

Le contrôle du Comité anti-torture du Conseil de l'Europe (CPT) sur le processus de retour forcé des étrangers en Belgique : une mise en perspective



Noemi Desguin *

Introduction

En juillet 2023, le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe a publié un rapport contenant ses observations au sujet d'une opération de retour soutenue par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) depuis la Belgique (et Chypre) vers la République démocratique du Congo qui a eu lieu en novembre 2022 ⁽¹⁾. Rappelons que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) est un organisme de contrôle indépendant spécialisé et indépendant du Conseil de l'Europe ⁽²⁾. Il est composé d'experts indépendants, tels que des juristes, des médecins ou des spécialistes des questions pénitentiaires ou de police.

Nous allons discuter ci-dessous de certaines observations des experts du CPT dans leur rapport ainsi que la réponse apportée par l'État belge. Notons d'emblée que plusieurs avancées et améliorations ont été soulevées dans le rapport. De manière générale, notons aussi que le CPT a noté que sa délégation n'a reçu aucune allégation de mauvais traitements de la part des personnes éloignées ni au centre ni durant l'éloignement. Soulevons également que c'était la première fois que le CPT envoyait une délégation pour observer la préparation et le déroulement d'une opération de retour conjointe (JRO) par voie aérienne sous la houlette

de Frontex. Cette initiative mérite elle-même d'être saluée vu le nombre croissant d'opérations JRO en Europe et leur recours de plus en plus fréquent par les pays européens ⁽³⁾.

Garanties procédurales contre l'éloignement arbitraire

Analysant la procédure en place pour effectuer un recours contre l'ordre de quitter le territoire (« procédure d'extrême urgence » au Conseil du contentieux des étrangers (CCE)), le CPT estime, en reprenant des considérations de la CEDH, que celle-ci est « *difficilement opérationnelle [en pratique] et trop complexe* » et ne répond pas aux garanties de l'article 13 CEDH. Le CPT recommande dès lors à l'État belge d'« *adopter les mesures nécessaires, y compris de nature législative, pour revoir et renforcer les voies de recours contre l'ordre de quitter le territoire, afin de s'assurer que nul n'est renvoyé vers un pays où la personne court un risque réel de mauvais traitements après l'éloignement* ». Par ailleurs, l'analyse des risques de traitements inhumains et dégradants devrait être évaluée de manière adéquate au moment de l'éloignement.

À cet égard, l'État belge renvoie à la procédure mise en place dans la loi sur les étrangers ⁽⁴⁾ (article 39/1 LE) et au fait que « *Chaque décision prise par l'Office des Étrangers mentionne les voies de recours ainsi que le délai d'introduction. Les possibilités de recours sont également reprises sur le site de l'OE* ». S'agissant de l'évaluation du risque article 3 CEDH, « *Une évaluation du risque de mauvais traitement a été effectuée pour les personnes concernées conformément à la procédure générale qui est d'application notamment l'examen*

* Juriste de Move. La coalition Move a vu le jour en janvier 2021 à l'initiative conjointe de Caritas International, du CIRÉ, de Jesuit Refugee Service Belgium et de Vluchtelingenwerk Vlaanderen. L'objectif de Move et de ses partenaires est de réaffirmer le droit à la liberté en changeant les pratiques et la législation qui rendent la détention administrative possible. Move veut réduire l'usage de la détention pour des raisons migratoires et, à terme, mettre fin à cette pratique. Plus d'informations ici : <https://movecoalition.be/>.

(1) Communiqué de presse, 13 juillet 2023, disponible ici : <https://www.coe.int/fr/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-publishes-two-reports-on-the-monitoring-of-a-frontex-supported-return-operation-from-belgium-and-cyprus-to-the-democratic-republic-of-congo>.

L'entièreté du rapport peut être consultée ici : <https://rm.coe.int/1680abeddf>.

La réponse de l'État belge est disponible ici : <https://rm.coe.int/1680abede1>.

(2) Voy. pour plus d'informations : <https://www.coe.int/fr/web/cpt/faqs#what-is-the-cpt>.

(3) Statewatch, *Frontex and deportations, 2024*, disponible ici : <https://rm.coe.int/1680abede1>.

