enquête judiciaire ou d'arrestation : de faire attention à l'identité (lettre collective à cet égard), à l'indication de « l'identification » grâce aux empreintes digitales (le numéro AFIS) et au lien avec tout autre dossier relatif à la même identité (recommandation 49) »,
- « de prolonger le délai de conservation des empreintes digitales (pas de délai) (recommandation 56) »,
- « de joindre les empreintes digitales et une photo d'identité lors de chaque demande de séjour ; (recommandation 57) ».

Nous tenons à rappeler ici que les personnes concernées par ces mesures n'ont pour la très grande majorité commis aucune infraction et ne représentent donc aucun danger pour la société. De là, la liste considérable de mesures visant à supprimer toute vie privée possible pour les personnes en séjour irrégulier est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Les recommandations formulées ne semblent d'ailleurs même pas avoir été soumises à l'autorité chargée de la protection des données. Rappelons que le droit au respect de la vie privée et de la correspondance fait également partie des droits fondamentaux garantis par la CEDH.

Notons toutefois que la recommandation 51 précise que les transporteurs aériens « doivent s'engager à respecter la législation sur la protection de la vie privée et à limiter l'utilisation des airline notifications à celles conformes à cette législation ».

4.5// CONCERNANT L'UTILISATION DE LA CLASSE BUSINESS ET DE CERTAINS ITINÉRAIRES LORS DES ÉLOIGNEMENTS PAR LA POLICE AÉRONAUTIQUE

En janvier 2017, la presse révélait que « *certaines policiers chargés du rapatriement des illégaux [sic] dans leur pays d'origine profiteraient du séjour pour s'accorder un certain nombre d'avantages : voyages en première classe, hôtels de luxe, notes de frais excessives et même prostituées. [...]* » et ce « *aux frais de l'Office des étrangers* ». Il était évoqué que ces missions de travail se transformaient « *en vacances de luxe à Dubaï ou Bangkok. [...]* »³³. Une enquête devait être menée sur ces faits.

Le sujet est subtilement abordé en p.93 du rapport concernant le fait que « *Frontex autorise des exceptions au principe général de l'utilisation de la classe économique dans un nombre de cas inférieur à celui prévu par l'actuel protocole OE-LPA de 2006 concernant l'éloignement par voie aérienne. Dans ces cas, la LPA refuse d'utiliser le système de réservation FAR. La Police fédérale ne souhaite pas que le protocole soit modifié pour imposer les règles de Frontex.* » et en p. 94 que « *dans certains cas, la LPA refuse l'itinéraire ou le transporteur proposé par Frontex. Parmi les raisons : la préférence d'utiliser la compagnie Thai Airways via Bangkok, avec laquelle FAR n'a pas conclu d'accord, le recours à des transporteurs assez réticents à transporter des DEPA (ce qui est inefficace) et le fait que la LPA ne souhaite pas utiliser Istanbul comme aéroport de transit pour des raisons de sécurité* ».

La situation relayée en 2017 par la presse n'a semble-t-il pas réellement évolué depuis. Nous nous questionnons dès lors quant aux éventuelles mesures qui auraient été prises depuis 2017 afin d'éviter ce type d'abus. Une réévaluation est-elle prévue à intervalle régulier afin d'éviter ce type de dépenses inutiles financées par de l'argent public ?

Nous apprécions les recommandations visant à augmenter le nombre de contrôles de l'AIG et un fonctionnement plus optimal de ce service et particulièrement celle visant à ce que le rapport annuel, établi par l'Inspection générale sur la mise en œuvre de son contrôle sur les missions d'éloignement de la police, soit adressé non seulement au ministre de l'Intérieur, mais aussi aux ministres de la Justice et de l'Asile et de la Migration, ainsi qu'au président du Parlement, et mis à la disposition du public sur le site web de l'Inspection générale (p.109).

La récente affaire Chovanec démontre en effet la nécessité d'un contrôle démocratique plus large sur ce qui se passe dans les aéroports, afin de s'assurer que personne n'oublie de mentionner certains éléments. Nous nous étonnons toutefois de ne pas retrouver cette recommandation dans la partie III du rapport. Est-ce un oubli ?

