



Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique

Un regard sur le monitoring des éloignements



MyriaDoc 11

Juillet 2021

Sommaire

Introduction.....4

Partie 1 : Chiffres..... 6

1. Les décisions de retour 7

Les ordres de quitter le territoire 7

Les ordres de reconduire 7

Les interdictions d'entrée 8

2. Les arrestations administratives..... 9

Suites des arrestations administratives 9

Les arrestations de migrants en transit.....11

3. La détention et ses alternatives 12

Les centres fermés.....12

Les alternatives à la détention 15

4. Les retours et les éloignements16

Les retours volontaires assistés17

Les rapatriements 18

Les refoulements 22

5. Conclusions23

Partie 2 : Évolutions récentes 24

1. Au niveau européen.....25

1.1. Actualités 25

1.1.1. De nouvelles recommandations des organes des traités des Nations Unies à la Belgique 25

1.1.2. Le Pacte européen pour l'Asile et la Migration : vers un renforcement de l'efficacité du système de retour 26

1.2. Jurisprudence 26

1.2.1. Cour de Justice de l'Union européenne. 26

1.2.2. Cour européenne des droits de l'homme.....30

2. Au niveau belge32

2.1. Actualités 32

2.1.1. Les intentions du gouvernement De Croo 32

2.1.2. Le Conseil d'État recadre les conditions de détention des familles avec enfants mineurs..... 33

2.1.3. Le processus de ratification de l'OPCAT toujours en cours34

2.1.4. Nouvelle instruction de Fedasil sur la mise en œuvre du trajet de retour des demandeurs d'asile déboutés gravement malades.....34

Encadré 1 : La Commission Bossuyt présente son rapport final.....34

Encadré 2 : Les recours contre la détention et les mesures d'éloignement : vers une modification du système actuel ?36

2.2. Jurisprudence 37

2.2.1. Recours devant la Cour constitutionnelle sur les lois « ordre public » 37

2.2.2. Une condamnation pour trouble à l'ordre public n'est pas nécessaire, mais une enquête rigoureuse est requise avant toute tentative d'éloignement38

2.2.3. Une personne déchue de la nationalité belge peut être éloignée vers le Maroc.....38

2.2.4. Droit d'être entendu.....38

2.2.5. Droit d'obtenir réparation en cas de détention illégale après libération.....38

2.2.6. Prise en compte de l'état de santé au moment d'adopter la décision d'éloignement39

2.2.7. Pas de détention systématique à la frontière : la décision doit être motivée au cas par cas39

2.2.8. L'examen du principe de subsidiarité inclus dans l'évaluation de la légalité de la détention39

Encadré 3 : Impact de la crise sanitaire liée au COVID-19 sur le retour, la détention et l'éloignement39

Partie 3 : Focus : Un regard sur le monitoring des éloignements44

1. Les éloignements 46

1.1. Cadre réglementaire 46

- 1.1.1. La mise en œuvre de l'éloignement 46
- 1.1.2. L'aptitude à voler (le fit to fly).....49
- 1.1.3. L'usage de moyens de contrainte et l'identification..... 51
- 1.1.4. Le droit de porter plainte après un éloignement59

1.2. La pratique des éloignements 64

- 1.2.1. Définitions..... 64
- 1.2.2. Pratiques65

2. Le contrôle des éloignements : cadre théorique74

2.1. Monitoring des éloignements en Europe 74

- 2.1.1. Exigences européennes en matière de monitoring 74
- 2.1.2. Monitoring européen en pratique 74

2.2. Le monitoring des éloignements en Belgique 76

- 2.2.1. Portée des contrôles de l'AIG 77
- 2.2.2. Analyse des risques :79
- 2.2.3. Compétences de l'AIG en matière de contrôles 80
- 2.2.4. Organisation des contrôles 81
- 2.2.5. Rapportage..... 81
- 2.2.6. L'indépendance et la transparence de l'AIG84
- 2.2.7. Vers un suivi efficace, indépendant et transparent.....88

3. Les contrôles des éloignements entre 2012 et 2019 : chiffres et analyse 90

3.1. Aperçu global 91

- 3.1.1. Évolution du nombre d'éloignements (rapatriements et refoulements) et des contrôles de l'AIG 91
- 3.1.2. Évolution du nombre de contrôles réalisés par l'AIG et par points frontières..... 94
- 3.1.3. Évolution du nombre de tentatives d'éloignement réussies - non réussies - taux de réussite globaux.....95

3.2. Analyse détaillée des rapports de contrôles de l'AIG 2012-2019..... 95

- 3.2.1. Évolution et différences au niveau du profil des personnes éloignées. 95
- 3.2.2. Type de vols contrôlés : vol de ligne ou vol spécial 97
- 3.2.3. Tendances en matière de pays de destination et de nationalité 99
- 3.2.4. Tendances en matière de début et de fin de contrôle pour l'AIG 2012-2019..104
- 3.2.5. Recours aux moyens de contrainte 106
- 3.2.6. Conditions des tentatives annulées ou échouées 116
- 3.2.7. Résistance de la personne à éloigner et blessures 117

Conclusion et recommandations 122

Conclusion122

Recommandations123

Annexe : Checklist suivi des éloignements127

Glossaire 128

Colophon..... 129

Introduction

Il s'agit du troisième *MyriaDoc* sur le retour, la détention et l'éloignement des étrangers depuis que Myria ne couvre plus cette thématique dans le rapport annuel sur la migration en chiffres et en droits. Cela permet à Myria, tout comme pour le rapport annuel sur la traite et le trafic d'êtres humains, d'analyser un thème spécifique et difficile selon un modèle fixe d'une part et avec un focus d'autre part.

Selon les normes nationales et internationales, le droit souverain de tout État d'éloigner de son territoire, même sous la contrainte, ceux qui n'ont pas le droit d'y résider doit se faire dans le respect des droits des personnes, de leur dignité et des normes juridiques nationales et internationales. Il doit également être tenu compte du profil particulier, des vulnérabilités et des garanties propres à chacun, notamment lorsqu'il s'agit de familles avec enfants mineurs, des personnes âgées, de personnes malades ou souffrant de troubles mentaux, de personnes ayant subi des tortures ou de mauvais traitements, mais aussi de personnes avec des antécédents judiciaires ou pouvant représenter un risque pour la sécurité nationale.

La procédure d'éloignement d'un étranger (notamment l'arrestation, détention en centre fermé, mise à l'isolement avant le transfert vers l'aéroport, transfert vers et détention à l'aéroport, la fouille, l'embarquement dans l'avion, le vol et la remise aux autorités locales) est particulièrement à risque pour les droits fondamentaux et impose des exigences particulières pour l'usage adéquat de la contrainte par les acteurs impliqués, surtout lorsque la personne s'oppose à son éloignement. Il est donc primordial que l'ensemble de ce processus soit le plus transparent possible et soumis à la vigilance démocratique.

Avec la mort de Semira Adamu en 1998 et la mise en place des Commissions Vermeersch, le voile a été levé pour la première fois sur le déroulement des éloignements. Les recommandations de ces Commissions ont mené à l'instauration de réels changements. Mais ce domaine restait malgré tout peu transparent. En mars 2018 et suite à l'affaire des Soudanais, la Commission Bossuyt est créée. Mandatée pour deux ans et composée principalement des instances impliquées dans la mise en œuvre des politiques d'éloignement, elle avait pour mission d'évaluer l'exécution pratique des dispositions légales et réglementaires de la politique de retour ainsi que la collaboration entre les différents acteurs. Cette Commission a rédigé un rapport intermédiaire en février 2019 ainsi qu'un rapport final en septembre 2020.

Le droit européen exige des États membres qu'ils mettent en place un contrôle indépendant des éloignements. En Belgique, la transposition de la directive retour qui le stipule, a été utilisée pour renforcer les pouvoirs déjà présents de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG). Myria reconnaît la difficulté du travail de l'AIG et souligne l'engagement de son personnel. Néanmoins, Myria pointe depuis de nombreuses années, le manque de moyens, d'effectifs et d'indépendance de l'AIG pour mener à bien ses missions. L'absence de publicité de ses rapports (de contrôle et annuels) pose également question quant à la transparence. Après de nombreuses tentatives pour les obtenir et suite à un arrêt du Conseil d'État¹ sur la publicité de ces documents, Myria a reçu, depuis 2017, copie des rapports annuels, mais aussi des rapports (anonymisés) de contrôle de l'AIG. Aujourd'hui, Myria dispose des rapports de 2012 à 2019. Il s'agit sans aucun doute d'une avancée significative.

Ce *MyriaDoc* est publié à un moment et dans un contexte où l'AIG présente plus explicitement sa vision sur l'approche de l'intégrité et où les notions de contrainte ainsi que le monopole de la violence sont également réévaluées. Après 12 propositions pour une police plus intégrée en octobre 2020, le document de vision publié par l'AIG en avril 2021 aborde explicitement les défis. En ce qui concerne le Comité P et l'AIG, Myria souligne la nécessité d'identifier beaucoup plus clairement les incidents dans lesquels des personnes, indépendamment de leur nationalité, de leur origine nationale ou de leur statut de résidence, subissent des blessures graves ou mortelles lorsqu'elles sont sous la surveillance de la police.

Selon Myria, les rapports de l'AIG et les informations qu'ils contiennent sont d'intérêt public sans être pour autant accessibles au public. C'est pourquoi, il a décidé de consacrer le focus de ce *MyriaDoc* à une analyse sur les éloignements au regard du contrôle de l'AIG. Pour ce faire, il s'est d'une part penché sur les rapports de contrôle et annuels de l'AIG et d'autre part, sur des rencontres avec les acteurs concernés (la police des aéroports de Bruxelles-National et de Gosselies et l'AIG). Ce focus comprend trois parties : la première donne le cadre réglementaire et la pratique des éloignements, la deuxième porte sur leur contrôle et enfin la troisième analyse les rapports de contrôle de l'AIG entre 2012 et 2019.

Dans ce *MyriaDoc*, on trouvera également une présentation et analyse des chiffres du retour, de la détention et de

¹ CE du 26 avril 2016, n° 234 528.

l'éloignement des étrangers. Enfin, les évolutions récentes seront abordées, à travers la jurisprudence belge et européenne, les développements juridiques ou politiques aux niveaux international, européen et belge, avec une attention particulière sur les travaux de la Commission Bossuyt, les recours contre les décisions de privation de liberté et de retour, et les conséquences de la pandémie Covid-19.

Selon Myria, bien qu'il fasse partie du droit de tout gouvernement de mener la politique migratoire qu'il souhaite, aussi restrictive et dissuasive soit-elle, il est également de son devoir que la sécurité et les droits des personnes qu'il éloigne soient respectés intégralement et en toute transparence. Cela ne peut se faire qu'en fournissant un cadre clair et vérifiable de tous les acteurs et agents concernés. Ce n'est que de cette manière que se mesure l'efficacité réelle de toute politique.



© Belga Image

Partie 1

Chiffres

1. Les décisions de retour

Une décision de retour peut être délivrée à un étranger lorsque celui-ci :

- se voit délivrer un refus dans le cadre d'une procédure pour obtenir ou prolonger un titre de séjour (demande de protection internationale, régularisation, regroupement familial, etc.) ;
- a résidé légalement sur le territoire mais n'entre plus dans les conditions de son séjour ;
- est en situation irrégulière sur le territoire belge et se fait arrêter.

Les décisions de retour regroupent actuellement deux catégories :

- les **ordres de quitter le territoire (OQT)** ;
- les **ordres de reconduire (ORD)** délivrés aux mineurs étrangers non accompagnés (MENA).

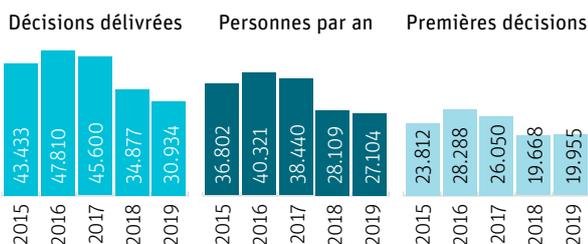
Jusqu'au début de 2017, les décisions de retour comprenaient également les arrêtés royaux d'expulsion et les arrêtés ministériels de renvoi. Les dispositions qui

permettaient l'adoption de ce type de décisions ont été abrogées depuis. Dorénavant, les personnes auxquelles ces arrêtés auraient été délivrés reçoivent un OQT, généralement accompagné d'une IE.

Une décision de retour ne mène pas forcément à un départ effectif du territoire belge car l'étranger peut, par exemple, régulariser sa situation et obtenir un nouveau titre de séjour ou ne pas obtempérer. Il est aussi important de noter que :

- Plusieurs décisions de retour peuvent être délivrées à une même personne au cours d'une même année.
- Une décision de retour peut concerner plusieurs personnes. En effet, les mineurs accompagnés suivent en principe la situation administrative de leurs parents. Ils sont donc repris sur l'OQT de leurs parents.
- Une décision de retour peut être suspendue durant certaines procédures. En cas d'issue négative de ces procédures suspensives, l'OE n'est donc pas tenu de prendre une nouvelle décision de retour.

Évolution du nombre de décisions de retour



En 2019, **30.934 décisions de retour** ont été délivrées à **27.104** personnes. Parmi celles-ci, **19.955** personnes ont reçu une décision de retour pour la première fois.

Le nombre de décisions délivrées continue sa baisse observée précédemment en diminuant de 11% entre 2018 et 2019. La baisse est nettement plus faible pour les décisions de retour par personne et par an (-4% entre 2018 et 2019). Par contre, on observe une stabilité entre 2018 et 2019 du nombre de premières décisions (+1%).

Sur les **30.934 décisions de retour** délivrées en 2019, on dénombre :

- **30.720 ordres de quitter le territoire (OQT)** (99,3%) ;
- **214 ordres de reconduire (ODR)** (0,7%).

Ces nombres reprennent tous les OQT et ODR, que ce soient les premiers délivrés à une personne ou les suivants.

Les ordres de quitter le territoire (OQT)

En 2019, **30.720 OQT** ont été délivrés à **26.908** personnes dont **19.774** personnes pour la première fois. Parmi les 30.720 OQT délivrés, **15.145 (49%)** correspondent à des OQT délivrés après une arrestation administrative (avec ou sans décision de détention).

Parmi les principales nationalités ayant reçu un **premier OQT en 2019**, se trouvent en premières positions, les Marocains (13%), les Algériens (7%), les Érythréens (6%), les Albanais (5%) et les Palestiniens (4%).

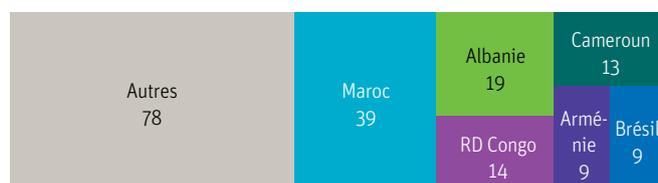
Nombre d'OQT		Personnes ayant reçu un OQT		Personnes ayant reçu un premier OQT	
Maroc	4.471	Maroc	3.833	Maroc	2.609
Algérie	2.534	Algérie	1.969	Algérie	1.321
Erythrée	1.976	Erythrée	1.435	Erythrée	1.224
Afghanistan	1.222	Afghanistan	1.153	Albanie	890
Albanie	1.190	Albanie	1.100	Palestine	888
Irak	1.106	Irak	1.015	Irak	774
Palestine	1.046	Palestine	963	Afghanistan	751
Syrie	816	Syrie	737	Syrie	635
Roumanie	740	Roumanie	702	Roumanie	601
Guinée	732	Guinée	688	Guinée	492
Autres	14.887	Autres	13.313	Autres	9.589
Total	30.720	Total	26.908	Total	19.774

Les ordres de reconduire (ODR)

En 2019, **214 ODR** ont été délivrés, soit 28% de moins qu'en 2018 (299 en 2018). Ce sont 196 mineurs qui ont reçu un ODR en 2019 dont **181 pour la première fois**.

En termes de nationalités, les mineurs ayant reçu un premier ODR en 2019 sont avant tout des Marocains (22%) devant les Albanais (10%).

Mineurs ayant reçu un premier ODR en 2019 (total=181)



Les interdictions d'entrée

Une décision de retour peut être accompagnée d'une interdiction d'entrée (IE) qui interdit, pour une durée déterminée, l'entrée et le séjour sur le territoire belge ou sur le territoire des États membres de l'UE.

L'interdiction d'entrée peut être enregistrée :

- uniquement dans la **Banque Nationale Générale (BNG)**, lorsque l'IE ne vaut que pour le territoire belge ;
- dans la BNG et dans le **Système d'information Schengen (SIS)**, lorsqu'elle s'applique à l'ensemble du territoire Schengen.

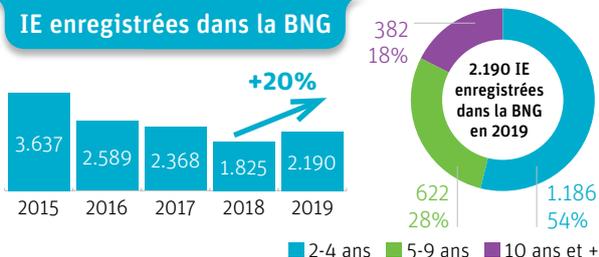
L'enregistrement ne se fera que dans la BNG notamment lorsque l'IE est délivrée à un ressortissant de pays tiers qui dispose d'un titre de séjour valable dans un autre État membre, ou à un citoyen de l'UE. En théorie, les IE enregistrées dans le SIS sont toutes reprises dans la BNG.

Retraits des interdictions d'entrée

Ces retraits sont la conséquence

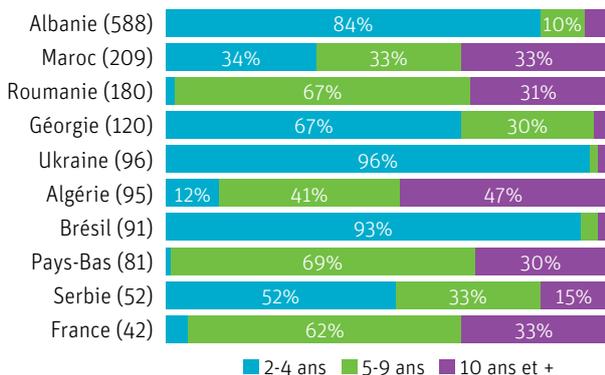
- d'une annulation de la décision par le Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) ;
- d'une décision de l'OE, du CGRA ou du CCE d'accorder le séjour ou la protection internationale, ou à la demande d'un État membre ;
- ou d'autres situations, telles qu'un accord dans le cadre du règlement Dublin, à l'initiative de l'OE ou l'acquisition par l'étranger de la citoyenneté d'un État membre.

IE enregistrées dans la BNG



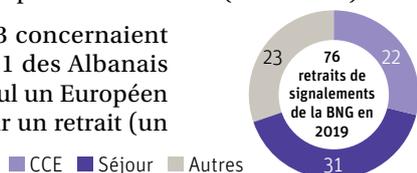
- En 2019, **2.190 IE** ont été délivrées par la Belgique et enregistrées dans la BNG. C'est 20% de plus qu'en 2018. Cette augmentation est la première après une diminution continue entre 2015 et 2018.
- Ces IE ont majoritairement été délivrées pour une durée de 2 à 4 ans (54%), 28% pour une durée de 5 à 9 ans et 18% pour une durée de 10 ans ou plus.
- Les IE enregistrées dans le BNG concernent avant tout des Albanais (27%), des Marocains (10%) et des Roumains (8%).
- 425 de ces IE concernaient des **citoyens UE**, soit **19%**.

Top 10 des nationalités par durée de l'IE



En 2019, il y a eu **76 retraits de signalements** reprenant les IE, ainsi que les Arrêtés ministériels de renvois et les Arrêtés royaux d'expulsion de la BNG (68 en 2018).

Parmi ceux-ci, 13 concernaient des Marocains, 11 des Albanais et 7 des Turcs. Seul un Européen était concerné par un retrait (un Polonais).