(4) Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980.

des éléments du dossier individuel et le formulaire « droit d'être entendu » rempli par les intéressés qui permettent de détecter le risque de violation de l'article 3 de la CEDH ». À propos du monitoring post-return, l'État belge énonce que « Lorsque l'Office des Étrangers reçoit des informations crédibles et suffisamment précises faisant état de mauvais traitements d'une personne éloignée, il diligente un monitoring via la représentation diplomatique pour vérifier les faits. Il ne semble pas opportun de systématiser le suivi des personnes éloignées dans leur pays ».

L'analyse de ces différentes questions mérite des développements plus détaillés qui dépassent l'objet de cette étude. Notons toutefois que Move a déjà eu l'occasion de mettre en lumière les défaillances structurelles de la pratique belge à l'occasion de l'examen du risque de refoulement dans un rapport concernant les personnes inéloignables⁽⁵⁾. La « cellule article 3 CEDH » de l'OE (créé à la suite de la condamnation de la Belgique dans l'affaire M.A.⁽⁶⁾) sensée contenir les risques pour les personnes éloignées, ne semble pas avoir les moyens de ses ambitions. Vu l'absence de transparence (aucune décision/analyse écrite n'est rendue) et le fonctionnement opaque (pas de moyen de contacter cette cellule de manière directe), la cellule article 3 ne sera généralement d'aucune assistance dans les cas urgents où les droits fondamentaux sont à risque. Il arrive donc, trop fréquemment, qu'une personne dont le retour engendre un risque sérieux de violation de l'article 3 CEDH soit tout de même expulsée. Move a suivi plusieurs cas en 2023 où ce risque s'est malheureusement matérialisé après le refoulement des personnes⁽⁷⁾.

Observations au sujet du 127bis

Les conclusions tirées par les experts au sujet du centre de détention « 127bis » méritent une attention particulière. Même si l'objectif initial était d'observer le traitement et les conditions de rétention des huit ressortissants congolais (six hommes et deux femmes) qui se trouvaient au quartier d'isolement dans le centre préalable à leur éloignement vers la RDC, le CPT n'a pas manqué de tirer des observations d'ordre plus général concernant certaines pratiques de l'OE et le fonctionnement du centre. À la suite d'un cas récent de suicide au 127bis, les conditions dans le centre ainsi que le sujet de la détention admi-

nistrative et de ces effets délétères sur la santé mentale ont été remis au cœur de l'actualité⁽⁸⁾.

Le CPT a déjà visité le centre en 1997 et remarque d'emblée que « la structure est modulaire et l'aspect plutôt carcéral, est resté largement inchangé ». Ceci fait échos aux constatations de Move dans son rapport de monitoring pour l'année 2022⁽⁹⁾ au sujet du 127bis :

« La vétusté des bâtiments accentue l'aspect carcéral de ce CDA. La luminosité y est basse notamment par les quelques fenêtres encadrées de barreaux composant les différents espaces. Les cellules sont composées de deux lits superposés et les sanitaires sont alignés en rangées et séparés par des portes, laissant peu de place à l'intimité des détenus. S'ajoute à cela, le bruit assourdissant des avions qui décollent et atterrissent à l'aéroport de Zaventem juste à côté, ce qui ne fait que renforcer le climat anxigène ambiant ».

Garanties entourant le placement en isolement

Il existe au 127bis un « quartier d'isolement » avec 12 chambres pour les personnes détenues pour des raisons disciplinaires, médicales, en vertu d'un régime adapté ou en amont d'une tentative d'éloignement. Le recours à l'isolement pour raisons disciplinaires est relativement fréquent au 127bis⁽¹⁰⁾.

Très justement, « La délégation a constaté que le placement à l'isolement ne s'accompagnait pas de garanties effectives. En particulier, la décision de placement à l'isolement préalable à l'éloignement, et notamment le placement des deux personnes à éloigner dans les deux cellules d'isolement du rez-de-chaussée, n'avait pas été notifiée par écrit ».

La réponse de l'État belge énonce que : « Les résidents sont informés qu'ils ont la possibilité de porter plainte à la Commission des plaintes. Toutefois, il est important de préciser que chaque étranger faisant l'objet d'une décision d'isolement disciplinaire ou de placement dans un local à part est toujours informé de la raison de cette décision et peut s'en référer à son avocat ».