³³ 7SUR7, "La NVA éclaboussée par le scandale des escorteurs", 25.01.2017. En ligne : https://www.7sur7.be/belgique/la-n-va-eclabousee-par-le-scandale-des-escorteurs-a170b51d/?fbclid=IwAR3zY-z6XYUxRWfQw4gY6Cjh9VkUn_Df21B7lFM8QaUjpnT93sG5R62ne17c

4.6// CONCERNANT LES ÉTRANGERS REFOULÉS AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

Au sujet des refus d'entrée et des refoulements aux postes Schengen situés aux frontières extérieures, la commission fait constat en p.69 que «les malentendus à propos du visa Schengen sont fréquents: le visa doit être obtenu auprès du pays de destination principale ou d'arrivée» et met en avant la responsabilité des transporteurs à cet égard. Si nous reconnaissons une part de responsabilité dans leur chef, il conviendrait également de questionner le rôle des autres acteurs impliqués en amont de l'arrivée sur le territoire.

De nombreux pays - dont la Belgique - font appel à des sociétés privées pour examiner les demandes de visas (TLS Contact, VFS, etc.). Ce système de société privée intermédiaire entraîne parfois des coûts supplémentaires importants à charge du demandeur et complique l'accès à des informations claires et exactes en rendant l'ambassade ou le consulat belge inaccessible au demandeur.

Dans certains pays, ces agences privées ont, par ailleurs, développé des services complémentaires accessibles à un public aisé, tels que contrats d'assurance voyage ou un traitement VIP, créant ainsi un accès inégal à l'information selon les revenus des demandeurs. Il nous semble opportun de réaliser une analyse de l'impact de ces agences de sous-traitance des ambassades sur l'accès à l'information des demandeurs de visa, ce qui ne semble pas avoir été réalisé dans le cadre du rapport de la commission.

4.7// CONCERNANT LES DEMANDEURS DE PROTECTION INTERNATIONALE DÉTENUS

La demande de protection internationale nécessite du temps afin de pouvoir respecter les garanties procédurales nécessaires à une telle procédure : les documents doivent être traduits et les demandeurs doivent disposer du temps nécessaire pour préparer leur récit d'asile.

De même, le coaching au retour appliqué dans les centres fermés et dans les maisons de retour sont difficilement compatibles avec une procédure de protection internationale en cours. Les personnes devraient être en mesure de relater aux agents de protection les persécutions qu'elles ont subies dans leur pays d'origine, tout en étant poussées à accepter d'y retourner de façon «volontaire si possible, forcée si nécessaire».

Par ailleurs, de nombreuses personnes sont finalement reconnues comme réfugiés ou obtiennent la protection subsidiaire lors d'une demande ultérieure. Or, les demandes ultérieures sont régulièrement déclarées irrecevables de manière très stricte, ce qui, en détention, pourrait avoir des conséquences extrêmement lourdes sur des personnes éloignées vers des pays dans lesquels elles risquent de subir des persécutions. Prévoir une audition systématique de la personne en déclarant la demande ultérieure recevable permettrait d'éviter en partie ce risque en garantissant à minima le respect du droit à être entendu.

Enfin, les données concernant les taux de reconnaissance du statut de réfugié et de la protection subsidiaire suite à une demande ultérieure ne sont pas connus. Il en est de même pour les chiffres de reconnaissance pour les demandes introduites depuis les centres fermés ou les maisons de retour. En l'absence de telles données, et vu les risques de persécution encourus en cas de renvoi dans le pays d'origine, l'a priori défavorable de l'Etat à l'encontre des demandes multiples ne se justifie nullement

Au vu de l'ensemble de ces motifs, 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.

4.8// CONCERNANT LES ÉLOIGNEMENTS DEPUIS LES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

La commission recommande l'élargissement du délai pour organiser l'éloignement au départ des établissements pénitentiaires, tout en y maintenant la personne enfermée. Nous tenons à rappeler à cet effet qu'augmenter la durée de détention en prison pour des raisons administratives consiste à allonger une peine pour des motifs administratifs, ce qui n'est pas conforme aux principes du droit pénal et constitue une détention arbitraire. Une mesure de privation de liberté dans un établissement pénitentiaire ne devrait pouvoir être ordonnée que sous le coup d'une décision de justice, pas d'une décision administrative. Le contraire créerait un dangereux précédent.