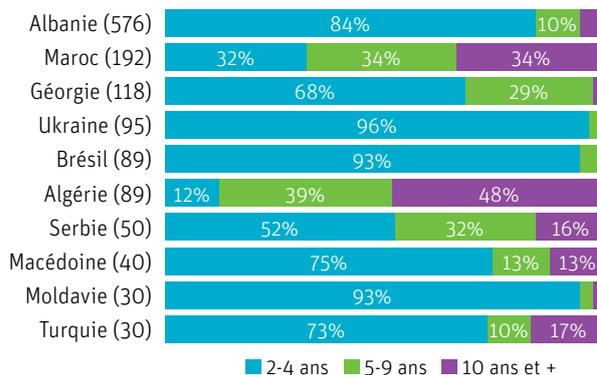


IE enregistrées dans le SIS



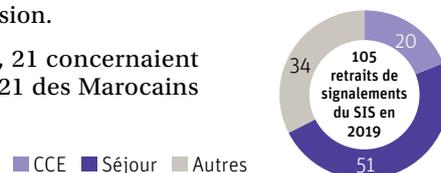
- En 2019, **1.673 IE** ont été délivrées par la Belgique à des ressortissants de pays tiers et enregistrées dans le SIS. C'est 39% de plus qu'en 2018. Il s'agit de la première hausse après une baisse continue observée depuis 2015.
- Ces IE ont majoritairement été délivrées pour une durée de 2 à 4 ans (67%), 19% pour une durée de 5 à 9 ans et 14% pour une durée de 10 ans ou plus.
- Les IE enregistrées dans le SIS concernent avant tout des personnes de nationalité albanaise (34%) devant les Marocains (11%) et les Géorgiens (7%).

Top 10 des nationalités par durée de l'IE

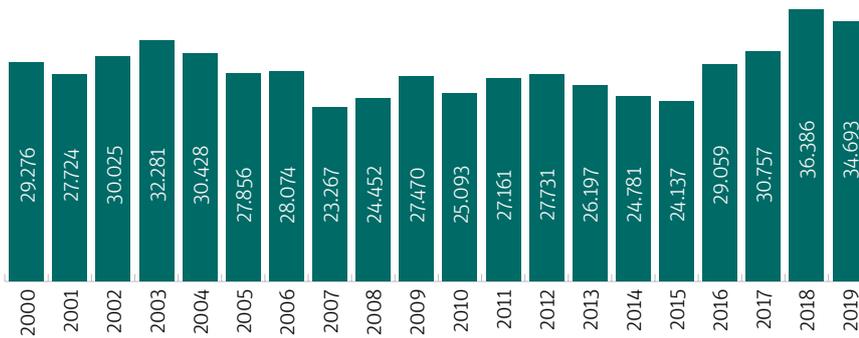


En 2019, **105 retraits de signalements** ont été enregistrés dans le SIS (102 en 2018). Ces retraits reprennent les IE, ainsi que les Arrêtés ministériels de renvois et les Arrêtés royaux d'expulsion.

Parmi ceux-ci, 21 concernaient des Albanais, 21 des Marocains et 9 des Turcs.



2. Les arrestations administratives



Note : une même personne peut être arrêtée plusieurs fois la même année.

Les données sur les arrestations administratives correspondent au nombre de fois où l'OE est sollicité par la police suite à une arrestation administrative d'un étranger (les arrestations dans le cadre d'une infraction pénale ne sont pas reprises). Une arrestation administrative peut résulter soit d'une arrestation fortuite lors d'un contrôle d'identité, soit lors d'une procédure de suivi des OQT (si l'étranger n'a pas respecté le délai prévu pour quitter le pays de manière volontaire - procédure Sefor).

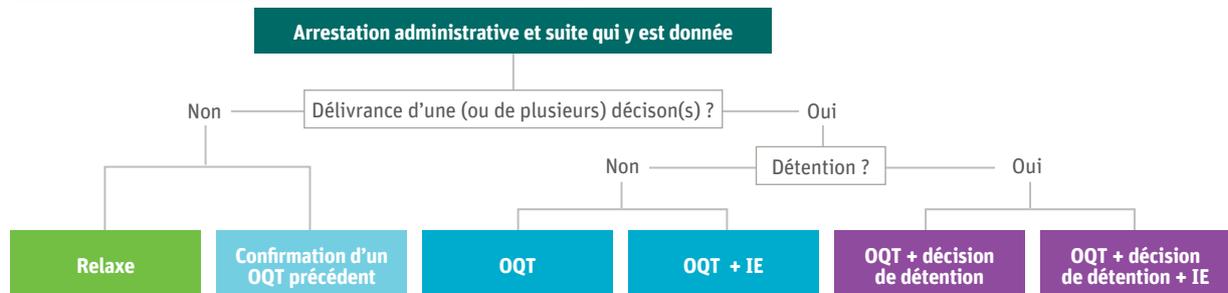
Nationalité	Arrestations administratives		
	2018	2019	Évolution
Maroc	5.567	6.350	↗ 14%
Algérie	5.008	6.052	↗ 21%
Erythrée	6.536	4.269	↘ -35%
Roumanie	1.392	1.442	↗ 4%
Tunisie	1.049	1.245	↗ 19%
Soudan	1.244	1.202	↘ -3%
Irak	1.782	1.121	↘ -37%
Albanie	810	996	↗ 23%
Libye	1.123	973	↘ -13%
Syrie	1.012	774	↘ -24%
Brésil	476	577	↗ 21%
Afghanistan	512	476	↘ -7%
Pologne	387	472	↗ 22%
Serbie	382	411	↗ 8%
Palestine	366	407	↗ 11%
Total	36.386	34.693	↘ -5%

Note : il s'agit de la nationalité déclarée lors de l'arrestation, mais il se peut qu'elle ait été corrigée ensuite par les services de l'OE.

Après une hausse continue des arrestations administratives entre 2015 et 2018, 2019 présente la première évolution à la baisse avec une légère **diminution de 5%** entre 2018 et 2019. En 2019, on dénombre ainsi **34.693** arrestations administratives.

La tendance à la baisse ne concerne pas toutes les nationalités. Les arrestations administratives de Marocains (+14%) et d'Algériens (+21%) ont augmenté, les plaçant en première et deuxième position, alors que celles d'Érythréens, en tête en 2018, ont diminué de 35% pour se trouver à la troisième place du classement.

Suites des arrestations administratives



Suite à l'arrestation de l'étranger, la police envoie un rapport administratif à l'OE qui a 24h pour prendre une décision. La nationalité, mais aussi le profil et la situation de la personne arrêtée, sont centraux dans le choix de la suite donnée par l'OE.

Ainsi, l'OE peut décider de délivrer une ou plusieurs décisions ou de laisser disposer la personne arrêtée (**relaxe**). C'est le cas, par exemple, des personnes pour lesquelles une procédure est en cours d'examen ou celui des personnes se déclarant **mineures** (accompagnées ou non).

OQT : la personne arrêtée ne fait pas encore (ou plus) l'objet d'un OQT, ou fait déjà l'objet d'un OQT mais de nouveaux éléments justifient la délivrance d'un nouvel OQT. L'OQT peut s'accompagner ou non d'une interdiction d'entrée.

Confirmation d'un OQT : la personne arrêtée fait l'objet d'au moins un OQT non exécuté dont le délai d'exécution est

dépassé, délivré moins d'un an auparavant, et depuis lequel aucun nouvel élément n'est constaté. Cette confirmation se fait par la délivrance d'une lettre, qui rappelle à l'étranger arrêté, l'OQT dont il fait l'objet. Selon l'OE, il ne s'agit là, ni d'un OQT, ni d'une décision administrative pouvant faire l'objet d'un recours.

Détention : lorsque l'étranger arrêté est placé en détention, il reçoit un OQT (avec ou sans IE) accompagné d'une décision de maintien. Le choix de placer un étranger en détention dépend de différents facteurs, tels l'application des critères légaux permettant de détenir un étranger, la disponibilité d'une place en centre fermé ou en maison de retour, la possession de documents d'identité ou de voyage, etc. La détention de certaines nationalités constitue parfois une priorité stratégique, par exemple en cas d'organisation d'un vol spécial vers un pays. De plus, un équilibre est recherché entre les différentes nationalités au sein des centres fermés.

Suites des arrestations administratives

Sur les 34.693 arrestations administratives de 2019 :

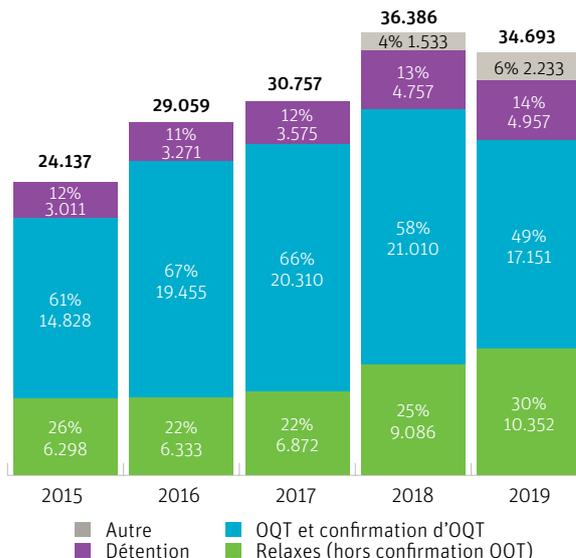
- **49%** (soit 17.151) ont donné suite à la délivrance d'un OQT (10.188) ou d'une confirmation d'OQT (6.963) ;
- **30%** à une relaxe (5.282 de majeurs et 5.070 de mineurs) ;
- **14%** à une détention ;
- 6% à un autre type de suite. Il s'agit notamment de transferts vers la prison au moment de l'interception, de dossiers du parquet classés sans suite, ou d'une libération sur place par la police, sans attendre la décision de l'OE.

Entre 2018 et 2019, on note :

- une hausse de la proportion de relaxes, passant de 25% en 2018 à 30% en 2019 ;
- une diminution de la proportion de délivrance d'OQT et de confirmation d'OQT (passant de 58% en 2018 à 49% en 2019) ;
- une stabilité de la proportion de détentions (13% en 2018 et 14% en 2019).

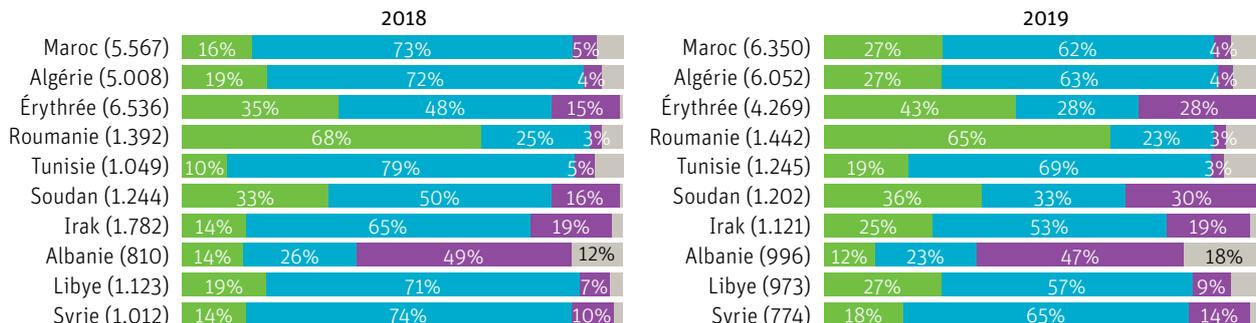
L'évolution 2018-2019 pour les principales nationalités arrêtées en 2019 montre que :

- L'augmentation des relaxes est visible parmi toutes les nationalités à l'exception des Roumains et des Albanais.
- La diminution de la délivrance d'OQT et de la confirmation d'OQT est généralisée parmi toutes les nationalités (mais dans une mesure plus limitée pour les Roumains et les Albanais).



Alors que la proportion de détentions reste stable pour l'ensemble des nationalités, elle augmente très fortement pour les Érythréens et les Soudanais (voir figure en bas à droite). On note aussi une légère augmentation dans le cas des Syriens (10% en 2018 pour 14% en 2019). La proportion de détentions pour les autres nationalités du top 10 reste relativement stable.

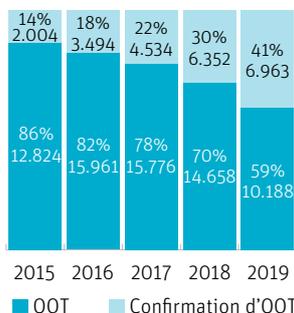
Évolution des suites données aux arrestations administratives (en 2018 et 2019) pour les principales nationalités arrêtées en 2019



Note : il s'agit de la nationalité déclarée au moment de l'arrestation, mais il se peut qu'elle ait été corrigée par la suite par les services de l'OE.

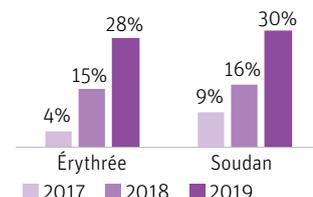
Plus de confirmations d'OQT, moins d'OQT

Depuis 2015, les données de l'OE présentent une distinction entre OQT et confirmations d'OQT. La part des confirmations d'OQT est en croissance constante (passant de 14% en 2015 à 41% en 2019), alors que celle des OQT diminue (86% en 2015 pour 59% en 2019).



Cette diminution relève principalement d'une modification de la pratique : précédemment, la confirmation d'un OQT devait être prise dans le mois de l'OQT, alors qu'il n'y a, actuellement, plus de limitation de temps. Mais elle relève aussi d'un changement de législation : dans certains cas, des OQT ne sont plus délivrés systématiquement (par exemple, dans le contexte d'une demande de protection internationale).

Forte augmentation de la proportion de détentions d'Érythréens et de Soudanais suite à une arrestation administrative



Une relaxe sur deux concerne un mineur

En 2019, sur les 10.352 relaxes faisant suite à une arrestation administrative, 5.070 l'ont été pour une personne se déclarant mineure (soit **49%**).

Les proportions varient très fortement selon les nationalités. Ainsi, 97% des relaxes d'Érythréens et 92% de celles de Soudanais concernaient des personnes se déclarant mineures, alors que cela ne concerne que 14% des relaxes de Roumains.

Nationalité	Proportion de mineurs parmi les relaxes
Érythrée	97%
Maroc	72%
Algérie	86%
Irak	67%
Roumanie	14%
Soudan	92%
Libye	85%
Tunisie	51%
Syrie	54%
Albanie	27%

Les arrestations de migrants en transit

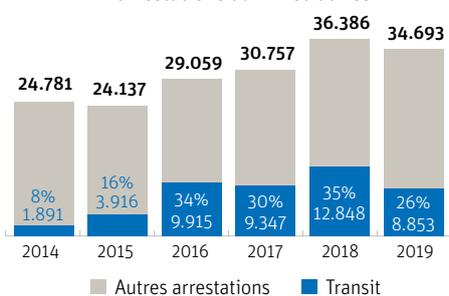
Certaines arrestations concernent des migrants en transit sur le territoire belge. Les chiffres doivent néanmoins être abordés avec prudence et être nuancés.

Les migrants en transit ne sont pas ou peu enregistrés dans les pays de transit, y compris en Belgique. Les différentes unités de police, l'OE, Fedasil et le Service des Tutelles n'utilisent pas une définition opérationnelle uniforme pour déterminer ce qu'est un migrant en transit. Ce concept n'est pas légalement défini et n'a pas de conséquence juridique pour l'étranger. Les chiffres dépendent aussi de la mise en œuvre, par des individus,

de lignes directrices internes. Cela peut donc donner lieu à des interprétations variées.

En outre, les chiffres recensés concernent le nombre d'arrestations mais pas le nombre de personnes arrêtées. Si une personne est arrêtée plusieurs fois, chacune de ses arrestations sera comptabilisée. Les comparaisons entre le nombre d'arrestations annuelles sont donc à prendre avec précaution. Par ailleurs, de nombreux migrants en transit ne se font pas arrêter. **Il est donc impossible d'estimer le nombre réel de migrants en transit en Belgique.**

Proportion d'arrestations dans le cadre du transit par rapport aux autres arrestations administratives

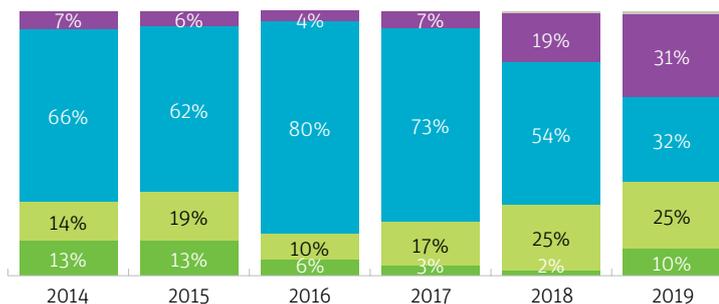
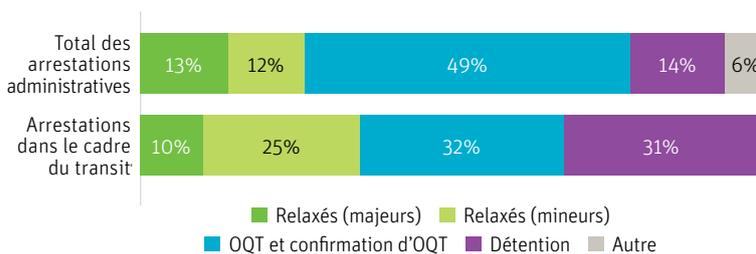


Note : une même personne peut être arrêtée plusieurs fois la même année.

En 2019, sur les 34.693 arrestations administratives, **8.853** ont été effectuées dans le cadre du transit (26%). C'est 31% de moins qu'en 2018, année pendant laquelle 12.848 arrestations administratives dans le cadre du transit ont été enregistrées.

En 2019, par rapport au total des arrestations administratives, on note davantage de relaxes de mineurs (25% pour le transit et 12% pour le total), moins de délivrances d'OQT et de confirmations d'OQT et davantage de détentions pour les arrestations dans le cadre du transit que pour le total des arrestations administratives (31% contre 14% pour le total des arrestations administratives).

Suites des arrestations administratives dans le cadre du transit en 2019



Forte augmentation de la proportion de détentions suite à une arrestation dans le cadre du transit

En termes d'évolution, on note :

- Une forte diminution de la proportion d'OQT et de confirmations d'OQT depuis 2016 (80% en 2016 pour 32% en 2019).
- Une forte augmentation de la proportion de détentions depuis 2016 (4% en 2016 pour 31% en 2019).
- Une augmentation de la proportion de relaxes pour des personnes se déclarant mineures (2% en 2018 pour 10% en 2019).

Principales nationalités arrêtées dans le cadre du transit en 2019

Nationalité	Arrestations administratives			% d'arrestations dans le cadre du transit par rapport au total des arrestations administratives
	2018	2019	Évolution	
Érythrée	5.721	3.731	↓ -35%	87%
Soudan	1.011	904	↓ -11%	75%
Irak	1.465	816	↓ -44%	73%
Algérie	902	614	↓ -32%	10%
Syrie	583	340	↓ -42%	44%
Maroc	405	293	↓ -28%	5%
Éthiopie	480	291	↓ -39%	80%
Libye	527	285	↓ -46%	29%
Iran	305	267	↓ -12%	72%
Albanie	162	219	↑ 35%	22%

Note : une même personne peut être arrêtée plusieurs fois la même année.

Les principales nationalités arrêtées dans le cadre du transit en 2019 sont les Érythréens (42%), les Soudanais (10%) et les Irakiens (9%). Dans le cas des Érythréens, les arrestations dans le cadre du transit représentent 87% des arrestations administratives.

➔ Voir Myriadoc 10, La Belgique, une étape vers le Royaume-Uni, 2019.