Il n'y a aucun moyen de vérifier que l'information ait réellement été transmise au détenu qui fait l'objet d'un placement en isolement vu qu'il n'y a aucune trace écrite. Les chiffres concernant les plaintes à la Commission des plaintes sont d'ailleurs révélateurs de l'ineffectivité du système : en 2022,

(5) Move, « Quel avenir pour les personnes inéloignables du sol belge ? », juin 2023, disponible ici : <https://movecoalition.be/wp-content/uploads/2024/02/Ineloignables-et-en-detention-rapport-mai-23-3.pdf>.

(6) Cour eur. DH., arrêt M.A. c. Belgique, 27 janvier 2021

(7) Voy. notamment Communication d'une ONG (Coalition MOVE) (20/11/2023) dans l'affaire PAPOSHVILI c. Belgique (requête n° 41738/10) et réponse des autorités (29/11/2023), disponible ici : <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680ad82f9>.

(8) Article DH 12 mars 2023, disponible ici : <https://www.dhnet.be/regions/bruxelles/2024/03/12/un-homme-sest-suicide-dans-lenceinte-du-centre-ferme-127bis-6Z3WLD4STJCOPDCXSFEK2AUXGM/>.

(9) Move, Rapport monitoring 2022, disponible ici : <https://movecoalition.be/wp-content/uploads/2024/03/Rapport-Monitoring-2022.pdf>.

(10) En 2022, il y a eu 217 mises à l'isolement comme mesure d'ordre au 127bis. Ce chiffre est deux fois plus élevé que les chiffres de 2019 (124), les années 2020 et 2021 n'étant pas représentatives, car période Covid (Source : Office des étrangers, rapport annuel 2022 127bis, p. 68).

la seule et unique plainte introduite auprès la Commission des plaintes a été déclarée irrecevable⁽¹¹⁾. Quarante-cinq plaintes ont été introduites auprès du directeur du centre également, ce qui pose déjà des questions quant à l'impartialité de la procédure, et celles-ci concernaient principalement le personnel de sécurité, les codétenus et le service médical. À première vue, aucune plainte n'a été introduite par une personne mise en isolement pour raisons disciplinaire en 2022. Rappelons que les répercussions de l'isolement sur l'état psychique d'une personne sont significatives et que, à l'égard d'une personne souffrant déjà de troubles de santé mentale, le placement en isolement peut aboutir à une violation de l'article 3 CEDH⁽¹²⁾.

Examen médical après tentative d'éloignement

Au sujet du rôle du médecin dans le cadre de l'éloignement : « *Le CPT recommande aux autorités belges de veiller à ce que les ressortissants étrangers soumis à des opérations d'éloignement forcé soient systématiquement examinés par le personnel de santé lors de leur retour dans un centre de rétention après une tentative d'éloignement non aboutie. Ces examens médicaux devraient comporter un examen physique complet pour détecter d'éventuels signes de mauvais traitements* ».

L'État belge renvoie à l'article 61/1 de l'Arrêté royal de 2002⁽¹³⁾ qui prévoit un examen médical auprès du médecin attaché du centre en cas de tentative infructueuse d'éloignement où des mesures coercitives ont été utilisées.

L'examen n'est pas systématique en ce qu'il revient à l'étranger d'en faire la demande. Il se peut d'ailleurs que l'étranger se méfie du médecin qui n'est, à ses yeux, pas indépendant de l'Office des étrangers qui met en œuvre son éloignement. Par ailleurs, nous constatons que, en pratique, même si cet examen médical a lieu, aucun rapport n'est remis à l'étranger pour constater les éventuelles séquelles. Tout médecin est pourtant soumis à l'obligation déontologique de rédiger un rapport. Un avis de l'ordre des médecins⁽¹⁴⁾ rappelle que si la personne concernée a subi des blessures suite à des violences dans le cadre d'un retour forcé, le médecin du centre est tenu de fournir à son patient un certificat médical

décrivant les blessures. Le médecin est donc tenu de fournir à la personne le certificat médical dont elle a besoin.

Les chiffres concernant les plaintes à la Commission des plaintes sont révélatrices de l'ineffectivité du système

Soins de santé mentale et assuétudes

Au sujet de la prise en charge des problématiques liées à la santé mentale, le médecin de la délégation du CPT remarque que « *l'offre de soins psychiatriques et la prise en charge des addictions semblaient problématiques au Centre 127bis* » et bien insuffisante pour faire face aux besoins des détenus liés à des troubles psychiatriques ou addictifs. Le CPT recommande « *que les ressortissants étrangers retenus au Centre de rapatriement 127bis et souffrant de troubles psychiatriques et/ou addictifs puissent bénéficier de la présence régulière d'un psychiatre et/ou d'un addictologue (de permanence)* ».