Cette proposition contrevient par ailleurs à l'interdiction de la double peine et du principe « non bis in idem » et donc, aux articles 13 du Code d'instruction criminelle et 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La commission préconise de « *disposer d'un personnel suffisant pour assurer le suivi des établissements pénitentiaires, tant au niveau des fonctionnaires à l'immigration que des services habilités à prendre des décisions et à procéder à l'identification et aux éloignements* ». Si nous pouvons rejoindre le constat que les établissements pénitentiaires manquent structurellement de personnel, la recommandation de la commission nous semble en décalage avec la réalité de l'univers carcéral actuel. Au regard de la surpopulation carcérale, il semble peu opportun d'y maintenir des personnes ayant purgé leur peine en vue de l'exécution d'un OQT...

Si nous reconnaissons également que des aménagements visant à éviter des conflits au sein des centres fermés entre ce groupe cible et les personnes n'ayant pas ce parcours pourraient être bénéfiques, les recommandations formulées par la commission ne nous semblent pas respectueuses des droits des prisonniers.

Enfin, la commission suggère de conclure davantage d'accords avec des pays tiers pour permettre l'exécution de peines de prison au pays d'origine, mais elle n'examine pas les risques de violation de l'article 3 de la CEDH pour ce groupe cible en particulier.

Or, les conditions d'emprisonnement indignes dans certains pays sont régulièrement dénoncées par de nombreuses organisations non gouvernementales. Citons à cet égard - et sans prétendre à l'exhaustivité - les rapports suivants :

- « *Des détenu-e-s fouettés et soumis à des violences sexuelles et à des décharges électriques dans le cadre d'une épouvantable répression à la suite de manifestations*³⁴ », Iran, septembre 2020 par Amnesty International,
- « *La vie des prisonniers est mise en danger par des conditions de détention épouvantables*³⁵ », Tchad, septembre 2012 par Amnesty International,

- « *Des milliers de personnes sont maintenues en détention préventive injustifiée, excessive et prolongée dans des conditions qui mettent leur vie en danger*³⁶ », Madagascar, octobre 2018 par Amnesty International,
- « *Des conditions de vie choquantes dans les prisons californiennes*³⁷ », États-Unis, septembre 2012 par Amnesty International.

Conclure de tels pactes représente un risque réel d'atteintes graves aux droits fondamentaux des détenus. Aucune mesure d'éloignement de ce groupe cible ne devrait être prise sans une réelle analyse au cas par cas des risques de persécution en cas d'éloignement.

34 AMNESTY INTERNATIONAL, "Des détenu-e-s fouettés et soumis à des violences sexuelles et à des décharges électriques dans le cadre d'une épouvantable répression à la suite de manifestations", septembre 2020. En ligne : <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2020/09/iran-detainees-flogged-sexually-abused-and-given-electric-shocks-in-gruesome-post-protest-crackdown-new-report/>

35 AMNESTY INTERNATIONAL, "La vie des prisonniers est mise en danger par des conditions de détention épouvantables", septembre 2012. En ligne : <https://www.amnesty.be/infos/actualites/article/tchad-la-vie-de-prisonniers-est>

36 AMNESTY INTERNATIONAL, "Des milliers de personnes sont maintenues en détention préventive injustifiée, excessive et prolongée dans des conditions qui mettent leur vie en danger", octobre 2018. En ligne : <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2018/10/madagascar-pretrial-detention-life-threatening-prison-conditions/>

37 AMNESTY INTERNATIONAL, "Des conditions de vie choquantes dans les prisons californiennes", septembre 2012. En ligne : <https://www.amnesty.ch/fr/pays/ameriques/etats-unis/docs/2012/etats-unis-damerique-des-conditions-de-vie-choquantes-dans-les-prisons>

4.9// CONCERNANT LES PERSONNES VULNÉRABLES

La fiche 13.1 aborde la question du maintien et de l'éloignement des personnes vulnérables. Si nous partageons le constat que la détention et l'éloignement des vulnérables est problématique et qu'un soutien par du personnel qualifié (assistants en psychologie, infirmiers, psychiatres et personnel soignant) semble être une bonne option, nous soulignons cependant que les personnes vulnérables n'ont pas leur place en détention. La détention est par ailleurs elle-même génératrice de vulnérabilités³⁸.

