
OBSERVATIONS DE LA COALITION MOVE AU SUJET DU PROJET DE LOI « POLITIQUE DE RETOUR PROACTIVE »¹

La politique de retour belge de ces dernières années s'est focalisée sur la dissuasion et la coercition. Cela a mené à une forte hausse des investissements dans le retour forcé (40% de plus entre 2014 et 2018), sans pour autant que les chiffres des éloignements augmentent de manière proportionnelle, ou même significative. Entre 2012 et 2019, le nombre de retours volontaires est passé de 5.656 à 2.559. Les années 2020 et 2021 ont été marquées par la crise sanitaire, mais en 2022, les retours volontaires ne s'élevaient qu'à 2.673. Le nombre de retours forcés a d'abord légèrement augmenté avant de se retrouver en 2019 au même niveau qu'en 2012, c'est-à-dire juste en dessous de 4.000. En 2022, il y a eu 1.912 retours forcés².

Cette politique de retour a aussi un coût élevé en termes de droits humains. La Belgique a en 2020 encore été condamnée trois fois par le Cour européenne des droits de l'homme³ pour sa politique. Le coût par personne éloignée, tant sur le plan humain que financier, a au cours des dix dernières années explosé. Pourtant, ce n'est pas en houspillant et en augmentant la pression sur les personnes avec une histoire migratoire complexe, que ces dernières vont collaborer plus facilement à leur retour volontaire. Au contraire, les personnes migrantes auront plus tendance à se désengager et à disparaître.

Une « politique proactive » ne peut que porter ses fruits lorsqu'elle investit dans la recherche d'une solution durable pour la personne migrante à qui elle s'adresse. Cela comporte une approche réellement « à deux voies », dans laquelle tant les possibilités de séjour en Belgique que les possibilités de retour sont examinées dans le cadre d'une relation de confiance et qui accorde un pouvoir d'action et de décision à la personne en question.

Le projet de loi intitulé « Politique de retour proactive » soulève plusieurs observations, questionnements et craintes dans le chef de la coalition Move⁴.

¹ Référence complète [55K3599001.pdf \(lachambre.be\)](https://dofi.ibz.be/sites/default/files/2023-09/2022%20Rapport%20d%27activit%C3%A9s%20FR.pdf)

² <https://dofi.ibz.be/sites/default/files/2023-09/2022%20Rapport%20d%27activit%C3%A9s%20FR.pdf>

³ CEDH 1 février 2020, nr. 12848/15, Makdoudi c. Belgique ; CEDH 30 juin 2020, nr. 54962/18, Muhammad Saqawat c. Belgique et CEDH, M.A. c. Belgique, 27 octobre 2020, nr 19656/18.

⁴ La coalition Move a vu le jour en janvier 2021 sous l'initiative conjointe de Caritas International, CIRÉ, Jesuit Refugee Service Belgium et Vluchtelingenwerk Vlaanderen qui participent depuis plus de 20 ans à une plateforme d'ONG belges réunissant les visiteurs accrédités des centres fermés et des maisons de retour. Move réaffirme le droit à la liberté et veut mettre fin à la détention administrative des personnes migrantes. Move s'articule autour de quatre piliers interdépendants :

1. Un devoir de « collaboration au retour » inatteignable et irréaliste ouvrant la porte à l'usage disproportionné de la détention administrative

Le projet de loi instaure une obligation systématique de collaboration au retour dans le chef de la personne migrante, sans tenir compte des spécificités de chaque situation individuelle et faisant fi de certaines garanties procédurales. Même les personnes qui sont encore en cours de procédure de recours pourraient déjà faire l'objet de cette obligation de collaboration, ce qui est illusoire et contraire au droit au recours effectif.

L'obligation de collaboration comporte un nombre important de situations définies de manière large. Les conséquences attachées au moindre défaut de collaboration sont immédiates et lourdes. Ainsi, toute personne qui, aux yeux de l'Office des étrangers, ne collabore pas, sera considérée comme à « risque de fuite » ouvrant la porte à une mise en détention. Le Parlement européen, dans son rapport sur la mise en œuvre de la directive Retour, a mis les Etats membres en garde à cet égard : « *une base juridique large permet d'imposer systématiquement la rétention et de n'évaluer les circonstances individuelles que d'une manière marginale.* »⁵

Le projet de loi va jusqu'à instaurer la possibilité d'effectuer un test médical sous la contrainte (càd en utilisant la force physique au besoin) si l'expulsion l'exige. Le cadre est insuffisamment précis et aucun moyen de recours n'est prévu, ce que le Conseil d'Etat a regretté. Par ailleurs, ces tests médicaux réalisés sous contrainte posent également et notamment question au niveau de la protection des personnes vulnérables, du droit à la vie privée, de la déontologie médicale et de la fiabilité des résultats.