3. La détention et ses alternatives

La détention administrative (liée à la situation de séjour de l'étranger) a lieu si l'étranger :

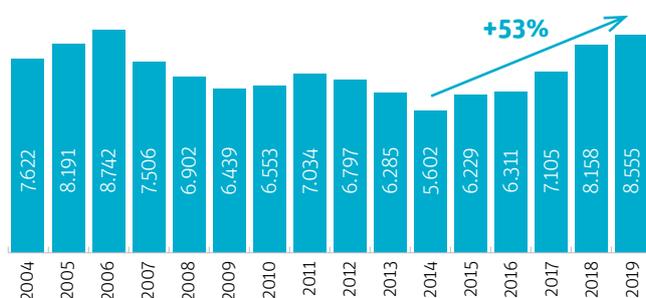
- a été arrêté sur le territoire en séjour irrégulier ;
- a fait l'objet d'une décision de refus d'accès au territoire à la frontière (refoulement à la frontière) ;
- a, dans certains cas, introduit une demande de protection internationale ;
- est détenu en prison et ne dispose pas ou plus d'un titre de séjour et fait l'objet d'une procédure d'éloignement.

Cette détention peut avoir lieu dans un centre fermé, dans une maison de retour (lorsqu'il s'agit d'une famille avec enfants mineurs) ou en prison (si l'étranger séjournait déjà en prison lors de la délivrance de la décision de maintien).

Pour la détention en centre fermé, les données disponibles sont reprises d'une part, de manière très limitée dans le rapport annuel de l'OE et d'autre part, de manière plus détaillée mais pas uniforme dans chacun des rapports annuels (non publiés) des centres fermés. Il est donc difficile actuellement de présenter des résultats compilés qui présentent ces chiffres de manière intégrée.

Les centres fermés

Premières détentions en centre fermé

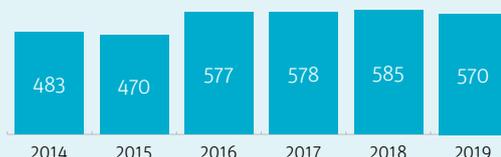


- En 2019, **8.555 premières détentions en centre fermé** ont été enregistrées.
- La tendance est à la **hausse** depuis 2014 (+53% entre 2014 et 2019).
- L'année 2019 présente le plus grand nombre de premières détentions en centre fermé depuis 2006.
- Dans de rares cas, il arrive qu'une même personne soit détenue plusieurs fois une même année. Elle sera alors comptabilisée comme plusieurs premières détentions, si elle a été libérée entre les détentions successives.
- Entre 2016 et 2019, le nombre de premières détentions a graduellement augmenté alors que la capacité moyenne des centres fermés a stagné (voir ci-contre).

L'OE publie des données sur le nombre de premières détentions alors que les rapports annuels des centres fermés présentent des chiffres sur les nouvelles inscriptions de toutes les personnes qui arrivent dans un centre fermé (qui reprennent, par exemple, des personnes transférées d'un autre centre fermé).

- Les profils des personnes détenues en centre fermé présentent une stabilité entre 2018 et 2019.
- Cette stabilisation fait suite à une diminution des personnes refoulées et à une augmentation des personnes détenues pour séjour irrégulier sur le territoire entre 2017 et 2018.

La capacité moyenne des centres fermés

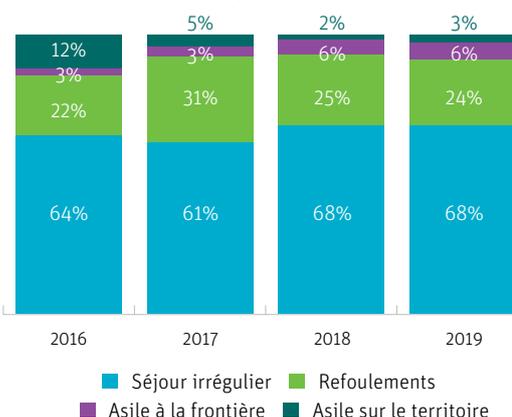


Après une hausse de 23% entre 2015 et 2016, la **capacité** des centres fermés est restée **constante** sur la période 2016-2019 et ce, malgré la hausse continue du nombre de premières détentions en centre fermé.

Un nouveau centre fermé a ouvert le 7 mai 2019 à Holsbeek. Celui-ci avait, fin 2019, une capacité maximale de 28 places destinées à des femmes.

En 2019, la capacité maximale moyenne des centres fermés était de 570 places. Pour rappel, le Masterplan centres fermés avait pour objectif d'atteindre une capacité de plus de 1.066 places en 2021. Le nouveau gouvernement a indiqué suivre ce plan mais après l'avoir ré-évalué pour répondre aux besoins actuels. Aucun objectif de capacité n'a encore été annoncé.

Profil des personnes détenues en centre fermé (nouvelles inscriptions en centre fermé)



Source : compilation des rapports des centres, calculs, Myria

Forte augmentation des Érythréens et des Soudanais en centres fermés

- Au premier semestre de 2019, les Érythréens étaient les plus nombreux détenus en centre fermé. La part de cette nationalité a fortement augmenté puisqu'elle est passée de 0,3% en 2015 à 17% des personnes détenues en centre fermé pendant le premier semestre de 2019.
- Dans une moindre mesure, la proportion de Soudanais détenus en centres fermés a également augmenté passant de 0,1% en 2015 à 6% des personnes détenues lors du premier semestre de 2019.
- La proportion d'Albanais a augmenté entre 2015 et 2017 pour diminuer ensuite, passant de 17% en 2017 à 13% en 2019. Les Marocains ont suivi les mêmes tendances en passant de 9% à 12% entre 2015 et 2017 pour diminuer ensuite à 6%.

Top 5 des nationalités en centre fermé 2015-2018



Sources : Chambre des représentants, Question n°11 du 9/7/19

En 2019, la répartition des nationalités n'a pas été uniforme dans les différents centres fermés. Les Érythréens et les Soudanais ont principalement été détenus dans le centre 127bis et au CIB. Le centre 127bis a, en effet, été principalement utilisé en 2019 pour y détenir des migrants en transit, ainsi que le CIB dans une moindre mesure.

Top 10 des nationalités par centre fermé en 2019 (inscriptions)

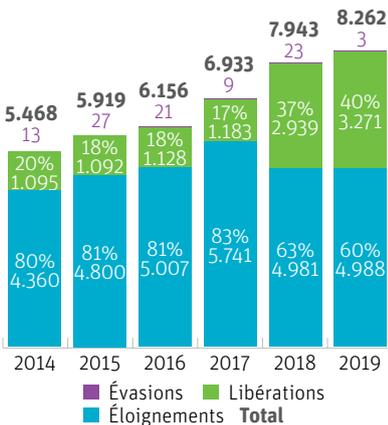
127bis		Caricole		CIB		CIM		CIV		CIH	
Érythrée	928	Albanie	627	Albanie	304	Albanie	162	Albanie	170	Maroc	16
Soudan	280	Turquie	231	Érythrée	235	Maroc	118	Maroc	122	Érythrée	10
Irak	192	Ukraine	193	Maroc	103	Géorgie	78	Brésil	59	Brésil	9
Algérie	146	Maroc	184	Soudan	84	Ukraine	63	Algérie	52	Suriname	7
Éthiopie	122	Palestine	122	Algérie	52	Brésil	61	Serbie	39	Colombie	5
Syrie	88	RD Congo	103	Éthiopie	40	Algérie	50	Géorgie	35	RD Congo	5
Maroc	77	Moldavie	97	Brésil	35	Afghanistan	40	Pakistan	33	Cameroun	4
Albanie	73	Géorgie	83	Irak	29	Turquie	38	Roumanie	31	Serbie	4
Libye	68	Vénézuéla	79	Iran	27	Guinée	31	Ukraine	30	Géorgie	3
Palestine	57	Macédoine	70	Syrie	25	Roumanie	31	Guinée	29	Nigéria	3

Sources : Compilation des rapports des centres, calculs, Myria

Augmentation de la proportion des libérations depuis les centres fermés

La **proportion d'éloignements** sur le total de départs depuis les centres fermés est passée de 83% en 2017 à 63% en 2018 et a continué sa diminution pour atteindre 60% en 2019.

Départs depuis les centres fermés



Source : Rapports annuels de l'OE

Parallèlement, la **proportion de libérations est passée de 17% en 2017 à 40% en 2019** et leur nombre a pratiquement été multiplié par 3, passant de 1.183 à 3.271.

Centre fermé	Libérations	%
127bis	1.856	57%
Caricole	456	14%
CIB	378	12%
CIM	277	8%
CIV	271	8%
CIH	23	1%
Total	3.261	100%

En 2019, les libérations ont été particulièrement nombreuses au **centre 127bis**, plus de la moitié du total des libérations ont été enregistrées dans ce centre (57%).

Source : Compilation des rapports des centres, calculs, Myria

Les **Érythréens** représentent 29% des libérations des centres fermés en 2019, devant les **Soudanais** (9%).

Nationalité	Libérations	%
Érythrée	939	29%
Soudan	285	9%
Irak	203	6%
Maroc	190	6%
Algérie	157	5%
Palestine	146	4%
Éthiopie	113	3%
Syrie	106	3%
Turquie	94	3%
Iran	76	2%
Autres	952	29%
Total	3.261	100%

Note : le centre Caricole ne présentant qu'un top 10 des nationalités, les nationalités non référencées n'ont pu être compilées aux données des autres centres.

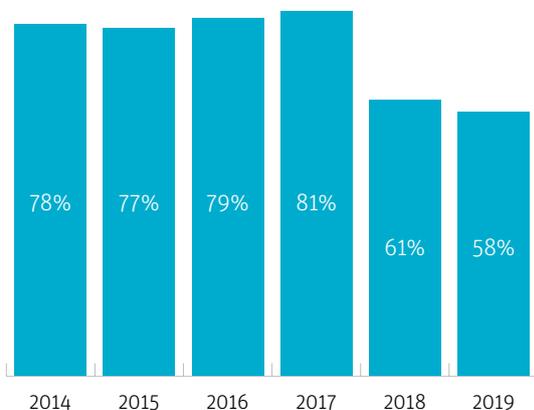
Source : Compilation des rapports des centres, calculs, Myria

Source : Chambre des représentants, Question n°11 du 9/7/19

Source : OE, Rapports annuels 2019 des centres fermés (non publiés, compilation par Myria), Chambre des représentants, Question n°11 du 9/7/19

Diminution du pourcentage d'éloignements depuis les centres fermés

Pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions pour l'ensemble des centres fermés



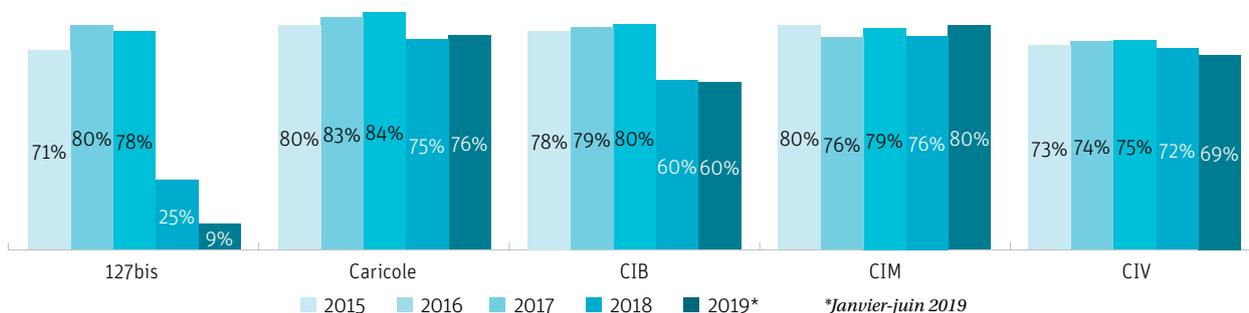
sources : Rapports annuels de l'OE

L'OE présente le pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions en centre fermé dans ses rapports annuels. Ce taux (« pourcentage d'éloignements par rapport aux écrous ») se calcule en divisant le nombre total d'éloignements depuis les centres fermés pour une année donnée sur le nombre de premières détentions de la même année (ex. pour 2019 : 4.988 éloignements depuis les centres fermés / 8.555 premières détentions * 100 = 58%).

Entre 2017 et 2018, le pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions passe de 81% à 61%. La baisse continue en 2019 pour atteindre 58%. Les années 2014-2017 présentaient une stabilité entre 77% et 81%.

La diminution de ce pourcentage est très marquée dans le centre **127bis** (78% en 2017 pour 9% pour le premier semestre de 2019) et, dans une moindre mesure, au centre **CIB** (80% en 2017 et 60% pour le premier semestre de 2019). Ces deux centres ont été utilisés en priorité pour des migrants en transit en 2018 et 2019. On peut également noter une légère diminution de ce pourcentage au centre Caricole (84% en 2017 pour 76% pour le premier semestre de 2019). Le pourcentage du centre de Vottem diminue très légèrement tandis que celui du centre de Merksplas (CIM) reste stable.

Pourcentage d'éloignements par rapport aux premières détentions par centre fermé, 2015-2019*



source : Chambre des représentants, Question n°11 du 9/7/19

Plaintes auprès de la Commission des plaintes

En 2019, **18 plaintes** ont été introduites auprès de la Commission des plaintes :

- 9 plaintes concernaient des personnes détenues à Merksplas, 4 à Vottem, 4 au 127bis, 1 à Bruges.
- Les plaintes portaient principalement sur le personnel du centre (8) et sur le traitement médical de l'intéressé (7).
- Parmi ces 18 plaintes, 4 ont été jugées irrecevables, 3 ont été retirées suite à une médiation et 2 ont été jugées non fondées par le Secrétariat. Parmi les plaintes jugées recevables, 8 ont été rejetées car il n'y avait plus d'intérêt à agir et une a été jugée non fondée.

Plaintes auprès du directeur du centre fermé

Parallèlement au système de plaintes auprès de la Commission des plaintes, il existe depuis 2014 la possibilité pour les personnes détenues en centre fermé de déposer une plainte auprès du directeur.

En 2019, **193 plaintes** ont été enregistrées par les directeurs des centres fermés. On note une très forte augmentation puisqu'en 2018, elles étaient au nombre de 36.

Parmi ces 193 plaintes :

- 87 ont été enregistrées au centre de Bruges (2 en 2018) ;
- 55 au centre de Vottem (0 en 2018) ;
- 33 au centre 127bis (11 en 2018) ;
- 18 au centre Caricole (23 en 2018).
- Les données sur les plaintes enregistrées auprès du directeur sont indisponibles pour le centre de Merksplas, ainsi que pour le centre de Holsbeek.

Myria n'a pas accès au suivi de ces plaintes.



La détention des familles avec enfants mineurs en centre fermé

En 2019, **4 familles** (3 couples avec leurs deux enfants mineurs ainsi qu'une mère avec sa fille mineure) ont été détenues dans des maisons familiales du centre 127 bis (2 familles arméniennes, 1 kosovare et une géorgienne). Il s'agissait d'un total de **14 personnes** : **7 enfants et 7 adultes**.

- Parmi ces 4 familles, 2 ont opté pour le départ volontaire, une a été éloignée (sans escorte) et une a été placée en maison de retour.

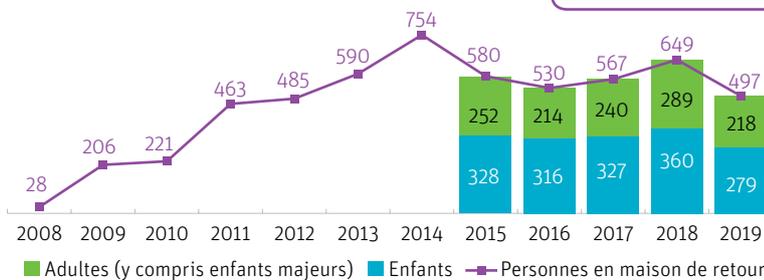
- En moyenne, ces familles avec enfants mineurs ont passé **20,5 jours** en détention.
- Depuis un arrêt rendu par le Conseil d'État le 4 avril 2019, ces unités ne détiennent plus de familles (voir partie évolutions récentes - Belgique).

Par ailleurs, en 2019, **86 familles** avec 151 enfants mineurs sont passées par le centre fermé Caricole lors d'un transfert depuis/vers une maison de retour ou en vue d'un éloignement, pour une brève durée n'excédant en principe pas 24 heures. Elles étaient 130 en 2018.

Les alternatives à la détention

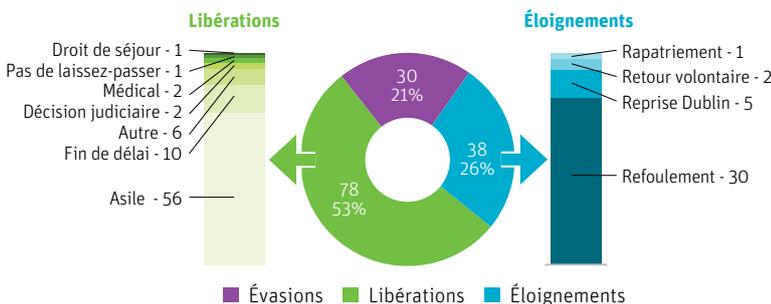
Les maisons de retour

Nombre de personnes en maisons de retour



- Le nombre de personnes détenues en maison de retour a diminué de 23% entre 2018 et 2019.
- En 2019, **155 familles** ont été maintenues en maison de retour (497 personnes) dont **279 enfants mineurs** (56%) et 218 adultes (44%) (y compris des enfants majeurs).
- Parmi ces personnes, près d'une sur quatre était de nationalité turque (27%). Suivent les nationalité palestinienne (7%) et vénézuélienne (7%).
- Parmi ces 155 familles, 125 ont été arrêtées à la frontière, 25 sur le territoire et 5 sont des cas Dublin.

Familles ayant quitté une maison de retour en 2019 (Total = 146)



Les maisons de retour constituent une forme alternative de détention pour les familles avec enfant(s) mineur(s) en séjour irrégulier qui font l'objet d'une décision d'éloignement ou de refolement à la frontière.

Principales nationalités des personnes maintenues en maisons de retour en 2019

Nationalités	Personnes	%
Turquie	136	27%
Palestine	37	7%
Vénézuéla	35	7%
Albanie	21	4%
Syrie	19	4%
Autres	249	50%
Total	497	100%

Familles entrées en maison de retour en 2019, par type



En 2019, **146 familles** ont quitté une maison de retour (260 enfants et 201 adultes).

- Plus de la moitié de ces familles ont été libérées (53%), 26% éloignées et 21% se sont enfouies.
- Parmi les 78 familles libérées, 56 (72%) l'ont été pour des raisons liées à l'asile (introduction d'une demande d'asile, octroi d'une protection, etc.).
- Pour les 38 familles éloignées, 30 l'ont été dans le cadre d'un refolement, 5 d'un transfert Dublin, 2 d'un retour volontaire et 1 d'un rapatriement.

La résidence à domicile

La résidence à domicile est une alternative à la détention mise en place en 2014 afin de permettre aux familles en séjour irrégulier de résider, sous certaines conditions, dans leur habitation personnelle. Elles doivent à cette fin signer une convention qui en prévoit les conditions et les sanctions en cas de non-respect.

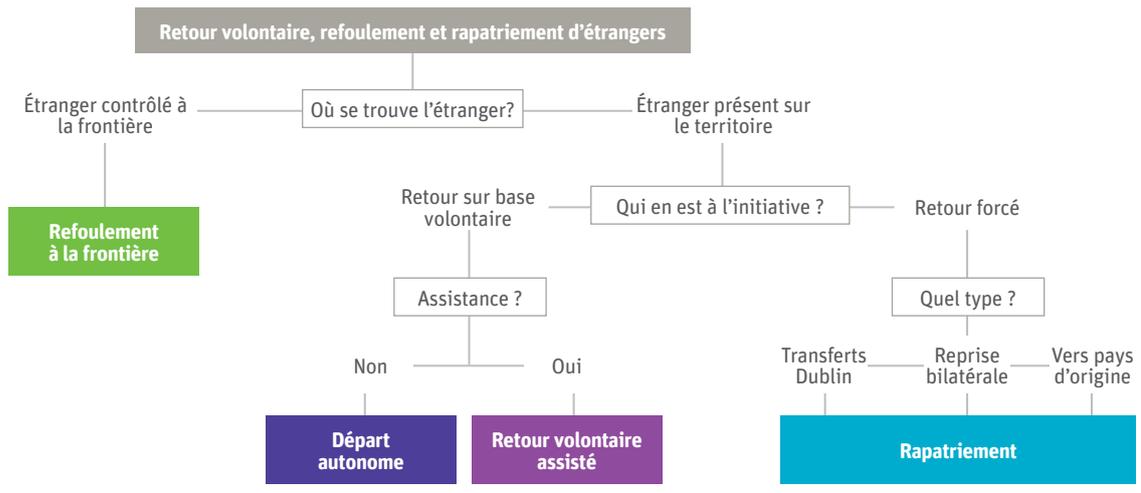
En 2019, **148 familles** ont été convoquées dans le cadre d'une résidence à domicile (258 mineurs et 217 majeurs). 85 familles ont répondu à cette convocation. Parmi celles-ci, 4 ont quitté le territoire de manière volontaire et autonome. Aucune famille n'a été éloignée après un maintien en maison de retour. Myria ne dispose pas d'information sur le sort des autres familles.