Il est illusoire de penser qu'une thérapie efficace peut être envisagée dans un environnement traumatisant. Une collaboration avec la famille et les proches de la personne concernée semble être une alternative nettement plus efficace pour ces personnes qu'une détention.

De même, la recommandation selon laquelle *«si l'étranger sait qu'il souffre d'une maladie, il doit le mentionner spontanément et pas seulement lors de l'introduction d'une requête unilatérale ou d'un autre recours»* (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.

Nous conseillons la lecture du rapport «Vulnérabilité et détention en centre fermé³⁹» réalisé en novembre 2019 par 6 organisations de la société civile à ce sujet. Il contient un nombre important de recommandations concernant les personnes vulnérables.

Par ailleurs, comme dit précédemment, une amélioration de la procédure de régularisation médicale prévue à l'article 9ter de la loi du 15.12.1980 permettrait de réduire le nombre de personnes atteintes de maladies graves résidant sur le territoire sans titre de séjour.

38 JRS EUROPE, "Becoming Vulnerable in Detention", avril 2013.
En ligne : <https://jrseurope.org/en/resource/becoming-vulnerable-in-detention/>

39 CARITAS INTERNATIONAL, CIRÉ, JRS BELGIUM, POINT D'AP-PUI, PLATEFORME MINEURS EN EXIL, VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, «Vulnérabilité et détention en centre fermé : recommandations pour une politique de retour respectueuse des droits fondamentaux», novembre 2019. En ligne : <https://www.cire.be/publication/vulnerabilite-et-detention-en-centre-ferme-recommandations/>

4.10// CONCERNANT LES MIGRANTS EN TRANSIT

Nous constatons également que *« la plupart des migrants en transit sont - d'après les données dont dispose l'OE et selon leurs propres déclarations - originaires d'Érythrée, du Soudan et d'Irak »* (p.117). Nous saluons la volonté d'améliorer et de renforcer la formation et la sensibilisation des services de police, et rejoignons les recommandations selon lesquelles il faudrait que l'examen d'une potentielle violation de l'article 3 de la CEDH soit réalisé par une unité spécialisée. Nous rejoignons également la commission concernant la nécessaire amélioration de l'encadrement et de l'accueil des jeunes qui se déclarent mineurs (centre de screening).

Toutefois, si nous partageons le constat que *« les migrants en transit sont un groupe cible avec lequel il est très difficile d'entrer en contact. Fournir des informations correctes sur la législation en vigueur et les procédures envisageables en Belgique et dans l'UE et réfuter les « fake news » est un travail de longue haleine dans lequel la confiance joue un rôle primordial. »* (p.121), il nous semble que la plupart des recommandations envisagées par la commission à leur égard risquent de ne pas atteindre le résultat escompté.

Le *« traitement automatisé des empreintes digitales [...] », la constitution d'une « base de données centrale d'empreintes digitales et de photos [...] », l'éventualité d'un « [...] appareil mobile pour les collaborateurs de l'OE sur le terrain, capable de donner rapidement un résultat de l'identité connue par l'OE grâce à la vérification des empreintes digitales », la possibilité de « [...] demander des informations à la police, comme par exemple informations provenant des smartphones (codes pays, données de contact, copie des documents d'identité, profil Facebook, etc.) [...] », ainsi que les campagnes en ligne de dissuasion ne sont pas de nature à favoriser la relation de confiance, décrite comme jouant un rôle primordial en p.121.*

Concernant les mineurs en transit, les expériences de Caritas International et de SOS jeunes à travers le projet XTRA MENA, visant à guider les jeunes vers des perspectives d'avenir et de migration (autour par exemple d'un projet professionnel) montrent qu'une fois que les jeunes ont compris qu'un avenir était aussi envisageable en Belgique, un nombre important d'entre eux envisage la possibilité de déposer une demande de protection internationale en Belgique.