2. Une confusion des genres et des rôles : le « trajet d'accompagnement intensif et le coach ICAM ». Que reste-t-il encore du retour volontaire et de la nécessaire confiance entre la personne migrante et l'accompagnant?

Le coach ICAM relève directement de l'Office des étrangers et exerce ses missions dans un

-
- l'accompagnement socio-juridique des détenus et le monitoring des lieux de détention administrative via des visiteurs accrédités qui se rendent chaque semaine dans tous les CDA de Belgique,
 - le développement d'une expertise juridique visant à mieux défendre les droits des personnes détenues,
 - la réalisation d'un plaidoyer politique nourri par les observations du terrain,
 - la sensibilisation du grand public afin que soit remis en question le principe même de la détention administrative.

⁵ Parlement européen, Rapport sur la mise en œuvre de la directive retour, 02.12.2020, disponible en ligne [ici](#), p. 3.

délai assez court avec un focus quasi exclusif sur le retour. Dans ces conditions, on voit mal comment le nécessaire lien de confiance entre le coach ICAM et la personne migrante pourra être établi. Or, pour parvenir à une collaboration consentie et efficace autour d'un trajet vers la solution durable, ce lien de confiance est essentiel.

Ajoutons à cela que le projet de loi prévoit explicitement que le refus de collaborer avec le coach ICAM équivaut au fait qu'aucune mesure moins coercitive que la détention ne puisse plus être considérée comme efficace, et partant, qu'une détention en centre de détention soit permise.

En clair, nous craignons que le « trajet d'accompagnement intensif » ne soit rien d'autre qu'une construction artificielle ne menant que de manière exceptionnelle au retour réellement consenti. De plus, au vu de l'impossibilité de nouer dans ces conditions un lien de confiance entre le coach ICAM et la personne migrante risquant d'entraîner un refus de collaboration de cette dernière, la détention sera la prochaine étape, et ce, de manière quasi automatique.

3. Malgré les engagements du Gouvernement et de la Secrétaire d'état, la durée de détention n'est pas écourtée et la réforme du recours contre la détention n'est pas prévue

D'une part, rappelons que l'avant-projet s'inscrit dans le cadre de l'accord de gouvernement du 30/09/2020 : « *La détention en vue du retour forcé doit être limitée à une durée la plus courte possible. Le gouvernement examinera toutes les possibilités de limiter davantage la durée moyenne de détention* » (p.95). Or, actuellement, la Belgique détient des personnes migrantes en centre de détention administrative durant de nombreux mois, et parfois même au-delà d'une année. Il a pourtant été démontré que de plus longues détentions n'augmentent pas le nombre d'expulsions.⁶ Le présent projet serait par conséquent l'occasion d'écourter la durée de la détention en Belgique.

D'autre part, la note de politique générale du 04/11/2020 prévoyait que:« [...] nous travaillons sur un recours effectif dans lequel la légalité et l'opportunité de la détention peuvent être vérifiées par le juge » (p.35). Partant, le fait d'ajouter des mesures moins coercitives que le maintien sans permettre au juge d'évaluer la nécessité d'appliquer une mesure plutôt qu'une autre ET de ne pas tenir compte de la situation individuelle autant que possible, constitue réellement une occasion manquée. Sachant que cette réforme n'est

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)642840](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)642840), p. 92 ; <https://picum.org/wp-content/uploads/2021/03/Preventing-and-Addressing-Vulnerabilities-in-Immigration-Enforcement-Policies-EN.pdf>, p. 10-12.

pas non plus prévue dans le Code de la migration, le présent projet de loi doit être complété. À cet égard, nous rappelons deux propositions de loi pendantes au Parlement⁷ et qui, à notre sens, devraient être jointes aux débats.

4. Mesures préventives et mesures moins coercitives que la détention : absence de gradation entre ces mesures, absence de description de leur mise en œuvre concrète et absence de droit de recours à leur encontre.

Le projet de loi précise qu'en cas de défaut de collaboration, certaines mesures peuvent être appliquées sans préciser laquelle serait la plus contraignante et selon quelle gradation et ce, en violation du droit européen.

Par ailleurs, l'assignation à résidence pour raisons administratives fait son entrée dans notre arsenal juridique sans en définir les modalités pratiques. Or, il s'agit d'une mesure restrictive importante au droit à la liberté dont les contours doivent être précisément définis. Ce mutisme est d'autant plus inquiétant que la voie de recours ouverte contre ces mesures est un recours devant le Conseil du Contentieux des étrangers qui peut prendre de très nombreux mois à être traité. Sachant que cette mesure restrictive de liberté est prise par une autorité administrative (l'OE) sans présence d'avocat ni de juge, différer un contrôle sur cette mesure de nombreux mois est incompatible avec les droits fondamentaux.