Ce à quoi l'État belge répondra de manière succincte en renvoyant aux possibilités au sein du service psychomédical et des renvois vers les institutions psychiatriques dans le cadre du suivi des soins qui ne peuvent pas être dispensés dans les centres. Concernant les addictions, l'Office a initié un cycle de formation et d'information sur les drogues.

Cette réponse paraît bien pauvre face à l'ampleur du problème. Le personnel des centres lui-même se plaint des difficultés à gérer certains profils de détenus souffrant de troubles psychiatriques et/ou liés aux assuétudes.⁽¹⁵⁾ Par ailleurs, même si la possibilité de collaboration avec une institution psychiatrique existe, elle est peu souvent utilisée en pratique.

Au fil de la détention, les signes de désespoir et d'impact négatif sur la santé mentale se multiplient

Sans pouvoir établir de diagnostic sur la santé mentale des détenus, ce que nous constatons c'est que la détention blesse et meurtrit les personnes. Au fil de la détention, les signes de désespoir et d'impact négatif sur la santé mentale se multiplient. Selon les informations de l'Office des étrangers, 7 détenus ont entrepris une tentative de suicide et 10 se sont automutilisés au 127bis en 2022 (les chiffres pour l'année 2023 ne nous sont pas encore connus). En mars 2024, une personne s'est ôtée la vie seulement 10 jours après son arrivée dans le centre.

Au 127bis, nos visiteurs constatent fréquemment des incompréhensions face à la complexité des procédures, des difficultés de contact avec leur avocat et de la frustration face aux attentes non rencontrées. C'est une constante dans tous les centres, mais au 127bis plus de la moitié des détenus (60 %) n'ont pas /ne demandent pas d'avocat (ni *pro deo*, ni privé) pour les représenter⁽¹⁶⁾. Le climat de désespoir est ainsi accentué par le peu de compréhension des détenus au sujet de leur dossier administratif.

(11) Office des étrangers, rapport annuel 2022 127bis, p. 86.

(12) Cour eur. D.H. Keenan c. Royaume-Uni, 22 mai 1998 ; Cour eur. D.H. Renolde c. France, 16 octobre 2008 ; Cour eur. D.H., L.L. c. Suisse (n° 2), 20 février 2024.

(13) Arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 12 décembre 2002.

(14) Voy. avis de l'Ordre des médecins du 20 novembre 2021 : « Victime de violences policières illégitimes et rôle de l'attestation médicale en matière de preuve », disponible ici : <https://ordomedic.be/fr/avis/deontologie/secret-professionnel/victime-de-violences-polici%C3%A8res-ill%C3%A9gitimes-et-r%C3%B4le-de-l'attestation-m%C3%A9dicale-en-mati%C3%A8re-de-preuve>.

(15) Reportage Vottem – Grève pour une durée indéterminée, 19 décembre 2023, disponible ici : [Vottem : le centre fermé en grève pour une durée indéterminée](https://www.vottem.be/fr/le-centre-ferme-en-gr%C3%A8ve-pour-une-dur%C3%A9e-ind%C3%A9termin%C3%A9e) - Auvio (ribf.be).

(16) Office des étrangers, rapport annuel 2022 127bis.

Conclusions

Les missions de contrôle d'organes tel que le CPT nous semblent rencontrer deux écueils. Si les observations sont pertinentes pour sauvegarder les droits des étrangers détenus en centre fermé et/ou éloigné de force par les autorités belges, ce qui l'est moins est le suivi et la mise en œuvre des recommandations. L'État belge s'en tire à bon compte en répondant à celles-ci de manière laconique sans qu'un dialogue constructif ne puisse être institué de manière plus formelle. Ensuite, le rôle des ONG de terrain devrait être

renforcé dans l'ensemble du processus de surveillance. Move a bien rencontré le CPT de manière informelle préalablement à la visite, mais Move n'était, par exemple, pas autorisé à soumettre des remarques auxquelles l'État belge aurait été invité à répondre (tel que c'est le cas par exemple devant les organes onusiens) et qui seraient rendues publiques. Or, les observations des ONG, telles que Move, qui sont sur le terrain, ici les centres de détention administrative, de manière hebdomadaire, sont primordiales pour une remise en perspective telle que présentée dans cet article.