4. Les retours et les éloignements



Différents types de retour et d'éloignement existent pour les personnes en situation de séjour irrégulier ou dont l'accès au territoire belge a été refusé. En principe, la priorité est toujours donnée au retour volontaire.

Le terme d'*éloignement* regroupe les rapatriements (vers le pays d'origine, transferts Dublin et reprises bilatérales) et les refoulements. Le terme *retour* regroupe les rapatriements et les retours volontaires (mais pas les refoulements).



En 2019, on constate que :

- La diminution des **retours volontaires assistés** se poursuit (-45% depuis 2016).
- La diminution des **rapatriements** se poursuit également (-20% depuis 2016).
- On observe une légère hausse de 5% des **refoulements** entre 2018 et 2019.
- Le nombre de **départs autonomes enregistrés** n'est plus disponible depuis 2018. Seule une partie du total des départs autonomes était enregistrée. Ces données, disponibles entre 2014 et 2017, ne reflétaient pas l'ampleur totale du phénomène.



Les retours volontaires assistés

Les **retours volontaires assistés** concernent des étrangers qui décident de quitter le territoire et souhaitent bénéficier d'une assistance. L'assistance au retour prévoit une aide dans les démarches pour obtenir les documents nécessaires au voyage et le remboursement des frais, ainsi que le paiement du billet d'avion. Il peut également contenir une aide à la réintégration dans le pays de retour. Sous certaines conditions, ces retours peuvent être organisés depuis un centre fermé ou une maison de retour. Ils peuvent aussi

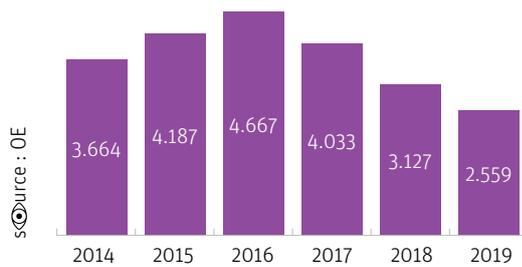
concerner les demandeurs de protection internationale en procédure ou déboutés.

Plusieurs acteurs interviennent dans l'organisation des retours volontaires assistés : l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), Fedasil et l'OE. Ces deux derniers publient annuellement des chiffres sur l'ampleur du phénomène et le profil des personnes concernées.

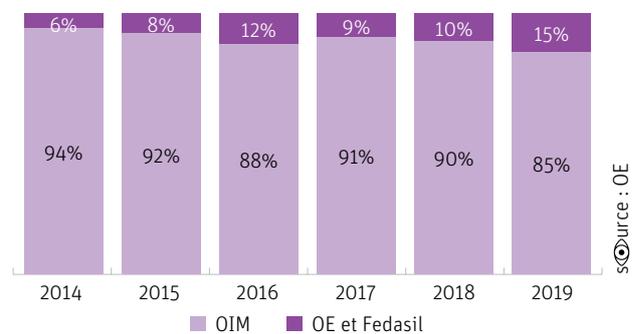
► Voir Myriadoc #5, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique, 2017.*

En 2019, d'après l'OE qui reprend les données des trois acteurs, il y a eu un total de **2.559 retours volontaires assistés**, soit une diminution de 18% par rapport à l'année précédente. La tendance à la baisse observée depuis 2016 se poursuit pour atteindre les chiffres les plus bas observés depuis 2014.

Évolution du nombre de retours volontaires assistés



Acteurs impliqués dans les retours volontaires assistés

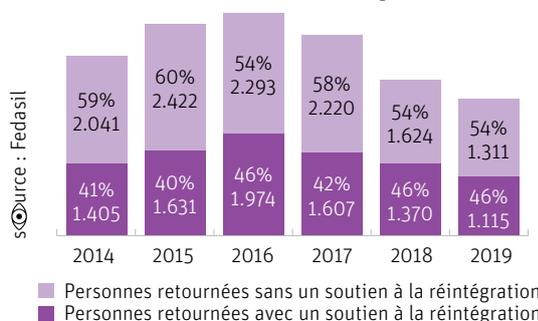


Parmi les 2.559 retours volontaires, **2.183 (85%)** ont été réalisés via l'OIM et **376 (15%)** via l'OE et Fedasil. Au cours des dernières années, à l'exception de 2016, on note une légère tendance à la hausse dans le pourcentage de retours volontaires assistés par l'OE et Fedasil.

Profil des personnes concernées

Fedasil publie des données sur les retours volontaires réalisés par les trois institutions, avec davantage de détails que celles de l'OE. Mais celles-ci ne reprennent pas les retours assistés dans le cadre du règlement Dublin ou d'accords bilatéraux. Selon Fedasil, le total des retours volontaires en 2019 est de 2.426 alors qu'il est de 2.559 selon les données de l'OE. Sur ces 2.426 retours volontaires assistés, 1.532 concernaient des personnes en séjour irrégulier, 592 des demandeurs déboutés et 302 des demandeurs de protection internationale.

Retours volontaires assistés : nombre de bénéficiaires d'un soutien à la réintégration



Parmi les personnes qui sont retournées en 2019, 1.115 ont bénéficié d'un soutien à la réintégration afin de répondre à certains problèmes rencontrés par les migrants à leur retour (soit 46% des 2.426 retours volontaires rapportés par Fedasil).

Principaux pays de destination des personnes retournées via un retour volontaire en 2019 et comparaison avec 2018



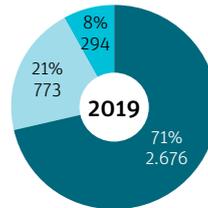
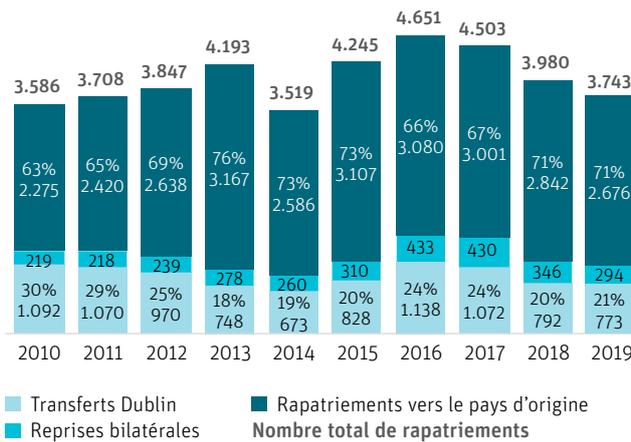
Entre 2018 et 2019, on note une augmentation (+38%) du nombre de personnes retournées au Brésil via un retour volontaire, au contraire des personnes parties vers la Roumanie (-9%), l'Ukraine (-47%), l'Irak (-41%) et la Géorgie (-77%), pays vers lesquels le nombre de retours volontaires a diminué.

Les rapatriements

Les rapatriements sont des retours forcés vers :

- Le **pays d'origine**.
- Un autre État membre de l'UE responsable du traitement de la demande de protection internationale (**transfert Dublin**).
- Un autre pays de l'UE qui accepte de reprendre la personne par exemple, sur base du fait qu'elle y a (ou y a eu) un droit de séjour, mais qui n'est pas son pays d'origine (**reprise bilatérale**).

Évolution du nombre de rapatriements



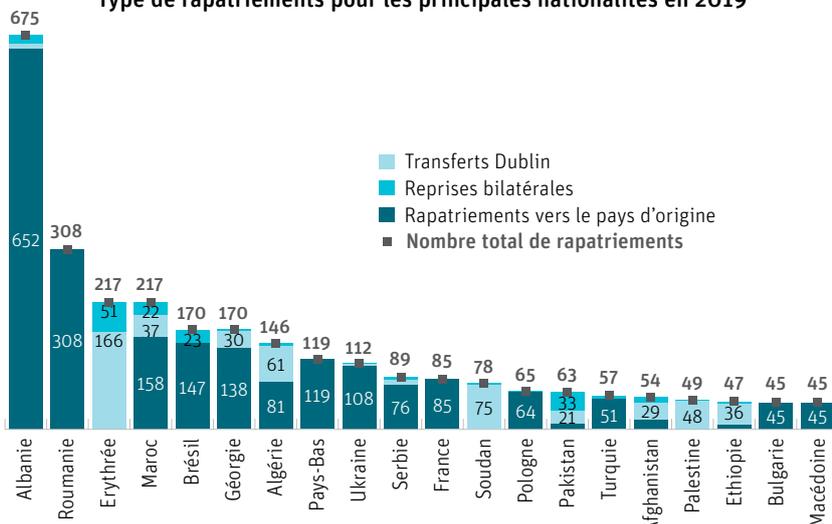
En 2019, **3.743** personnes ont été rapatriées. Cela s'inscrit dans une tendance à la baisse qui a débuté en 2016 (4.651 rapatriements).

Sur les 3.743 rapatriements enregistrés en 2019, la majorité (**2.676**) était des rapatriements vers le pays d'origine (71%). Les transferts Dublin (**773**) représentaient 21% et les reprises bilatérales (**294**) 8%. Ces proportions restent stables entre 2018 et 2019.

Entre 2018 et 2019, l'ensemble des rapatriements a diminué de 6% : les rapatriements vers le pays d'origine ont diminué de 6%, les transferts Dublin de 2% et les reprises bilatérales de 15%.

En termes de nationalités, la principale évolution entre 2018 et 2019 est la forte diminution de rapatriements de Marocains (-40%) qui passent de la 2^{ème} à la 4^{ème} place du classement. Les Albanais, par contre, restent la première nationalité rapatriée avec une augmentation de 25% de rapatriements entre 2018 et 2019.

Type de rapatriements pour les principales nationalités en 2019



La distribution du type de rapatriements varie considérablement selon la nationalité de la personne rapatriée.

Ainsi, une proportion importante des rapatriements se font vers le pays d'origine pour les citoyens de l'UE (99%), de l'Albanie, du Maroc, du Brésil, de la Géorgie, de l'Ukraine, de la Serbie, de la Turquie et de la Macédoine.

Les transferts Dublin sont, par contre, majoritaires chez les Érythréens (76%), les Soudanais (96%), les Afghans (54%), les Palestiniens (98%) et les Éthiopiens (77%).

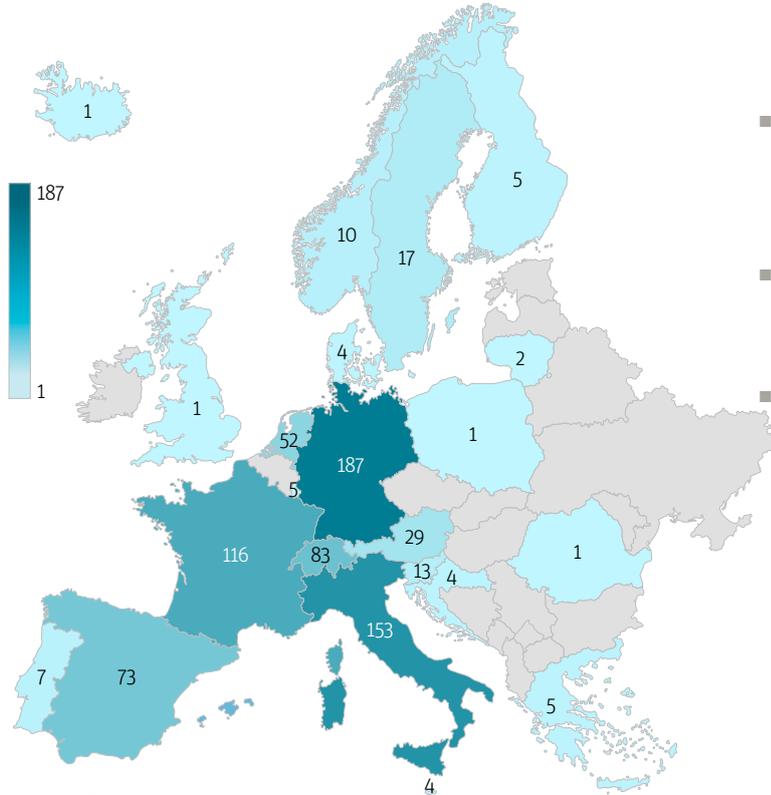
Les reprises bilatérales représentent, quant à elles, la majorité des rapatriements des Pakistanais (52%) et une proportion non négligeable des rapatriements d'Érythréens (24%).

Top 20 des nationalités rapatriées (tous types confondus) en 2019 et évolution 2018-2019

Nationalité	Rapatriements		
	2018	2019	Évolution 2018-2019
Albanie	541	675	↗ 25%
Roumanie	315	308	↘ -2%
Érythrée	205	217	↗ 6%
Maroc	360	217	↘ -40%
Brésil	147	170	↗ 16%
Géorgie	151	170	↗ 13%
Algérie	141	146	↗ 4%
Pays-Bas	135	119	↘ -12%
Ukraine	127	112	↘ -12%
Serbie	106	89	↘ -16%
France	91	85	↘ -7%
Soudan	67	78	↗ 16%
Pologne	89	65	↘ -27%
Pakistan	79	63	↘ -20%
Turquie	46	57	↗ 24%
Afghanistan	110	54	↘ -51%
Palestine	24	49	↗ 104%
Éthiopie	48	47	↘ -2%
Bulgarie	60	45	↘ -25%
Macédoine	49	45	↘ -8%

Les transferts Dublin depuis la Belgique

Destination des transferts Dublin en 2019



773 transferts Dublin en 2019

- En 2019, le premier pays de destination des reprises Dublin depuis la Belgique était l'**Allemagne** avec 187 transferts, soit 24% du total. Suivent l'**Italie** (153 transferts soit 20%) et la **France** (116 soit 15%).
- Les principales nationalités éloignées de la Belgique via des transferts Dublin en 2019 étaient les **Érythréens** (21%) devant les **Soudanais** (10%) et les **Algériens** (8%).
- Une grande proportion d'Érythréens éloignés via des transferts Dublin l'ont été vers la Suisse (40%), vers l'Italie (24%) et l'Allemagne (22%). Les Soudanais ont majoritairement été transférés vers la France (43%), vers l'Italie (29%) et vers l'Allemagne (17%). Les Algériens ont avant tout été transférés vers l'Allemagne (41%), les Palestiniens vers l'Espagne (67%), les Éthiopiens (56%) et les Marocains (46%) vers l'Allemagne.

► Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits, Cahier Protection internationale, 2020, p. 9.*

Principales nationalités des transferts Dublin en 2019

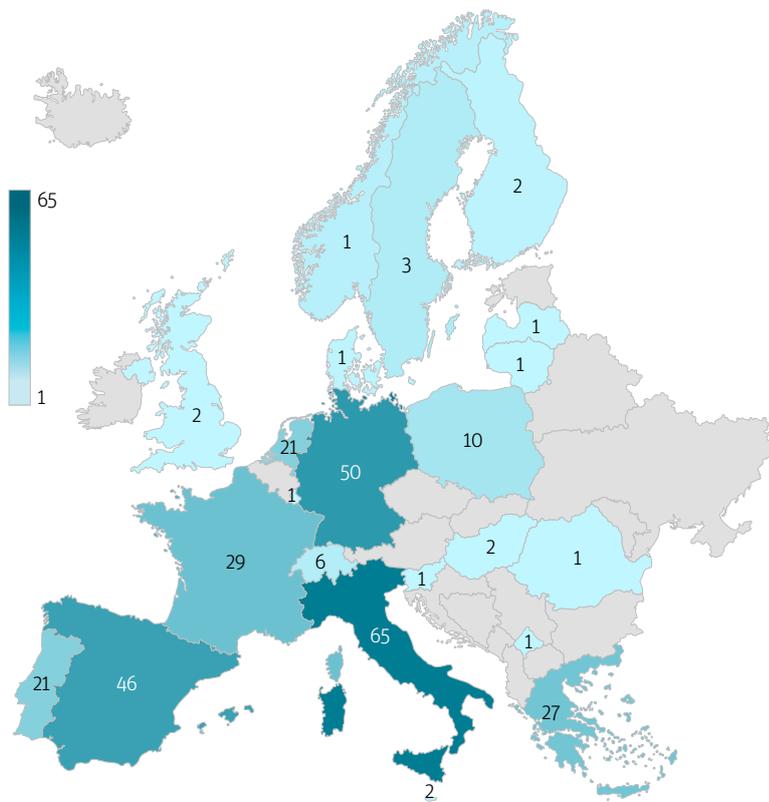
Nationalité	Transferts Dublin	%
Érythrée	166	21%
Soudan	75	10%
Algérie	61	8%
Palestine	48	6%
Maroc	37	5%
Éthiopie	36	5%
Géorgie	30	4%
Afghanistan	29	4%
Libye	25	3%
Syrie	23	3%
Pakistan	21	3%
Irak	19	2%
Nigéria	18	2%
Guinée	16	2%
Iran	13	2%
Tunisie	11	1%
Serbie	8	1%
Russie	8	1%
Cameroun	8	1%
Ghana	8	1%
Autre	113	15%
Total	773	100%

Principales destinations et nationalités des transferts Dublin en 2019

Transferts Dublin	Allemagne	Italie	France	Suisse	Espagne	Pays-Bas
Erythrée	37	40	10	67	2	5
Soudan	13	22	32	2	2	2
Algérie	25	11	5	5	3	4
Palestine	3	4	2		32	5
Ethiopie	20	6	4	1		
Maroc	17	1	2	1	3	6
Géorgie	5		11	3	1	9
Libye	9	4			2	8
Syrie	6			1	11	1
Pakistan	2	14	3			

Les reprises bilatérales au départ de Belgique

Destination des reprises bilatérales en 2019



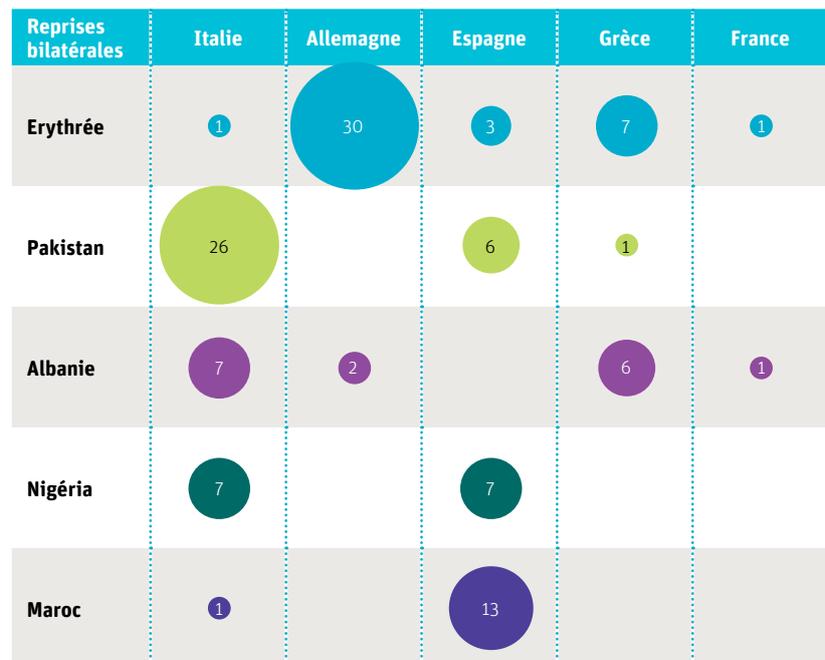
294 reprises bilatérales en 2019

- Les principaux pays de destination des reprises bilatérales depuis la Belgique en 2019 sont l'Italie (22%), l'Allemagne (17%) et l'Espagne (16%).
- Les reprises bilatérales en 2019 ont avant tout concerné des Érythréens (17%), des Pakistanais (11%), ainsi que des Brésiliens (8%).
- Pour les pays de destination de ces reprises bilatérales, les Érythréens ont majoritairement été éloignés vers l'Allemagne (30 reprises soit 59% des reprises bilatérales d'Érythréens), les Pakistanais vers l'Italie (79%) et les Marocains vers l'Espagne (59%).