5. Une occasion manquée de renforcer le contrôle sur les expulsions ?

25 ans après la mort par étouffement de la jeune Sémira Adamu à l'occasion d'une tentative d'expulsion, la Belgique ne dispose toujours pas d'un mécanisme de contrôle réellement efficace et indépendant pour surveiller les tentatives d'éloignements. Le projet de loi vise pourtant à élargir l'offre d'escorteurs compétents.

L'Inspection Générale de la Police Fédérale et Locale (AIG), l'organe qui a le monopole du contrôle des éloignements, dispose de trop peu de moyens pour l'effectuer correctement (et le déplore elle-même⁸). Myria⁹ et le Comité européen pour la prévention de la torture¹⁰

⁷ Proposition de loi du 16 novembre 2021 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, visant à consacrer le droit à l'assistance d'un avocat lors de l'audition des étrangers susceptibles d'être privés de leur liberté a été déposée par les parlementaires M. Khalil Aouasti et consorts ([DOC 55 2322/001](#)) ; Proposition de loi du 20 juin 2022 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, afin de renforcer l'effectivité du contrôle judiciaire exercé sur les détentions administratives des étrangers détenus en centres pour illégaux déposée par M. Simon Moutquin et Mme Eva Platteau ([DOC 55 2773/001](#)).

⁸ [202305-AIG-IGIN-Rapport annuel Contrôle du retour forcé 2022.pdf \(aigpol.be\)](#)

demandent également d'allouer plus de moyens à cet organe pour éviter de nouvelles tragédies à l'avenir.

À tout le moins, l'ensemble des vols collectifs et sécurisés d'une part et tous les vols concernant des personnes vulnérables d'autre part, devraient obligatoirement faire l'objet d'un contrôle par l'AIG.

6. Le projet de loi ne met pas réellement fin à la détention des enfants en Belgique.

Nos organisations accueillent bien entendu très favorablement l'interdiction de détention d'enfants dans « les centres fermés » et renvoie à la Campagne « On n'enferme pas un enfant. Point. » Toutefois, d'autres lieux de détention spécifiques pour les enfants mineurs en famille existent et seront probablement démultipliés à la suite de l'adoption de cette loi. En effet, les centres de détention pour familles (aussi connues sous le nom de « maisons de retour »¹¹, FITT) sont également des lieux de détention. Les familles, à l'issue d'arrestations parfois traumatisantes, sont arrachées à leur lieu de vie habituel, reçoivent un titre de détention et sont soumises au régime juridique de la détention. Un adulte doit constamment rester sur place et le maintien n'est pas dans l'intérêt supérieur des enfants qui ne voient pas tous leurs droits fondamentaux garantis. Pour être cohérent et dans l'intérêt supérieur des enfants, aucun enfant ne devrait plus être soumis à un titre de détention ni au régime juridique de la détention.

7. L'insertion dans la loi du terme « centre fermé » au lieu de « centre de détention administrative » et une terminologie inappropriée

Le projet de loi définit pour la première fois dans la loi belge le terme de « centre fermé » (art. 1 § 1 34°). À l'heure où la Belgique incorpore dans son droit national un grand nombre de directives et règlements européens, il n'est pas logique d'utiliser un terme qui n'a aucun ancrage en droit international. En 2016, une importante réforme du droit de l'asile a eu lieu en Belgique et elle visait notamment à harmoniser la terminologie à l'aune du droit européen, en remplaçant dans toute la loi du 15 décembre 1980, le « demandeur d'asile » par « demandeur de protection internationale ». Le droit européen parle dans la directive

⁹ 2021, p. 125 [MyriaDoc 11 Détention retour éloignement.pdf](#).

¹⁰ Commission Prévention Torture CPT, p. 26 [1680abeddf \(coe.int\)](#)

¹¹ Ou encore nommées « lieux d'hébergement communautaires » par l'OE dans ses derniers rapports annuels de 2022, 2021 et 2020. Disponible ici : <https://dofi.ibz.be/fr/figures/rapports-dactivites>.

retour en version anglaise de « *detention* » et « *detention facilities* »¹². Il faudrait par conséquent remplacer « centre fermé » par « centre de détention administrative ».

Par ailleurs, les 34° et 35° de l' article 1§1 parlent d' « *accueil* ». Or, il s'agit bien de détention. Il convient par conséquent de remplacer le mot « accueil » par le mot « maintien ».

Toujours dans le registre de la terminologie utilisée, Move se questionne quant à la signification précise du terme « mesure de maintien moins coercitive » utilisé tout au long du projet de loi et se demande si ce choix de vocable en favorisera sa bonne compréhension.

¹² [Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 DIRECTIVE 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.](#)