Nous rappelons qu'en février 2019, Caritas International, le CIRÉ, la Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés, NANSEN et Vluchtelingenwerk Vlaanderen ont rédigé un rapport intitulé *« Migrants en transit : recommandations pour une approche plus humaine⁴⁰ »* comportant une série de propositions adressées aux autorités, basées sur une pratique de terrain au sein du HUB humanitaire.

Parmi les recommandations de ce rapport, la création d'un ou de plusieurs centres d'accueil et d'orientation pour migrants en transit afin de délivrer une information complète et compréhensible pourrait permettre d'approcher ce public et de lui fournir des informations claires⁴¹.

⁴⁰ CARITAS INTERNATIONAL, CIRÉ, PLATEFORME CITOYENNE DE SOUTIEN AUX REFUGIES, NANSEN, VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, « 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/>

⁴¹ Idem.

CONCLUSION



L'analyse détaillée du «rapport Bossuyt» révèle un parti pris fondamental de la commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, qui oriente ses recommandations vers un renforcement des retours forcés et de la détention, sans jamais en questionner la «nécessité».

Ce rapport ne peut prétendre être une évaluation, puisqu'aucune des pratiques actuelles n'est réellement étudiée, puisque des problématiques sont omises, des données sont manquantes. Ce rapport ne pose pas la question de savoir si la Belgique est dans la bonne voie en matière de politique de retour. Il affirme que le retour est nécessaire et propose des moyens renforcés pour en augmenter les chiffres...

Les chiffres, justement, ont pourtant déjà démontré qu'une politique basée sur la criminalisation du séjour irrégulier, sur le contrôle et la répression, sur le retour à tout prix, sur la détention 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 ont pour conséquence une augmentation constante du nombre de personnes sans titre de séjour. L'actuelle procédure dite de «régularisation humanitaire» basée sur l'article 9 bis ne permet pas d'y apporter de répondre optimale : la situation des apatrides, des parents d'enfants mineurs autorisés au séjour, des personnes en longue procédure d'asile, de celles ayant un ancrage local durable en Belgique ou provenant de pays vers lequel il est impossible de les rapatrier pour des raisons matérielles, médicales, administratives ou en situation de grande vulnérabilité n'y trouvent, en effet, aucune solution.

La politique migratoire doit être basée sur un accueil solidaire, un accompagnement personnalisé et la recherche de solutions durables pour chaque personne. Des exemples intéressants existent déjà. Par exemple 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 soutenir vers une perspective d'avenir durable. Le modèle d'Utrecht - couramment cité comme référence en la matière - permet un hébergement et une prise en charge des besoins fondamentaux des personnes durant le temps nécessaire à une analyse en profondeur de leur situation et à la recherche d'une solution. Ce mécanisme, basé sur la participation volontaire de la personne sans titre de séjour aboutit à des solutions dans la très large majorité des cas. Selon les chiffres, encore eux, seules 8,08%⁴² des personnes abandonnent le dispositif. Le coût de la mesure est par ailleurs estimé à la moitié de celui d'un accueil en centre collectif pour demandeur d'asile, et à un quart du coût d'une détention en centre fermé⁴³.

De même, une objectivation des critères de délivrance des titres de séjour sur base de l'article 9bis de la loi du 15.12.1980 concernant notamment les personnes ayant un ancrage local durable en Belgique, en longue procédure d'asile, en situation de grande vulnérabilité ou pour lesquelles un éloignement n'est pas possible, les apatrides et les parents d'enfants mineurs autorisés au séjour est également nécessaire afin d'assurer une politique transparente et juste.

Des propositions concrètes existent. Nous formons le vœu que le nouveau gouvernement fédéral s'en empare rapidement.

42 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_aSzMSoiowRTABKcUXuGDpnpjCmtNsWFf9kUMPg9s

43 Idem.

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»⁴⁴ :

<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 »⁴⁵ :

<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 »⁴⁶ :

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

Le rapport « Point of no return: the futile detention of unreturnable migrants »⁴⁷ :

http://pointofnoreturn.eu/wp-content/uploads/2014/01/PONR_report.pdf

44 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.

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

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

47 Rédigé par Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