Top 10 des nationalités des reprises bilatérales en 2019

Nationalité	Reprises bilatérales	%
Érythrée	51	17%
Pakistan	33	11%
Brésil	23	8%
Maroc	22	7%
Albanie	16	5%
Nigéria	14	5%
Afghanistan	9	3%
Chine	6	2%
RD Congo	6	2%
Guinée	6	2%
Autre	108	37%
Total	294	100%

Principales destinations et nationalités des reprises bilatérales en 2019



Les rapatriements vers le pays d'origine

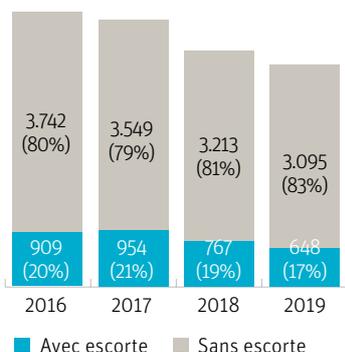
- En 2019, **2.676 rapatriements vers le pays d'origine** ont été effectués. Parmi ceux-ci, près de 1 sur 4 concerne un Albanais (24%). Suivent les Roumains (12%), Marocains (6%), Brésiliens (5%) et Géorgiens (5%).
- 755 de ces 2.676 rapatriements concernaient des **citoyens de l'UE**, soit **28%** du total.
- Alors que les rapatriements vers le pays d'origine ont globalement diminué de 6% entre 2018 et 2019, ceux d'Albanais ont augmenté de 28% passant de 509 en 2018 à 652 en 2019. Au contraire, une diminution de près de moitié (-44%) est observable pour les rapatriements vers le pays d'origine de Marocains (283 en 2018 et 158 en 2019).

Nationalité	Rapatriements vers le pays d'origine		
	Nombre 2019	% 2019	Évolution 2018-2019
Albanie	652	24%	↗ 28%
Roumanie	308	12%	↘ -2%
Maroc	158	6%	↘ -44%
Brésil	147	5%	↗ 7%
Géorgie	138	5%	↗ 11%
Pays-Bas	119	4%	↘ -12%
Ukraine	108	4%	↘ -11%
France	85	3%	↘ -7%
Algérie	81	3%	↘ -11%
Serbie	76	3%	↘ -16%
Autre	804	30%	
Total	2.676	100%	↘ -6%

Escortes policières



Parmi les 3.743 rapatriements (tous types confondus), 648 ont été réalisés avec escorte (17%).



Les éloignements avec escortes concernent principalement les rapatriements vers le pays d'origine (21% d'entre eux l'ont été avec escorte en 2019) alors qu'une escorte n'est intervenue que dans 9% des transferts Dublin et 3% des reprises bilatérales.

Vols spéciaux



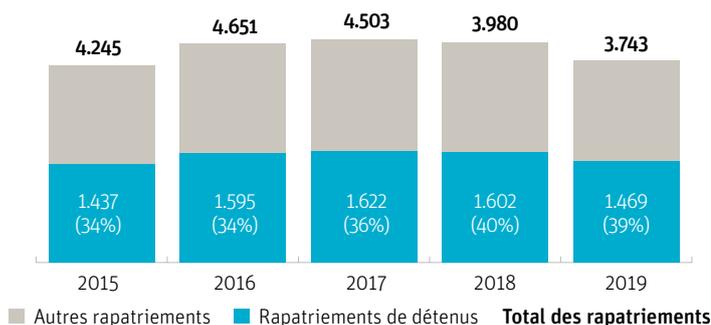
- Parmi les 648 personnes rapatriées avec escorte, 205 l'ont été via les **43 vols spéciaux** organisés en 2019. **40 de ces vols avaient pour destination l'Albanie (93%)**, 1 l'Albanie et la Géorgie, 1 le Nigéria et 1 la RD Congo et la Guinée.
- L'Allemagne, la Hongrie, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suisse ont également participé au vol organisé par la Belgique en direction de la RD Congo et de la Guinée.
- Sur les 205 personnes éloignées en 2019 via un vol spécial, 195 (95%) étaient albanaises, 4 guinéennes (2%), 3 congolaises (RD Congo), 2 géorgiennes et 1 nigériane.

Rapatriements de détenus

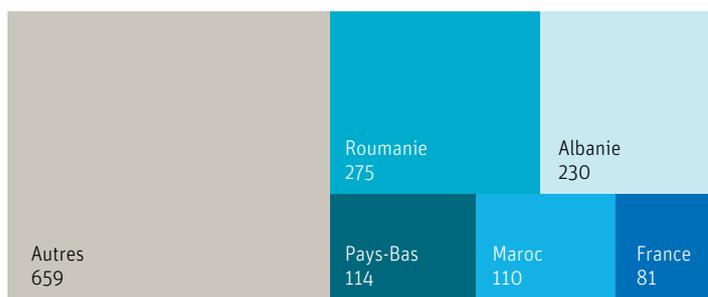


- En 2019, sur les 3.743 rapatriements, **1.469 rapatriements concernaient des détenus** de prison, soit **39%** du total des rapatriements (1.602 en 2018).
- 55% d'entre eux (809) ont été réalisés directement depuis la prison. Dans 41% des cas, la personne a passé une nuit en centre fermé (599) et dans 4% des cas (61), elle y a été détenue avant son rapatriement.
- On note entre 2018 et 2019 une forte diminution du nombre de détentions en centre fermé avant le rapatriement (641 en 2018 pour 61 en 2019) et une forte augmentation du nombre de personnes ayant passé la nuit en centre fermé avant le rapatriement (88 en 2018 pour 599 en 2019).
- Les Roumains (19%), les Albanais (16%) et les Néerlandais (8%) sont les principales nationalités de détenus rapatriés en 2019.
- Au total, **45% des détenus éloignés** avaient une nationalité de l'**UE** en 2019.

Rapatriements de détenus 2015-2019



Rapatriements de détenus par principales nationalités en 2019



Les refoulements

Une **décision de refoulement** est une décision de refus d'accès au territoire belge délivrée à un étranger à une frontière extérieure parce qu'il ne remplit pas les conditions d'accès au territoire. Une décision de refoulement peut avoir lieu même lorsque l'étranger est en possession des documents de voyage nécessaires (par exemple s'il ne justifie pas de manière satisfaisante le motif de son voyage ou s'il ne peut justifier des ressources suffisantes pour son séjour).

Un **refoulement effectif** : c'est une personne effectivement refoulée (renvoyée vers le pays de départ de l'avion qui l'a acheminé). Il n'est pas forcément la conséquence d'une décision de refoulement établie la même année.

Certains étrangers qui ont reçu une décision de refoulement ne feront pas l'objet d'un refoulement effectif car ils se voient autoriser l'accès au territoire

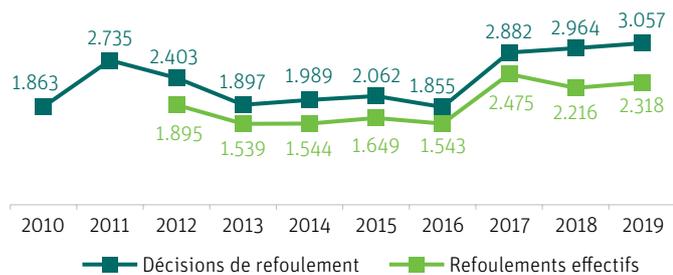
(la décision de refoulement est alors retirée). C'est le cas notamment des demandeurs de protection internationale à la frontière et auxquels une protection internationale est accordée. Les personnes qui demandent l'asile à la frontière reçoivent une décision de refoulement et sont conduites en centre fermé le temps de l'examen de leur demande de protection internationale. Elles pourront notamment accéder au territoire et être libérées si leur demande aboutit à une décision positive. Elles ne seront donc pas refoulées.

Les personnes faisant l'objet d'une décision de refoulement mais qui n'ont pas été effectivement refoulées n'ont pas toutes été admises sur le territoire. En effet, d'autres circonstances peuvent intervenir comme, par exemple, la fuite depuis une maison de retour, une décision de justice sans que l'autorisation d'entrée sur le territoire ne soit donnée, une personne libérée pour motifs médicaux mais recevant un OQT, etc.

En 2019, **3.057** décisions de refoulement ont été prises et **2.318** personnes ont effectivement été refoulées. Ces chiffres augmentent très légèrement par rapport à 2018 (+3% pour les décisions de refoulement et +5% dans le cas des refoulements effectifs).

Les **Albanais** représentent 24% des refoulements effectifs devant les **Ukrainiens** (8%) et les **Marocains** (7%).

Décisions de refoulement et refoulements effectifs



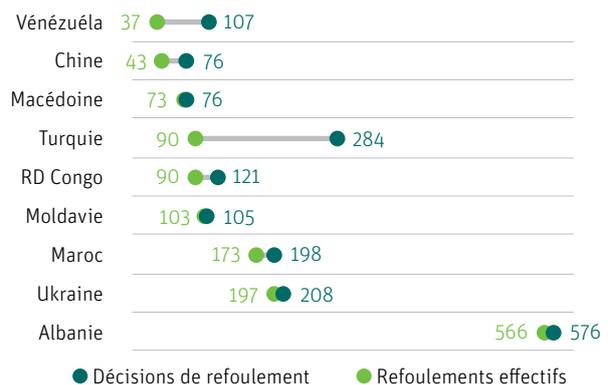
Principales nationalités ayant été refoulées en 2019

Nationalité	Refoulements effectifs		
	2018	2019	Évolution
Albanie	546	566	↗ 4%
Ukraine	127	197	↗ 55%
Maroc	228	173	↘ -24%
Moldavie	128	103	↘ -20%
RD Congo	32	90	↗ 181%
Turquie	59	90	↗ 53%
Macédoine	104	73	↘ -30%
Géorgie	66	64	↘ -3%
Russie	54	52	↘ -4%
Serbie	33	44	↗ 33%
Chine	14	43	↗ 207%
Ghana	35	40	↗ 14%
Vénézuéla	81	37	↘ -54%
Mexique	28	33	↗ 18%
Brésil	28	32	↗ 14%
Cameroun	17	32	↗ 88%
Algérie	43	32	↘ -26%
Sénégal	13	28	↗ 115%
Etats-Unis	21	28	↗ 33%
Tunisie	24	21	↘ -13%
Autre	535	540	
Total	2.216	2.318	↗ 5%

Si on observe une augmentation globale de 5% des refoulements effectifs entre 2018 et 2019, on note une forte disparité selon les nationalités. Certaines nationalités comme les Congolais (RD Congo) et les Chinois ont vu leur nombre de refoulements effectifs tripler, alors que ceux de Vénézuéliens par exemple ont diminué de moitié.

Une différence entre le nombre de refoulements effectifs et de décisions de refoulements est également visible selon les nationalités. On note ainsi un fort écart entre les 284 décisions de refoulements de Turcs et les 90 refoulements effectifs de personnes de cette nationalité.

Principales nationalités ayant reçu une décision de refoulement et refoulements effectifs en 2019



Conclusions

Ordres de quitter le territoire :

Stabilité entre 2018 et 2019 du nombre de personnes ayant reçu un premier OQT. Cette stabilité suit une diminution entre 2016 et 2018.

Arrestations administratives :

- Première diminution en 2019 suite à une hausse continue depuis 2015.
- Augmentation des relaxes suite à une arrestation administrative (2015-2019).
- Diminution de la délivrance d'OQT et de confirmations d'OQT entre 2018 et 2019.
- La proportion de détentions suite à une arrestation administrative augmente fortement entre 2017 et 2019, tout particulièrement pour les Érythréens et les Soudanais.

Transit :

- En 2019, diminution de la proportion d'arrestations administratives dans le cadre du transit par rapport aux reste des arrestations administratives (26% en 2019 contre 35% l'année précédente).

- Forte augmentation de la proportion de détentions suite à une arrestation administrative dans le cadre du transit qui passe de 7% en 2017 à 31% en 2019.

Détentions en centre fermé :

- Hausse continue du nombre de premières détentions en centre fermé entre 2014 et 2019 (+53%).
- Mais stagnation de la capacité des centres fermés entre 2016 et 2019.
- Alternatives à la détention : diminution du nombre de personnes maintenues en maison de retour entre 2018 et 2019.

Retours et éloignements :

Les tendances des années précédentes se poursuivent :

- Le nombre de rapatriements continue de diminuer (-20% entre 2016 et 2019).
- Forte diminution des retours volontaires assistés (-45% entre 2016 et 2019).
- Forte hausse des refoulements entre 2016 et 2019 (+50%) (hausse principalement observée entre 2016 et 2017).

Augmentation des détentions en centre fermé mais diminution des rapatriements, les clés pour comprendre

Les chiffres des détentions et des éloignements montrent qu'une augmentation des détentions en centre fermé ne va pas forcément de pair avec une augmentation des éloignements. Au contraire, sur la période 2016-2019, on note une diminution des rapatriements malgré une hausse des premières détentions.

Les années 2018 et 2019 présentent des caractéristiques fort différentes des années précédentes pour les données sur la détention en centre fermé. En effet, en 2018, des places ont été libérées en urgence dans le centre 127bis et au centre de Bruges afin de disposer de places pour détenir des migrants en transit. La gestion de ceux-ci a changé : les arrestations dans le cadre du transit s'intensifient en 2018 (+37% par rapport à 2017) et la détention à la suite d'une de ces arrestations devient beaucoup plus fréquente (4% en 2016, 7% en 2017, 19% en 2018 et 31% en 2019).

Les rapatriements de migrants en transit augmentent (généralement sous la forme de transferts Dublin ou de reprises bilatérales), mais proportionnellement, ils continuent à ne représenter qu'une faible part de l'ensemble des rapatriements. En effet, même si les rapatriements d'Érythréens sont passés de 96 en 2017 à 217 en 2019 et ceux d'Éthiopiens de 16 en 2017 à 47 en 2019*, ils ne représentent que 7% de la totalité des éloignements en 2019. Leur augmentation ne contrebalance pas la diminution des éloignements pour de nombreuses autres nationalités.

Même si on note une augmentation des éloignements d'Érythréens et d'Éthiopiens, ces migrants présentent des probabilités moins élevées d'être éloignés que les autres personnes détenues habituellement en centre fermé.

La conséquence est visible sur la forte augmentation des libérations depuis les centres fermés (17% en 2017 pour 40% en 2019). Les Érythréens, les Soudanais et les Éthiopiens représentent en effet 41% des libérations depuis les centres fermés en 2019.

Comme il y a eu davantage de libérations globalement depuis les centres fermés, la proportion d'éloignements depuis les centres fermés a diminué. La proportion d'éloignements depuis un centre fermé pour 100 premières détentions en centre fermé passe de 81% en 2017 à 58% en 2019 (soit 58 personnes éloignées depuis un centre fermé en 2019 pour 100 personnes détenues la même année). Cette proportion est particulièrement basse au Centre 127bis, qui était spécialement dédié aux migrants en transit, puisqu'il y est de 9% alors que la moyenne nationale est de 58%.

Il semble donc que l'augmentation de la détention des migrants en transit a eu pour conséquence une diminution des éloignements sur le nombre de personnes détenues en centre fermé.

À la suite de ce constat, il est important de se poser la question de la pertinence de priver de liberté des personnes ayant de faibles probabilités d'être éloignées.

* Les rapatriements de Soudanais ont, par contre, diminué sur cette période passant de 138 en 2017 à 78 en 2019.

Et le taux de retour?

Pour des raisons méthodologiques, Myria a fait le choix de ne pas présenter de *taux de retour* (personnes soumises à un OQT sur une année donnée sur le nombre de retours de cette année). Cet indicateur présente en effet de nombreuses faiblesses de conceptualisation, ainsi que des biais de comparabilité. Ce taux ne prend, par exemple, pas

en compte les retours non-enregistrés par l'OE, comme les retours effectués volontairement par les personnes sans accompagnement des autorités. De plus, la manière dont les OQT sont délivrés et donc, leur fréquence, change suivant l'année et le pays, ce qui biaise les comparaisons entre les pays et les années.



Partie 2

Évolutions récentes

1. Au niveau européen

1.1. Actualités

1.1.1. De nouvelles recommandations des organes des traités des Nations Unies à la Belgique

La situation des droits de l'homme en Belgique, et le respect par l'État de ses engagements ont été examinés ces dernières années par plusieurs organes des traités des Nations Unies².

Le **Comité des droits de l'homme** des Nations Unies a publié ses conclusions en réponse au sixième rapport périodique de la Belgique sur le respect du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Myria, en collaboration avec Unia et le Service de lutte contre la pauvreté, ont déposé ensemble un rapport parallèle durant ce processus³. Le Comité considère que la Belgique devrait interdire la détention des migrants, en particulier des familles, des femmes enceintes et des enfants, et que des alternatives à la détention devraient être développées. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies s'est également dit inquiet de la coopération de l'État belge avec le gouvernement soudanais pour l'éloignement de ressortissants soudanais. Il a, en outre, recommandé la mise en place d'un contrôle effectif et indépendant des tentatives d'éloignement. Enfin, selon le Comité, les conditions de détention doivent être améliorées, par exemple pour les personnes souffrant de problèmes de santé mentale⁴.

Myria, en collaboration avec Unia, a aussi introduit un rapport parallèle⁵ auprès du **Comité des droits économiques, sociaux et culturels** des Nations Unies

dans le contexte du cinquième rapport périodique de la Belgique. Dans ses observations finales⁶, le Comité a notamment recommandé à la Belgique de mettre en place des mécanismes permettant aux femmes migrantes en situation irrégulière de dénoncer la violence dont elles sont victimes, sans crainte d'être éloignées⁷. L'OE indique qu'en pratique, ces situations sont analysées au cas par cas et que certaines « facilités » peuvent être accordées (prolongation d'un OQT, éléments pris en compte dans une demande de régularisation, etc.)

Enfin le **Comité des droits de l'enfant** a également émis des observations à la Belgique, notamment celle de ne « plus détenir d'enfants dans des centres fermés et d'avoir recours à des solutions non privatives de liberté »⁸. Ceci fait écho à la recommandation de Myria, reprise dans son rapport parallèle déposé avec Unia et le Service de lutte contre la pauvreté auprès de ce Comité⁹, sur l'interdiction légale de la détention des enfants dans le contexte migratoire. Myria se réjouit de l'intention du nouveau gouvernement de ne plus détenir les enfants, et espère que cela sera consacré dans la loi¹⁰.

Myria avec Unia et le Service de lutte contre la pauvreté a également déposé récemment un rapport parallèle¹¹ dans le cadre de l'**examen périodique universel** (UPR). Ce dernier constitue un examen quinquennal, devant le Conseil des droits de l'homme, de l'ensemble des droits de l'homme durant lequel les autres pays adressent des recommandations à la Belgique en faveur de la promotion et la protection des droits fondamentaux. Le rapport de

2 Les organes des traités des Nations Unies sont des comités, composés d'experts indépendants, créés chacun en application d'une des conventions relatives aux droits de l'homme et chargés d'en surveiller l'application. Ils ont notamment pour mission d'examiner les rapports qui doivent être soumis sur base régulière par les États parties et émettent dans ce contexte des observations.

3 Myria, Unia, Service de lutte contre la pauvreté, *Rapport parallèle au sixième rapport périodique de la Belgique devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies*, 2019, www.myria.be/files/Rapport_parall%C3%A8le_CCPR_2019_FR.pdf.