DEI/ECPAT-Belgique

Ce 4 juin 2024 marque la journée mondiale de lutte contre les violences et agressions dont les enfants sont régulièrement victimes partout dans le monde. A cette occasion, DEI Belgique et ECPAT-Belgique annoncent un tournant historique : les sections belges de ces mouvements internationaux allient leurs forces en fusionnant après de nombreuses années de collaboration. Ils ont les mêmes valeurs et utilisent des moyens d'action similaires, c'est pourquoi ils s'unissent pour mieux défendre les droits des enfants et éradiquer leur exploitation sexuelle.

On estime qu'il y a 1,2 millions d'enfants victimes d'exploitation sexuelle chaque année dans le monde (Organisation internationale du travail, 2017). Plus de 15.000 personnes sont victimes de traite des êtres humains en Europe, dont 29 % exploitées à des fins sexuelles. Plus de 40 % de ces victimes étaient des enfants, parfois aussi jeunes que 6 ans. Dans les pays à haut revenus, il est estimé que 7 enfants victimes d'exploitation sur 10 sont victimes d'exploitation sexuelle. En 2022, les Nations unies déclaraient la lutte contre l'exploitation sexuelle comme une urgence mondiale.

Pourquoi fusionner ?

Que fait ECPAT ?

ECPAT est une organisation internationale active dans plus de 100 pays du monde. C'est le seul réseau international exclusivement dédié à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants.

ECPAT Belgique naît en 1993. Son expertise de longue date est un atout précieux pour cette fusion. Ses actions incluent :

- l'écoute et de recueil de la voix des victimes,
- la sensibilisation à une utilisation sécurisée d'Internet pour les enfants,
- la sensibilisation et formation des professionnel·les de la police, de la Justice, de l'enseignement, du tourisme...
- le plaidoyer auprès d'institutions politiques...

Que fait Défense des Enfants International ?

Défense des Enfants International (DEI) est un mouvement mondial dont l'objectif est de protéger et de faire

progresser les droits de l'enfant. Présente sur les 5 continents, l'ONG internationale compte près de 35 sections nationales qui travaillent chacune sur les problématiques les plus pertinentes pour le contexte du pays. Son secrétariat international est à Genève. DEI jouit d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations unies, de l'UNICEF et du Conseil de l'Europe.

DEI-Belgique est la section belge du Mouvement mondial DEI. Ses principales thématiques de travail sont la justice adaptée aux enfants, les enfants en situation de migration, la lutte contre la violence à l'égard des enfants, les enfants privés de liberté. Agissant en deuxième ligne, elle est agréée comme association d'éducation permanente : elle agit en donnant des formations, créant des outils pédagogiques, faisant du plaidoyer politique, sensibilisant et informant le public, menant des recherches-actions et des actions stratégiques en justice.

Unir nos forces ?

Aujourd'hui naît DEI/ECPAT-Belgique pour mieux protéger les enfants en Belgique. Ensemble, nous sommes plus forts pour lutter contre toutes les formes d'exploitation et de violences qui menacent les enfants.

DEI-Belgique et ECPAT-Belgique unissent leurs forces et continuent à travailler avec de nombreux partenaires clés comme par exemple Esperanto, Samilia, Child focus, Myria et PAG-ASA, et bien d'autres. L'objectif : proposer des formations et outils de sensibilisation, et soutenir le gouvernement pour mettre en place des outils de recensement efficaces afin de détecter les cas suspectés ou avérés d'exploitation sexuelle, et accompagner les mineur·e-s victimes d'exploitation sexuelle.

Si DEI-Belgique/ECPAT-Belgique ne forment désormais plus qu'un, nous gardons pour l'instant des canaux digitaux distincts, le temps de rassembler nos partenaires et followers. Une nouvelle identité sera révélée courant 2025 ; stay tuned !

Soutenez-vous et faites la différence

Nous sommes impatient·es de vous faire découvrir les nombreuses initiatives que nous préparons pour protéger les enfants en Belgique.