4 Human rights Committee, *Concluding observations on the sixth periodic report of Belgium*, 6 December 2019, CCPR/C/BEL/CO/6, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/BEL/CO/6&Lang=En.

5 Myria, Unia, *Rapport parallèle au cinquième rapport périodique de la Belgique devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies*, 2020, www.myria.be/files/Rapport_parall%C3%A8le_CESCR_2020_FR.pdf.

6 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Belgique*, 25 mars 2020, E/C.12/BEL/CO/5, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fBEL%2fC.O%2f5&Lang=en.

7 Pour plus d'informations sur la situation des femmes migrantes victimes de violence, voir également, Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2020, pp. 31-32. Le rapport récent sur la Belgique du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du Conseil de l'Europe (GREVIO) aborde aussi cette question, voir Grevio, *Rapport d'évaluation de référence Belgique*, GREVIO/Inf (2020) 14, septembre 2020, <https://rm.coe.int/rapport-du-grevio-sur-la-belgique-/16809f9a2b>.

8 Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques*, CRC/C/BEL/CO/5-6, 28 février 2019, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CR%2fC%2fBEL%2fC.O%2f5-6&Lang=fr.

9 Myria, Unia, Service de lutte contre la pauvreté, *Rapport parallèle conjoint au Comité des droits de l'enfant en réponse aux cinquième et sixième rapports périodiques soumis par la Belgique*, 2018, www.myria.be/fr/evolutions/communiquer-linteret-superieur-de-lenfant-doit-toujours-prevaloir-dans-toute-procedure-de-migration.

10 Voir ci-dessous, *Les intentions du gouvernement De Croo*, Ch. des Repr., *Note de politique générale, Asile et Migration*, 4 novembre 2020.

11 Myria, Unia, Service de lutte contre la pauvreté, *Rapport parallèle - Examen Périodique Universel 38^e session, Mai 2021 2020*, www.myria.be/fr/publications/droits-humains-un-bulletin-mitige-pour-la-belgique-communique-de-presse.

Myria contient notamment des recommandations pour la détention et l'éloignement (ratification de l'OPCAT, respect du principe de non-refoulement, contrôle de la détention administrative des étrangers, fin de la détention quasi systématique des demandeurs de protection internationale à la frontière). Le dialogue entre la Belgique et les États examineurs est prévu en mai 2021.

1.1.2. Le Pacte européen pour l'Asile et la Migration : vers un renforcement de l'efficacité du système de retour

La Commission européenne a proposé un nouveau pacte pour l'Asile et la Migration en septembre 2020¹². Ce pacte est en réalité un « paquet » migration et asile comprenant pas moins de 12 documents différents, dont une communication sur la vision globale, cinq propositions législatives, quatre recommandations et lignes directrices ainsi qu'un calendrier avec des perspectives de plusieurs autres initiatives. Ce paquet marque, selon la Commission, un « nouveau départ sur la voie de la migration »¹³. Le Pacte met en exergue que seul un tiers des personnes environ quittent le territoire après une décision de retour. Il prévoit donc différentes mesures pour parvenir à un système de retour « efficace et commun ». La réforme de la directive retour¹⁴, telle que proposée en 2018 par la Commission¹⁵, constitue un des éléments essentiels. Le retour volontaire demeure dans cette proposition ainsi que dans le pacte un objectif prioritaire. De plus, le pacte propose un mécanisme de solidarité sous la forme d'un parrainage de retour. Cela permettra aux États sous pression de bénéficier de l'aide d'autres États membres pour exécuter le retour de personnes ne bénéficiant pas d'un droit de séjour. Selon le pacte, le rôle de Frontex pour le retour devrait être renforcé et un rôle de coordinateur de l'UE chargé des retours devrait être créé, soutenu par un nouveau réseau pour les retours.

12 Commission européenne, *Communication sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile*, 23 septembre 2020, COM (2020) 609 final.

13 Le paquet « Migration et Asile » : documents du nouveau pacte sur la migration et asile adoptés le 23 septembre 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package_fr.

14 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, 24 décembre 2008 (ci-après : directive retour).

15 Commission européenne, *Proposition de directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte)*, COM (2018) 634 final. Voir Myria, *MyriaDoc 8, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2018, p. 17.

1.2. Jurisprudence

1.2.1. Cour de Justice de l'Union européenne

Depuis 2019, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) s'est penchée dans plusieurs affaires sur la détention et le retour des étrangers. Myria reprend ici certains arrêts intéressants.

Changement du pays de destination dans la décision de retour et détention dans la zone transit pendant plus de quatre semaines

Dans un arrêt récent¹⁶, la CJUE estime d'une part que les autorités ne peuvent modifier le pays de destination figurant dans la décision de retour après son adoption qu'à la condition de prévoir une nouvelle voie de recours effective devant une juridiction. En effet, le pays de destination constitue l'un des éléments essentiels de la décision de retour et doit donc y figurer. Changer le pays de destination équivaut à adopter une nouvelle décision de retour et ne peut être interprété comme une simple décision d'éloignement¹⁷, qui est par définition une exécution d'une décision de retour dont elle doit respecter le contenu. Tout changement de pays de destination devra faire l'objet d'un nouvel examen pour veiller notamment au respect du principe de non-refoulement¹⁸.

D'autre part, la Cour a aussi jugé dans cet arrêt que le maintien d'un demandeur de protection internationale dans une zone de transit au-delà d'une période de quatre semaines n'est pas autorisé au regard du droit européen. En effet, le placement en zone de transit d'un demandeur de protection internationale à la frontière équivaut à la détention. Le droit européen¹⁹ prévoit une procédure spécifique pour les demandeurs à la frontière. Ces derniers peuvent être détenus, mais si au terme d'un délai de quatre semaines aucune décision de rejet de la demande de protection n'a été prise, le droit d'entrer sur le territoire doit leur être accordé et la demande devra être traitée selon la procédure de droit commun. Le début de ce délai de quatre semaines n'est pas mentionné expressément

16 CJUE, *PPU FMS et autres c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság and Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, 14 mai 2020, C 924/19 et PPU C 925/19.

17 Selon la directive retour, les États membres peuvent adopter une décision portant sur la fin du séjour concomitamment à une décision de retour et/ou une décision d'éloignement.

18 Pour plus d'information sur les décisions de retour et l'application du principe de non-refoulement en Belgique, voir Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2018, pp. 54-67.

19 Article 43 de la Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (ci-après : directive procédure).

dans la législation européenne, mais la Cour estime qu'il commence à courir à compter de la date à laquelle la demande de protection internationale a été introduite.

La Cour ajoute que la directive « accueil » et la directive « retour » s'opposent, respectivement, à ce qu'un demandeur de protection internationale ou un ressortissant de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour soit placé en détention sans l'adoption préalable d'une décision motivée ordonnant ce placement. Elle rappelle enfin que la détention « ne peut intervenir que lorsque cela s'avère nécessaire, sur la base d'une appréciation au cas par cas et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées ». Il appartient donc aux autorités de s'assurer, pour toute personne, que la détention est proportionnée aux fins poursuivies.

Cet arrêt met en cause la possibilité de détenir systématiquement les demandeurs de protection internationale à la frontière.

Actuellement, en Belgique, les demandeurs de protection internationale à la frontière sont généralement détenus, et sans qu'aucune alternative à la détention ne soit préalablement envisagée²⁰, pratique critiquée depuis plusieurs années par divers acteurs dont Myria²¹. La directive accueil prévoit pourtant explicitement que la détention n'est possible que si « cela s'avère nécessaire et sur la base d'une appréciation au cas par cas », et que si « d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées »²². La loi belge²³ n'a pas transposé cette disposition et devrait, selon Myria, être adaptée en ce sens. Néanmoins, la Cour constitutionnelle ne partage pas cet avis. Elle a jugé récemment²⁴ que le régime prévu par la directive procédure pour la détention à la frontière²⁵ constitue une *lex specialis*. La règle générale, figurant dans la directive accueil, selon laquelle une appréciation individuelle de la nécessité de la détention est requise, ne s'appliquerait pas. Ceci, en raison notamment du besoin de pouvoir détenir les personnes qui tentent de pénétrer

de manière irrégulière sur le territoire. Myria estime qu'il serait en pratique possible d'utiliser des alternatives à la détention, qui pourraient être juridiquement assimilées à des lieux situés à la frontière, comme c'est déjà le cas pour les maisons de retour. Le fait que l'article 8 de la directive accueil est bien applicable à la procédure à la frontière a été récemment confirmé dans une résolution du Parlement européen²⁶.

L'arrêt renforce aussi les questions que se pose Myria sur la pratique belge de détenir des demandeurs de protection internationale à la frontière au-delà de ce délai de quatre semaines, en changeant leur titre de privation de liberté. En effet, la loi sur les étrangers prévoit qu'en l'absence de décision du CGRA après quatre semaines, l'étranger est autorisé à entrer dans le Royaume²⁷. Mais en pratique, ces demandeurs de protection internationale à la frontière se verront délivrer, passé ce délai, un nouveau titre de détention comme demandeurs de protection internationale sur le territoire²⁸. Cette pratique paraît dès lors contraire à l'interprétation donnée récemment dans cet arrêt par la CJUE.

Cependant la Cour constitutionnelle²⁹ et la Cour de cassation ont validé le maintien en détention au-delà des quatre semaines sur base de la délivrance d'un nouveau titre de détention. La Cour de cassation considère toutefois que le seul écoulement du délai de quatre semaines ouvre le droit d'entrer en Belgique³⁰. Il n'est donc pas nécessaire, selon elle, lors de l'adoption de cette nouvelle décision « de mentionner, dans ce titre autonome de détention, que l'étranger est autorisé par le ministre ou son délégué à entrer dans le Royaume »³¹.

Cette pratique de détenir l'étranger sur base d'un nouveau titre comme demandeur de protection internationale « sur le territoire » devrait aussi selon Myria entraîner des conséquences concrètes pour l'éloignement. Au-delà de ces quatre semaines, cet « accès » au territoire devrait sortir tous ses effets et refouler³² l'étranger vers le pays dont il est venu ne devrait plus être permis. La loi prévoit

20 Voir ci-dessous (au niveau belge - jurisprudence, *Pas de détention systématique à la frontière : la décision doit être motivée au cas par cas*) l'analyse d'un arrêt de la Cour de cassation à ce propos : Cass., 29 avril 2020, N° P.20.0378.F.

21 Voir Myria, *MyriaDoc 8, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2018, pp. 26-27 ; Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, p. 235 ainsi que Nansen, Note 2018/01 - Demandeurs d'asile à la frontière : procédure à la frontière et détention, avril 2018.

22 Article 8 de la Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

23 Plus spécifiquement l'article 74/6 qui concerne la détention à la frontière.

24 Cour const., n° 23/2021, 25 février 2021, §§ B.122.7.-122.12. Cet arrêt ne fait pas l'objet d'une analyse dans ce MyriaDoc, celui ayant été adopté au stade de rédaction finale de ce document.

25 Article 43 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

26 Parlement européen, *Mise en œuvre de l'article 43 de la directive relative aux procédures d'asile, Résolution du Parlement européen du 10 février 2021, 2020/2047(INI)*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0042_FR.pdf.

27 Article 74/5, §4, 5° de la loi sur les étrangers.

28 Cette détention se fera sur base de l'article 74/6 de la loi sur les étrangers qui concerne le maintien « dans un lieu déterminé dans le Royaume ». Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, p. 235 ; Voir Myria, *MyriaDoc 8, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2018, pp. 26-27 ; Voir aussi Cour d'appel de Bruxelles (mis. Acc.), 12 Mars 2019, n° 2019/VE/17.

29 Cour const., n° 23/2021, 25 février 2021.

30 Cass., 17 octobre 2018, N° P.18.1005.F ; Cass., 21 novembre 2018, P.18.1108.F ; Cass., 20 mai 2020, N° P.20.0481.F.

31 Cass., 8 mai 2019, N° P.19.0375.F.

32 Le refoulement est la mesure d'éloignement qui s'applique à l'étranger dont l'accès au territoire a été refusé et qui se trouve donc « à la frontière ». Il se fera vers le pays de départ du moyen de transport qui l'a amené.

d'ailleurs que la mesure de refoulement de l'étranger autorisé à entrer dans le Royaume, notamment suite au dépassement du délai de quatre semaines, « est assimilée de plein droit à un ordre de quitter le territoire »³³. Seul un rapatriement devrait donc être possible, comme appliqué aux étrangers libérés, après le dépassement du délai de quatre semaines, et autorisés à accéder au territoire *de facto*. Cette interprétation n'est pas partagée par l'OE qui estime que le demandeur de protection internationale détenu à la frontière au-delà du délai de quatre semaines sur base d'un nouveau titre de détention, délivré aux demandeurs de protection sur le territoire, pourra encore être refoulé à l'issue d'une clôture négative de sa demande de protection internationale.

Par ailleurs, dans son arrêt, la Cour considère que le délai de quatre semaines commence dès l'introduction de la demande. Or, la loi belge prévoyait que le délai de quatre semaines commence à courir à dater de « la réception de la demande de protection internationale transmise par le ministre ou son délégué », à savoir en pratique lorsque le dossier est transmis au CGRA et que la Belgique s'est déclarée responsable du traitement de la demande. Cette disposition semble donc contraire à l'interprétation de la Cour. La Cour constitutionnelle³⁴ l'a récemment confirmé et a annulé les termes dans les dispositions de la loi sur les étrangers³⁵ selon lesquels le délai de quatre semaines commençait à courir dès la transmission de la demande au CGRA. Ce délai de quatre semaines doit donc bien commencer à courir dès la réception de la demande.

Myria recommande d'adapter la loi sur les étrangers et la pratique pour veiller à ce que la détention des demandeurs de protection internationale à la frontière ne soit possible que si cela est nécessaire sur base d'une appréciation au cas par cas et que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. Des alternatives à la détention devraient être développées à cette fin. En cas de détention, celle-ci ne devrait pouvoir se poursuivre au-delà du délai de quatre semaines, à dater de l'introduction de la demande de protection internationale, en l'absence de décision sur cette demande. À l'issue de ce délai, l'étranger devrait être libéré et se voir autoriser à accéder au territoire. Tous les effets liés à cet accès au territoire devraient sortir leur effet, et l'étranger ne devrait donc plus pouvoir faire l'objet d'un refoulement.

33 Article 74/5, §5 de la loi sur les étrangers.

34 Cour const., n° 23/2021, 25 février 2021, §§B.125.1-B.125.5.

35 Art. 57/6/4, alinéa 3 et art. 74/5, §4, 5°, de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers.

Directive retour et ordre public

La Cour a estimé³⁶ que la directive retour permettait de détenir un étranger en séjour irrégulier dans une prison, en vue d'être éloigné. Ceci à la condition pour l'étranger d'être séparé des prisonniers de droit commun. Et seulement à titre exceptionnel, lorsqu'en raison de circonstances particulières du cas d'espèce, les objectifs poursuivis par la directive retour ne peuvent être respectés en assurant la détention dans des centres spécialisés. La Cour se base à cette fin sur la formulation de la directive retour qui prévoit que les étrangers sont « en règle générale » placés dans des centres spécialisés³⁷, ce qui permet de déroger au principe. Quant à l'évaluation de l'ordre public, qui justifiait la détention en prison dans le cas jugé par la Cour, cette dernière utilise les critères déjà utilisés précédemment³⁸ dans le contexte de la directive retour : si l'étranger « représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société ou la sécurité intérieure ou extérieure de l'État membre concerné ». En pratique, il arrive régulièrement en Belgique que des étrangers soient éloignés directement depuis la prison où ils étaient détenus pour des raisons d'ordre public³⁹. L'étranger en séjour irrégulier condamné sera éloigné pendant qu'il purge sa peine. Seul l'étranger sous mandat d'arrêt⁴⁰, pourra être détenu en vue de son éloignement pour une période complémentaire de maximum sept jours. Durant cette période, il sera séparé des détenus de droit commun, d'après les informations communiquées par l'OE à Myria.

La CJUE a aussi précisé⁴¹ les circonstances dans lesquelles une personne en séjour irrégulier peut faire l'objet d'une peine d'emprisonnement. Elle l'a estimé possible lorsqu'un étranger est resté sur le territoire alors qu'il s'est vu délivrer une interdiction d'entrée suite à des antécédents pénaux ou au danger représenté pour l'ordre public ou la sécurité nationale. La Cour a rappelé sa jurisprudence antérieure qui permet de prononcer une peine d'emprisonnement envers l'étranger en séjour irrégulier dont la procédure de retour a été menée à son terme, mais dont n'a pas découlé le départ effectif du

36 CJUE, *WM contre Stadt Frankfurt am Main*, 2 juillet 2020, C 18/19.

37 Article 16 de la directive retour.

38 CJUE, *Z.Zh. c. Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie et Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie c. I.O.*, 11 juin 2015, C-544/13. Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, p. 225.

39 Pour des informations statistiques, voir plus haut partie chiffres, *Rapatriements de détenus*.

40 Circulaire ministérielle n° 1815bis du 27 novembre 2017 relative aux étrangers détenus. Cette circulaire a remplacé la circulaire 1815 adoptée en 2013 (voir Myria, *Rapport annuel Migrations 2013, Éloignement des prévenus ou condamnés étrangers en séjour irrégulier*, p. 186).

41 CJUE, *JZ*, 17 septembre 2020, C 806/18.

territoire⁴². La réglementation nationale qui permet cet emprisonnement doit être suffisamment « accessible, précis[e] et prévisible dans son application ». Myria rappelle sa position⁴³ selon laquelle le droit belge n'est pas tout à fait conforme à cette jurisprudence, car il contient une disposition⁴⁴ qui permet d'appliquer des sanctions pénales d'emprisonnement au ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier, indépendamment du fait qu'il ait - ou non- déjà fait l'objet d'une procédure de retour.

La Cour a également considéré⁴⁵ qu'une autorité nationale ne peut se fonder directement sur la directive retour et son interprétation par la Cour⁴⁶ pour adopter une décision de retour qui ne serait pas conforme à la réglementation nationale. Si cette dernière établit qu'en cas de séjour irrégulier l'étranger se verra imposer soit une amende, soit, uniquement en cas de circonstances aggravantes, un éloignement, l'autorité nationale ne peut en l'absence de ces circonstances aggravantes adopter ou exécuter une décision de retour.

Droit à l'aide sociale et effet suspensif du recours contre la décision de retour en cas de problèmes médicaux graves

La CJUE s'est penchée sur deux affaires concernant la Belgique relatives à l'octroi d'une aide sociale par des CPAS pour des étrangers souffrant de problèmes médicaux et les effets de l'introduction d'un recours contre la décision de retour.

Dans le premier cas⁴⁷, la Cour a estimé que la législation nationale devait, pour se conformer au droit européen, prévoir la prise en charge⁴⁸ d'un parent d'un enfant majeur souffrant d'une maladie grave et dont la présence aux côtés de ce dernier est, de ce fait, indispensable. Ceci, s'il n'a pas les moyens de subvenir à ses besoins et à la condition qu'un recours ait été introduit, d'une part, par

le parent contre la décision de retour le concernant et, d'autre part, contre la décision prise envers l'enfant et qui pourrait exposer ce dernier à « un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de son état de santé ». Lorsque l'État devra suspendre l'exécution d'une décision de retour contre laquelle un recours a été introduit, il devra appliquer les garanties prévues par la directive retour⁴⁹ en cas de report formel de l'éloignement⁵⁰, même en l'absence d'une décision formelle de report de l'éloignement. Cette exigence de bénéficier d'un recours suspensif de plein droit doit s'appliquer quand l'exécution de cette décision est, notamment, susceptible d'exposer ce ressortissant à un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains et dégradants⁵¹ en cas de retour (par exemple en cas de risque de détérioration grave et irréversible de son état de santé)⁵². Le recours doit être suspensif dès l'adoption de la décision de retour, et ne peut donc pas concerner que la décision d'éloignement adoptée ultérieurement⁵³.

La CJUE s'est prononcée davantage dans la seconde affaire⁵⁴ sur les conditions permettant de considérer qu'un recours contre une décision de retour est suspensif de plein droit, ce qui est requis lorsque la décision attaquée est susceptible d'exposer un étranger gravement malade « à un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de son état de santé ». Il appartiendra à la juridiction chargée d'un recours en matière d'aide sociale de déterminer si le recours contre une décision de retour devra être considéré comme entraînant la suspension de plein droit de cette décision, ce qui aura des effets sur l'issue du litige en matière d'aide sociale. En l'absence d'une législation nationale qui prévoirait explicitement cette suspension, la juridiction nationale devra considérer que le recours contre la décision de retour entraîne la suspension de ses effets, à deux conditions :

42 Ceci afin de ne pas mettre en péril les objectifs poursuivis par la directive à savoir réaliser l'éloignement de l'étranger. Voir CJUE, *Hassen El Dridi*, 28 avril 2011, C-61/11 et *Alexandre Achughbabian c. Préfet du Val-de-Marne*, 6 décembre 2011, C-329/11 analysés dans : *Rapport annuel Migration 2011*, chap. 6 ; *Skerdjan Celaj*, 1^{er} octobre 2015, C-290/14, voir : Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, pp. 224-225.

43 Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, pp. 224-225.

44 Art. 75, al. 1 de la loi sur les étrangers.

45 CJUE, *MO contre Subdelegación del Gobierno en Toledo*, 8 octobre 2020, C-568/19.

46 Voir CJUE, *Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa - Extranjería contre Samir Zaizoune*, 23 avril 2015, C-38/14. La Cour avait jugé qu'une législation nationale qui sanctionne le séjour irrégulier soit par une amende, soit par un éloignement est contraire au droit européen. La sanction pécuniaire va, selon elle, à l'encontre de l'objectif poursuivi par la directive, à savoir le retour.

47 CJUE, *LM contre Centre public d'action sociale de Seraing*, 30 septembre 2020, C-402/19.

48 Dont la forme de prise en charge peut être déterminée par l'État membre.

49 Article 14 de la directive retour.

50 L'article 9 de la directive retour prévoit que les États membres reportent l'éloignement tant que dure l'effet suspensif accordé conformément à l'article 13, paragraphe 2, à savoir lors de la suspension temporairement de l'exécution d'une décision de retour suite à l'introduction d'une voie de recours.

51 La Cour se réfère à des traitements contraires à l'article 19, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

52 CJUE, *Gnandi c. Belgique*, 19 juin 2018, C-181/16, voir Myria, *MyriaDoc 8, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2018, p. 19 ; CJUE, *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve contre Moussa Abdida*, 18 décembre 2014, C-562/13, §58, voir Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2015, p. 192.

53 Pour rappel, la directive retour permet aux États membres d'adopter une décision portant sur la fin du séjour concomitamment à une décision de retour et/ou une décision d'éloignement. La Cour précise dans cet arrêt (§44) que la décision de retour « impose ou énonce une obligation, pour le ressortissant d'un pays tiers qu'elle vise, de retourner dans un pays tiers, alors que la notion d'"éloignement" désigne le transfert physique de ce ressortissant d'un pays tiers hors de l'État membre concerné ».

54 CJUE, *B. contre Centre public d'action sociale de Liège*, 30 septembre 2020, C-233/19.

- premièrement, si ce recours contient une argumentation visant à établir que l'exécution de la même décision exposerait ce ressortissant d'un pays tiers à un risque sérieux de détérioration grave et irréversible de son état de santé, qui n'apparaît pas manifestement infondée.
- deuxièmement si cette réglementation nationale ne prévoit pas d'autre voie de recours, régie par des règles précises, claires et prévisibles, emportant, de plein droit, la suspension d'une telle décision.

La Cour rappelle que, généralement, le recours contre une décision de retour ne doit pas nécessairement avoir un effet suspensif. Mais lorsque c'est nécessaire, comme dans le cas de risques pour l'état de santé, il appartient au législateur national de prévoir un recours, si besoin en modifiant sa législation nationale pour garantir l'effet suspensif de plein droit dans ces circonstances.

Selon Myria, il conviendrait comme déjà recommandé, de « revoir la procédure de recours à l'encontre des décisions d'éloignement pour prévoir un recours de plein contentieux et accorder un effet suspensif automatique à la suspension ordinaire si la décision d'éloignement risque de porter atteinte aux droits fondamentaux de l'étranger, en particulier celui de ne pas être soumis à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant »⁵⁵.

Décision d'éloignement prise à l'encontre d'un ressortissant de pays tiers membre de la famille d'un citoyen UE qui a fait précédemment usage de son droit à la libre circulation

La CJUE a jugé⁵⁶ que la directive libre circulation⁵⁷ s'applique à l'éloignement d'un ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen UE avec

lequel il s'est marié quand ce dernier résidait dans un État membre, dont il n'a pas la nationalité, et où ils ont résidé ensemble. Le membre de famille du citoyen UE bénéficiera de l'application de la directive libre circulation et des garanties prévues en matière d'éloignement, notamment quant au recours, malgré le fait que le citoyen UE ait entretemps déjà quitté cet État membre d'accueil et que le ressortissant de pays tiers ne bénéficie de ce fait plus d'un droit de résidence en application de la directive libre circulation. Une interdiction d'entrée ne pourra donc pas lui être notifiée.

1.2.2. Cour européenne des droits de l'homme

Plusieurs affaires concernant la Belgique, relatives à la détention et au retour, ont été portées récemment devant la Cour européenne des droits de l'homme. Myria en propose ici une sélection.

Un recours contre la détention ne peut plus être considéré sans objet en raison de l'adoption d'un nouveau titre de détention

La Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée⁵⁸ sur la légalité de la détention et l'effectivité du recours contre une privation de liberté fondée sur des décisions successives et a constaté sur ces points⁵⁹ une violation de la Convention. Elle a, en effet, jugé problématique que la détention d'un étranger ait perduré, alors même que plusieurs illégalités avaient été constatées par les juridictions, car ces illégalités touchaient des titres de détention antérieurs à celui « en vigueur⁶⁰ lors de l'examen du recours. Elle s'oppose ainsi à la jurisprudence de la Cour de cassation qui estime, depuis de nombreuses années, qu'un recours introduit contre une décision privative de liberté devient sans objet lorsqu'après son introduction, l'étranger est détenu sur base d'un autre titre de détention distinct, qui ne constitue pas la prolongation du titre de détention initialement attaqué »⁶¹.

55 Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, recommandation 2016/15, pp. 226-227. Pour le recours contre les refus de demande de régularisation médicale (9ter), la Cour constitutionnelle a récemment considéré que la loi prise dans sa globalité n'est pas contraire au droit au recours effectif (Cour const., n° 186/2019, 20 novembre 2019, B.5 ; Cour const., n° 206/2019, 19 décembre 2019, B.4 et B.5). Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2020, *régularisation de séjour*, p. 5 et C. Verbrouck et C. van Hamme, « Même la Cour constitutionnelle belge oublie la jurisprudence strasbourgeoise, spécialement l'arrêt Paposvili contre Belgique de la Cour européenne des droits de l'homme », Cahiers de l'EDEM, mars 2020). Malgré l'arrêt de la Cour, Myria maintient qu'il serait néanmoins préférable, comme recommandé en 2016, « de mettre en place un recours suspensif de plein droit et de pleine juridiction au CCE contre les décisions négatives sur le fond par l'OE refusant le séjour pour raisons médicales » (Recommandation 2016/13), pp. 207-210.

56 CJUE, *Nalini Chenchooliah contre Minister for Justice and Equality*, 10 septembre 2019, C 94/18.

57 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, *J.O.U.E.*, 158, 30.4.2004, pp. 77-123 (ci-après : directive libre circulation).

58 Cour eur. D.H., *Muhammad Saqawat c. Belgique*, 30 juin 2020, no 54962/18.

59 Article 5 (droit à la liberté et à la sûreté) §1 (cas où les privations de liberté sont autorisées) et §4 (droit d'introduire un recours devant un tribunal contre la détention) de la Convention européenne des droits de l'homme.

60 Ceci sera par exemple le cas à la suite d'un refus de l'étranger d'obtempérer à une tentative d'éloignement.

61 Cass., 3 septembre 2008, P.08.1323.F. Pour rappel, la Cour de cassation avait toutefois apporté en 2017 une nuance à cette jurisprudence, en considérant que « si la première décision de privation de liberté est affectée d'une illégalité de nature à invalider une décision subséquente (...), il appartient au juge saisi de cette contestation de l'examiner : Cass., 10 mai 2017, n° P.17.0447.F. Voir Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, p. 43.

L'éloignement d'un Soudanais contraire à l'article 3 de la CEDH en l'absence d'examen sérieux du risque de mauvais traitements

La Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique pour l'éloignement d'un Soudanais vers son pays d'origine en 2017, sans examen sérieux du risque de mauvais traitements⁶². Le fait que le requérant n'a effectivement subi aucun mauvais traitement au Soudan par la suite et qu'il avait signé pour un retour « volontaire » après s'être désisté d'une demande d'asile n'y change rien. Le président du tribunal de première instance de Bruxelles, qui avait interdit cet éloignement pourtant organisé par l'OE le lendemain, note que l'OE « avait abusé de la situation vulnérable du requérant résultant de sa privation de liberté pour lui faire consentir à un soi-disant retour volontaire ». La Cour confirme que le risque de mauvais traitements contraires à l'article 3 de la CEDH doit être vérifié même en l'absence d'une procédure d'asile. Il est également important de tenir compte des obstacles pratiques qu'un étranger peut rencontrer pour accéder à une procédure d'asile (en l'espèce, pas d'accès à un avocat les premières semaines de détention et pas d'interprète lors du premier entretien au centre fermé). La Cour indique également que l'article 13 de la CEDH sur le recours effectif a été violé, en combinaison avec l'article 3 de la CEDH suite au défaut des autorités belges d'avoir « sursis à l'éloignement du requérant conformément à l'interdiction qui leur en était faite ». La Cour constate qu'une requête de mise en liberté combinée avec la saisine du président du tribunal de première instance statuant en référé pouvait, en l'espèce, offrir une protection temporaire contre l'éloignement. Mais elle précise que ceci n'est « pas la voie naturelle pour demander que les autorités sursoient à son éloignement ». Cette voie est le recours en annulation et suspension au CCE qui n'est pas suspensif de plein droit. Myria rappelle la nécessité de prévoir un recours suspensif de plein droit au CCE contre les OQT en cas de grief défendable au regard de l'article 3 de la CEDH et renvoie vers ses analyses⁶³.

Une détention dont la légalité n'a pas été examinée à bref délai et un éloignement pour raison d'ordre public, accompagné d'une interdiction d'entrée, jugés contraire au droit à la vie privée et familiale

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt⁶⁴ où elle a estimé, d'une part, que le droit pour l'étranger à ce qu'un tribunal statue à bref délai sur la

légalité de sa détention et ordonne sa libération si elle était considérée illégale avait été violé. En effet, l'étranger a été détenu en centre fermé plus de quatre mois, et a été libéré à l'expiration du délai légal de détention. Il n'a pas pu obtenir pendant toute cette durée, de décision définitive sur la légalité de la détention. Finalement, l'étranger a été libéré, en raison de l'expiration du délai légal de détention, avant que la chambre des mises en accusation ne puisse statuer sur la légalité des deux titres de détention (initial et prolongation) après un passage par les différents échelons de la procédure devant les juridictions d'instruction (chambre du conseil, chambre des mises en accusation, Cour de cassation avec renvoi vers la chambre des mises en accusation). La Cour a aussi pointé la détention maintenue après décision de libération favorable de la chambre des mises en accusation et une cassation justifiée pour un motif autre que la légalité de la détention. Cette nouvelle affaire, qui rappelle de précédentes condamnations de la Belgique⁶⁵ met en exergue les difficultés actuelles liées à la procédure applicable au recours juridictionnel contre les mesures privatives de liberté.

D'autre part, la Cour a également considéré que les mesures d'éloignement ont constitué une ingérence au droit à la vie privée et familiale (article 8 CEDH)⁶⁶. L'intéressé, condamné pour des infractions contraires à l'ordre public, a une compagne et une petite fille belge. La reconnaissance de son enfant est intervenue après la délivrance de l'arrêté ministériel de renvoi, mais avant que celui-ci ne devienne définitif. Cependant, les juridictions administratives qui ont statué sur les différentes mesures d'éloignement (arrêté ministériel de renvoi et OQT ultérieurs) n'ont pas pu statuer sur la nécessité de la mesure (dans une société démocratique) au regard de l'ingérence dans la vie privée et familiale de l'intéressé en raison de l'étendue du contrôle de ces recours et d'obstacles procéduraux. La Cour a donc estimé que l'absence de mise en balance des intérêts et de motivation suffisamment circonstanciée par les juridictions nationales était contraire aux exigences de la Convention⁶⁷.

62 Cour eur. D. H., *M.A. c. Belgique*, 27 octobre 2020, no 19656/18.

63 Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2018, pp. 54-67.

64 Cour eur. D.H., *Makdoudi c. Belgique*, 1^{er} février 2020, no 12848/15.

65 Cour eur. DH, *Firoz Muneer c. Belgique*, 11 avril 2013, 56 005/10 ; Cour eur. DH, *M.D. c. Belgique*, 14 novembre 2013, 56 028/10. Pour un résumé de ces arrêts voir Myria, *Rapport annuel migration*, 2013, pp. 182-183.

66 Pour plus d'informations sur la jurisprudence de la Cour sur le droit à la vie privée et familiale dans le cadre d'éloignement liés à l'ordre public, voir Myria, *Rapport annuel migrations*, 2013, *Sous la loupe : l'ordre public, la détention et l'éloignement*, pp. 193-198. Pour des arrêts plus récents, voir Cour eur. D.H., *Narjis c. Italie*, 14 février 2019 ; Cour eur. D.H IM c. Suisse, 9 avril 2019, no 23887/18.

67 Voir Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2020, cahier regroupement familial, p. 6.

Une longue détention d'un demandeur de protection internationale pour des raisons d'ordre public jugée conforme à la Convention

La Cour a, par contre, estimé⁶⁸ qu'il n'y avait pas de violation de la Convention dans un dossier relatif à une longue détention (environ 13 mois) d'un demandeur de protection internationale, mis à disposition du gouvernement pour des raisons d'ordre public. Selon elle, la détention reposait bien sur une base légale certaine, poursuivant un but autorisé par la Convention, ne s'est pas prolongée déraisonnablement et les lieux de détention étaient adaptés.

Détention pénale : condamnation du placement d'une personne détenue en prison souffrant de troubles psychologiques dans une cellule d'isolement

La Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique pour traitement inhumain et dégradant (article 3 CEDH) d'une personne détenue en prison⁶⁹, souffrant de troubles psychologiques, et placée dans une cellule d'isolement après une tentative de suicide. Si cette affaire ne concerne pas le droit des étrangers, elle met en exergue certains principes fondamentaux. La Cour rappelle ainsi que « les détenus sont en situation de vulnérabilité et que les autorités ont le devoir de les protéger ». La responsabilité des États pourra être engagée en cas de « manque de soins médicaux appropriés » ou si les conditions de détention sont inadéquates. Les personnes souffrant d'une maladie mentale doivent donc être détenues dans des conditions qui répondent à leurs besoins spécifiques.

2. Au niveau belge

2.1. Actualités

2.1.1. Les intentions du gouvernement De Croo

L'accord de gouvernement du 30 septembre 2020⁷⁰ et la note de politique générale du Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration⁷¹ prévoient de mettre en place une « politique de retour humaine et déterminée ».

Le nouveau gouvernement s'est engagé à renforcer l'orientation et le soutien des personnes en séjour irrégulier, notamment par la mise en place d'un parcours de retour basé sur un « accompagnement continu, soutenu, rapproché et humain »⁷² et d'un suivi proactif et régulier (par le biais, entre autres, de projets pilotes⁷³). Le retour volontaire sera renforcé tout comme son accompagnement tout au long de la procédure. Une solution sera trouvée pour les personnes inéloignables, notamment les apatrides.

Il souhaite développer pleinement les alternatives à la détention (les maisons de retour, les contrôles administratifs et/ou policiers réguliers, l'assignation à résidence, la caution, la surveillance électronique, etc) et procéder systématiquement à leur évaluation. Dans chaque décision individuelle, les alternatives possibles à la détention seront examinées⁷⁴.

Pour la détention en centre fermé, le gouvernement considère qu'elle doit être utilisée plus rationnellement et être limitée à une durée la plus courte possible. Les personnes détenues seront, prioritairement, des « personnes ayant commis des infractions, constituant un danger pour l'ordre public ou occasionnant des nuisances »⁷⁵ et des personnes pour lesquelles un retour effectif est réaliste. Il indique qu'aucun mineur ne peut être détenu en centre fermé⁷⁶.

68 Cour eur. D.H., *K.G. c. Belgique*, 6 novembre 2018, no 52548/15.

69 Cour eur. D.H., *Jeanty c. Belgique*, 31 mars 2020, no 82284/17.

70 Accord de gouvernement, 30 septembre 2020.

71 Ch. des Repr., Note de politique générale, *Asile et Migration*, 4 novembre 2020.

72 Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, p. 95.

73 Ch. des Repr., Note de politique générale, *Asile et Migration*, 4 novembre 2020, p. 31.

74 Ch. des Repr., Note de politique générale, *Asile et Migration*, 4 novembre 2020, p. 35.

75 Ch. des Repr., Note de politique générale, *Asile et Migration*, 4 novembre 2020, p. 36.

76 Accord de gouvernement, 30 septembre 2020, p. 95 et Ch. des Repr., Note de politique générale, *Asile et Migration*, 4 novembre 2020, p. 34.

Il souhaite également mettre en place un recours effectif dans lequel la légalité et l'opportunité de la détention peuvent être vérifiées par un juge. Il se penchera sur la proposition de la Commission Bossuyt de transférer cette compétence au CCE⁷⁷. Il prévoit des moyens supplémentaires pour arriver à une capacité de détention suffisante (via le « Masterplan centres fermés »⁷⁸ qu'il souhaite améliorer tout en déclarant vouloir respecter le timing de sa mise en œuvre). Il encouragera les retours organisés directement depuis les prisons. Pour ce faire, il prévoit de déployer des coachs de retour dans les prisons chargés d'informer les détenus sur les possibilités de retour volontaire et d'entamer les procédures d'identification et d'organisation du retour forcé, s'il est nécessaire⁷⁹.

Il est également prévu d'octroyer des moyens supplémentaires aux acteurs impliqués dans le retour forcé pour que celui-ci soit mis en œuvre de façon correcte, humaine, déterminée et aussi rapide que possible.

Concernant l'évaluation de l'examen du risque de mauvais traitement en cas de retour (art. 3 CEDH), il prévoit de soutenir et de renforcer la cellule mise en place par l'OE mi-2020 (composée de 4 agents spécialisés) dédiée à l'application de l'article 3 CEDH dans le cadre du retour.

Myria se réjouit que certaines de ses recommandations aient trouvé écho dans le projet politique du nouveau gouvernement pour le retour, la détention et l'éloignement des étrangers. L'interdiction de la détention des enfants⁸⁰, le développement de nouvelles alternatives à la détention, le renforcement des moyens consacrés aux alternatives existantes et leur évaluation⁸¹, ou la mise en place d'un recours plus étendu concernant la détention⁸² font partie des recommandations de Myria depuis de nombreuses années. Myria suivra attentivement ces développements. Lors de sa mise en place, Myria a appelé le nouveau gouvernement à baser sa politique sur les faits et le respect des droits fondamentaux⁸³.

77 À ce sujet, voir plus loin : *Encadrés: La Commission Bossuyt présente son rapport final et Les recours contre la détention et les mesures d'éloignement : vers une modification du système actuel ?*

78 Adopté en mai 2017, ce plan vise à augmenter considérablement la capacité de détention en centre fermé (notamment via la création de nouveaux centres fermés). L'objectif alors annoncé était d'atteindre une capacité de plus de 1066 places d'ici 2021.

79 Ch. des Repr., Note de politique générale, *Asile et Migration*, 4 novembre 2020, p. 36.

80 Voir Myria, *La Migration en chiffres et en droits*, 2016, pp. 230-233. Voir aussi ci-dessous, 2.1.2. *Le Conseil d'État recadre les conditions de détention des familles avec enfants mineurs*.

81 Myria, *Mémoire élections fédérales 2019*, novembre 2018, www.myria.be/files/181219_Memorandum_verkiezingen_2019_FR.pdf; Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, pp. 230-232.

82 Myria, *Rapport annuel Migration 2011*, Un défi sous la loupe : contrôle de la détention, pp. 148-153.

83 Communiqué de presse du 2 octobre 2020 sur l'accord du gouvernement, « Myria appelle le nouveau gouvernement à baser sa politique sur les faits et le respect des droits fondamentaux », https://www.myria.be/files/2020_10_02_CP_Gvt.pdf.

2.1.2. Le Conseil d'État recadre les conditions de détention des familles avec enfants mineurs

En avril 2019, le Conseil d'État⁸⁴ a suspendu, le temps du traitement du recours sur le fond, l'exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal⁸⁵ qui détermine les règles de fonctionnement des unités familiales du 127 bis. C'est là qu'étaient détenues, depuis août 2018 et jusqu'alors, des familles avec enfants mineurs dans l'attente de leur éloignement⁸⁶.

Le 1^{er} octobre 2020, le Conseil d'État a rendu son arrêt. Il a annulé trois dispositions permettant : 1) au personnel du centre fermé d'entrer sans avertissement préalable dans les unités familiales entre 6 et 22 heures (et, dans certains cas moyennant un avertissement, en dehors de ces heures également) ; 2) de limiter l'accès des enfants aux espaces extérieurs à deux heures par jour et 3) de placer un enfant de 16 ans et plus en isolement. Il a par ailleurs rejeté certains griefs, dont celui qui reprochait à l'arrêté royal l'absence de disposition relative à l'implantation des unités familiales pour éviter toute pollution atmosphérique et sonore susceptible de nuire aux familles. Il ne s'agit néanmoins que d'une annulation partielle, le Conseil d'État prévoyant la réouverture des débats pour certains moyens.

L'accord de gouvernement indique que les mineurs ne pourront plus être détenus en centre fermé⁸⁷. Myria espère que cette volonté se verra consacrée par l'introduction dans la loi sur les étrangers de l'interdiction de la détention

84 CE, n°244.190 du 4 avril 2019.

85 AR du 22 juillet 2018 modifiant l'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.

86 Entre août 2018 et avril 2019, 9 familles (avec 20 enfants au total) ont été détenues dans les unités fermées. Parmi elles, 6 familles ont été détenues pendant plus de 14 jours, dont 4 pendant plus de 24 jours et, dans ce dernier groupe, une a été détenue pendant plus de 54 jours (avec une pause de 4 jours en maison de retour). Pour plus de détails voir Myria, *avis sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'interdiction de mettre des mineurs en détention (DOC 55 0892/001)*, 15 septembre 2020, https://www.myria.be/files/Avis_Myria_proposition_de_loi_55_0892.001.pdf.

87 Accord du gouvernement, 30 septembre 2020, p. 95. En décembre 2019, une proposition de loi a été rédigée visant à inscrire dans la loi l'interdiction de détention des mineurs, sur laquelle Myria a rédigé un avis : *Avis de Myria sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'interdiction de mettre des mineurs en détention (DOC 55 0892/001)*, <https://www.myria.be/fr/publications/lavis-sur-linterdiction-de-mettre-des-mineurs-en-detention>.

de l'ensemble des enfants dans un contexte migratoire⁸⁸. Myria a rendu un avis à la Commission intérieure de la Chambre, en septembre 2020, sur une proposition de loi relative à l'interdiction de mettre des mineurs en détention et qui reprend plus en détail sa position à ce propos⁸⁹.

2.1.3. Le processus de ratification de l'OPCAT toujours en cours

En 2018, le Parlement fédéral et les parlements des entités fédérées ont approuvé les normes d'assentiment pour la ratification du Protocole facultatif à la Convention contre la torture ou autres traitements inhumains ou dégradants (OPCAT)⁹⁰. Néanmoins, le pouvoir exécutif n'a pas encore déposé les instruments de ratification de ce traité auprès des Nations Unies. Si l'accord de gouvernement reste muet à ce sujet, il est par contre prévu que les Affaires étrangères déposent les normes de ratification une fois que la forme que prendra le Mécanisme national de prévention (MNP)⁹¹ aura été décidée.

Une réflexion, menée par le SPF Justice et alimentée par les organismes de contrôle des lieux de privation de liberté et donc potentiellement concernés, est en cours pour déterminer comment mettre en place le MNP. Aucun d'entre eux ne répond actuellement complètement aux conditions nécessaires pour l'être. La solution envisagée est donc d'élargir la compétence d'un ou plusieurs organismes existant. Deux principales options sont sur la table : l'élargissement des compétences du Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire ou l'élargissement des compétences du collège des médiateurs fédéraux

88 L'article 74/9 à la loi sur les étrangers permet encore actuellement la détention des familles avec enfants mineurs dans certaines conditions. Les mineurs non accompagnés ne peuvent par contre, conformément à l'article 74/19 de la loi sur les étrangers, plus être détenus. Cependant les mineurs étrangers arrêtés à la frontière et pour lesquels il existe un doute sur la minorité pourront être détenus pendant la durée du test (en principe pour une durée maximale de trois jours ouvrables, délai pouvant exceptionnellement être prolongé de trois jours ouvrables supplémentaires), conformément à l'article 41 §1 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile. Il n'existe pas de disposition similaire pour les étrangers mineurs arrêtés sur le territoire pendant la procédure de détermination de l'âge en cas de doute sur leur minorité. En pratique, ils sont également détenus dans des centres fermés (information communiquée à Myria lors de la visite du CIB le 24 mai 2019 et de la visite du centre 127bis le 27 mai 2019).

89 Myria, *Avis de Myria, Centre fédéral Migration, sur la proposition de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne l'interdiction de mettre des mineurs en détention (DOC 55 0892/001)*, 15 septembre 2020, www.myria.be/files/Avis_Myria_proposition_de_loi_55_0892.001.pdf.

90 Chambre des représentants, projet de loi du 21 juin 2018, portant assentiment du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté à New York, le 18 décembre 2002, DOC 54-3192/001.

91 MNP : mécanisme effectuant de visites régulières des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La Belgique dispose en principe d'un délai d'un an après la ratification du protocole pour mettre en place son MNP.

et des entités fédérées. Les autres organismes existants garderaient néanmoins leurs compétences sur la détention.

2.1.4. Nouvelle instruction de Fedasil sur la mise en œuvre du trajet de retour des demandeurs d'asile déboutés gravement malades

Depuis novembre 2019, Fedasil peut permettre à des demandeurs d'asile déboutés gravement malades⁹² qui en font la demande de suivre leur trajet de retour depuis la place d'accueil dans laquelle ils se trouvent (sans devoir être transférés vers une place ouverte de retour).⁹³

Encadré 1 : La Commission Bossuyt présente son rapport final

Le 15 septembre 2020, la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers (Commission Bossuyt) a présenté son rapport final à la ministre chargée de l'Asile et de la Migration, Maggie De Block⁹⁴. Ce rapport vient compléter le rapport intermédiaire que la Commission lui avait transmis le 22 février 2019.

Pour rappel, c'est en mars 2018 et suite à l'affaire des Soudanais que cette Commission a vu le jour. Mandatée pour deux ans et composée principalement des instances impliquées dans la mise en œuvre des politiques d'asile et d'éloignement⁹⁵, elle avait pour mission d'évaluer l'exécution pratique des dispositions légales et réglementaires dans le cadre de la politique de retour ainsi que la collaboration entre les différents acteurs⁹⁶.

92 Cela concerne des personnes dont les besoins médicaux ne pourront pas être pris en charge, ou très difficilement, depuis une place ouverte de retour (par exemple : une personne dialysée ou avec un handicap sévère).

93 Fedasil, *Instruction : accompagnement au retour : exception médicale aux places ouvertes de retour*, 14 novembre 2019 : www.cire.be/download/287/instructions-de-fedasil/11355/2019-11-14-instruction-trajet-retour-exceptions-medicales-por.pdf (FR) et www.agii.be/sites/default/files/bestanden/instructie_terugkeerttraject_medische_uitzondering_otp.pdf (NL).

94 *Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers*, 15 septembre 2020.

95 La Commission est composée du Directeur général de l'OE, du Commissaire général de la Police fédérale, de l'Inspecteur général de l'AIG, du Directeur général de Fedasil, du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, d'un représentant de l'association belge des pilotes et d'un représentant du transporteur aérien public.

96 Article 1 §2 de la Déclaration de création d'une commission temporaire pour l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 7 mars 2018.

Fin octobre 2020, Myria⁹⁷ a été auditionné par la Commission de l'Intérieur de la Chambre pour commenter ce rapport final⁹⁸. Myria a également rédigé une note d'analyse du rapport final⁹⁹ qui complète celle déjà faite par Myria sur le rapport intermédiaire de cette Commission¹⁰⁰.

Dans ses réactions au rapport, Myria a tout d'abord salué le travail de la Commission et la transparence que celui-ci offre sur certains aspects (par exemple la présentation détaillée de chacune des étapes et procédures liées au retour, et celle des budgets alloués). Il en a ensuite pointé ses lacunes, notamment que le rapport reflète la perception des instances de la Commission, mais qu'il n'intègre pas la perspective des autres acteurs, publics (les communes par exemple) ou non (les associations de terrain, les étrangers eux-mêmes...). Le rapport se base par ailleurs sur des postulats peu nuancés et peu étayés (coût élevé du séjour irrégulier pour la société, détention des personnes indispensable pour parvenir à leur éloignement, etc.) et qu'une analyse approfondie (tant quantitative que qualitative) fait défaut. Le renforcement d'une approche sécuritaire et répressive, au cœur du rapport, plaide pour une augmentation considérable des places en centre fermé, qui s'inscrit dans la lignée du « Master plan centres fermés ». Il vise à augmenter la capacité de détention alors que, sur base des chiffres des années précédentes, le lien entre celle-ci et l'augmentation des retours reste questionnable¹⁰¹. Et ce, alors même que tout ce qui porte sur la détention en tant que telle est pratiquement absent du rapport.

Myria a aussi insisté sur l'importance d'analyser plus en détail les chiffres récents. Entre 2016 et 2019, on observe en effet une augmentation de 19% des arrestations administratives (passant de 29 059 en 2016 à 34 693 en

2019) et de 36% des premières détentions en centre fermé (passant de 6 311 à 8 555). Parallèlement et sur la même période, les retours volontaires diminuent de 45% (passant de 4 667 à 2 559) et les rapatriements de 20% (passant de 4 651 à 3 743). Les refoulements, eux, augmentent de 50% (passant de 1 543 à 2 318). La capacité moyenne de détention en centre fermé reste stable sur la période. Le postulat selon lequel plus de détentions mèneraient à plus de retours volontaires et plus d'éloignements semble contradictoire avec les chiffres récents.

Enfin, Myria s'est penché sur quelques éléments importants mis en avant dans le rapport et y a confronté ses propres réflexions et analyses. Cela porte sur : la proposition de la Commission de transférer le contrôle de la détention administrative du pouvoir judiciaire¹⁰² au Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE, juridiction administrative)¹⁰³, la proposition qu'elle fait de pénaliser davantage le séjour irrégulier pour faciliter les contrôles à domicile, les alternatives à la détention, la question de l'examen du risque de mauvais traitement en cas de retour (article 3 CEDH), les mécanismes de contrôle et de monitoring de l'ensemble des étapes du processus de retour.

Dès l'annonce de la mise en place de la Commission Bossuyt, Myria a salué l'initiative, mais a, d'emblée, pointé ses faiblesses, liées à son caractère temporaire, son manque d'indépendance et la portée limitée de son mandat. Le fruit de son travail en est l'illustration. Myria continue donc à plaider pour la mise en place d'une commission permanente chargée de réaliser, en toute indépendance, une évaluation plus globale de la politique d'éloignement dans son ensemble. Une proposition de loi a été déposée dans ce sens en octobre 2020¹⁰⁴. Myria, à la demande de la Chambre, a rendu un avis écrit sur celle-ci¹⁰⁵.

97 D'autres acteurs ont également été auditionnés, tels que notamment certains membres de la Commission, le CIRE et Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

98 L'enregistrement vidéo et la retranscription de l'audition dans son intégralité sont disponibles sur <https://www.myria.be/fr/agenda-1/audition-du-rapport-final-de-la-commission-bossuyt-1>.

99 Myria, *Note de Myria sur le rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique de retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers*, à paraître en 2021.

100 Myria, *Analyse du rapport intérimaire de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement des étrangers* (Commission Bossuyt), octobre 2019.

101 Voir ci-dessus Partie 1 : Chiffres.

102 Chambres du Conseil et, en appel, Chambres des mises en accusation.

103 Voir encadré 2 ci-dessous.

104 Ch. des Représentants, Proposition de loi portant création d'une commission permanente pour le suivi de la politique d'éloignement des étrangers (DOC 55 1569/001), 13 octobre 2020.

105 Myria, Avis de Myria, le Centre fédéral Migration, sur la proposition de loi portant création d'une Commission permanente pour le suivi de la politique d'éloignement des étrangers (13 octobre 2020) –DOC 55 1569/001, 24 mars 2021, https://www.myria.be/files/Avis_Myria_-_Proposition_de_loi_55_1569-001.pdf.

Encadré 2 : Les recours contre la détention et les mesures d'éloignement : vers une modification du système actuel ?

L'étranger détenu administrativement peut introduire différents types de recours.

Il peut déposer une requête contre la décision qui le prive de sa liberté auprès du pouvoir judiciaire, devant les juridictions d'instruction (chambre du conseil, chambre des mises en accusation en appel et Cour de cassation)¹⁰⁶. Les juridictions d'instruction ne peuvent apprécier que la légalité, et non l'opportunité, de la décision de détention. Myria a déjà formulé une recommandation pour élargir le champ de ce contrôle¹⁰⁷.

Des discussions sur ce recours contre la détention ont eu lieu récemment, notamment dans le contexte de la mercuriale du procureur général près de la Cour de cassation, en septembre 2019¹⁰⁸, et du rapport final de la Commission Bossuyt de septembre 2020¹⁰⁹. Cette Commission recommande de transférer ce contrôle vers le Conseil du Contentieux des Étrangers, la juridiction administrative compétente en matière d'asile et de migration. Cela suscite différentes réflexions, notamment la constitutionnalité de cet éventuel transfert. En effet, l'article 144 de la Constitution prévoit que les différends relatifs à des droits civils relèvent de la compétence exclusive des tribunaux. Les droits politiques peuvent être soumis au contrôle d'une juridiction administrative. Considérer le droit au recours contre la détention administrative d'un étranger comme un droit politique n'est pas si évident¹¹⁰. De plus, ce transfert renforcerait encore la différence de contrôle entre la détention pénale et administrative, et les garanties des personnes détenues selon leur type de détention. L'opportunité d'un tel transfert pose aussi question eu égard à la complexité de la procédure actuelle auprès du CCE.

En effet, l'étranger détenu a actuellement la possibilité

d'introduire un recours contre la décision de retour, l'OQT, devant le CCE. Dans la mesure où son éloignement risque d'intervenir avant que le CCE ne puisse se prononcer sur une demande en annulation et/ou en suspension contre cet OQT, qui n'ont pas d'effet suspensif, l'étranger détenu peut introduire une demande de suspension de cet OQT en extrême urgence¹¹¹. Cette demande est en principe suspensive de la décision d'éloignement. Néanmoins, il doit prouver l'extrême urgence, invoquer des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte contesté et démontrer que l'exécution de l'acte entraînerait un préjudice grave et difficilement réparable¹¹². En outre, le CCE a précisé récemment, dans un arrêt rendu en assemblée générale¹¹³, qu'une demande de suspension en extrême urgence ne peut être introduite que par un étranger, objet d'une mesure d'éloignement ou de refoulement dont l'exécution est imminente, confirmant ainsi le caractère exceptionnel de cette mesure.

Depuis 2014¹¹⁴, les conditions applicables à l'extrême urgence devant le Conseil d'État (CE) pour le reste du contentieux administratif (par exemple pour l'urbanisme, l'environnement, l'enseignement, etc.) ont été assouplies. Il n'est plus nécessaire de faire valoir un préjudice grave et difficilement réparable. Seules l'urgence et l'existence d'un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation doivent être démontrées. D'autres aménagements ont été apportés à la procédure devant le CE : il n'est plus obligatoire d'introduire le recours en suspension dans le même acte que celui d'annulation ou qu'un recours en suspension simple et en extrême urgence peuvent généralement être introduits parallèlement.

Les règles précédemment applicables auprès du CE sont restées d'application au CCE. Il est étonnant que les mêmes simplifications n'aient pas été apportées, sachant que l'intention du législateur lors de la création du CCE semblait clairement de mettre en place un système similaire à celui du CE¹¹⁵.

106 Art. 71 à 74 de la loi sur les étrangers.

107 Myria, *Rapport annuel migration 2011*, pp. 148-152.

108 Mercuriale 2019, *Version intégrale de l'étude présentée dans le discours de rentrée prononcé par Monsieur le procureur général près de la Cour de cassation de Belgique, André Henkes à l'audience solennelle du 2 septembre 2019*, La privation de liberté d'un étranger et le recours auprès du pouvoir judiciaire, https://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/cour_de_cassation_pg_mercuriale_2019_fr.pdf.

109 *Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique de retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers*, 15 septembre 2020.

110 Voir Myria, *Note sur le rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique de retour volontaire et de l'éloignement forcé des étrangers*, à paraître en 2021.

111 Ou demander des mesures provisoires si un recours en suspension et en annulation a déjà été introduit contre l'OQT.

112 Art. 39/82 de la loi du 15 décembre 1980.

113 CCE, AG, 24 juin 2020, n° 237 408.

114 Loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État.

115 Voir Chambre des Représentants, *Projet de loi réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers*, Doc. Parl., sess. ord. 2005-2006, n°2479/001, p. 18 : « Ce n'est en principe pas suspensif de plein droit, mais on peut demander la suspension ordinaire et en cas d'exécution forcée imminente, la suspension en extrême urgence. La compétence d'annulation et de suspension a le même contenu et la même portée que celle du Conseil d'État, si bien qu'il suffit de renvoyer à celle-ci ».

La condition du préjudice grave et difficilement réparable est souvent susceptible d'entraîner le rejet d'une demande en extrême urgence¹¹⁶. Il semblerait donc utile, selon Myria, de revoir cette exigence comme réalisée devant le CE pour le reste du contentieux administratif.

La jurisprudence des cours européennes a mis en exergue plusieurs difficultés liées aux recours contre les décisions privatives de liberté (système qui ne permet pas toujours une décision à bref délai) et de retour (question de l'effet suspensif de plein droit des décisions risquant d'entraîner un risque de traitement inhumain ou dégradant)¹¹⁷.

Dans la réflexion menée sur le recours contre la détention, il conviendrait, selon Myria, de s'attacher à réformer le système contre les décisions privatives de liberté, mais aussi celles de retour, afin de le simplifier et le rendre conforme à la jurisprudence des cours européennes.

La juridiction en charge du contrôle de la détention devrait à tout le moins avoir des juges spécialisés en droit des étrangers (ce qui pourrait aussi être mis en place auprès des juridictions d'instruction) et offrir un recours de plein contentieux (légalité et opportunité de la détention). Outre le système de plaintes auprès de la Commission des plaintes, qui devrait être renforcé, un véritable recours contre les conditions de détention devrait également être établi. Une réflexion pourrait aussi être menée sur la systématisation du contrôle de la détention administrative en le rendant automatique, comme en matière pénale.

2.2. Jurisprudence

De nombreux jugements et arrêts ont été rendus depuis 2019 par les juridictions belges sur la détention et l'éloignement. Myria en propose ici une sélection.

2.2.1. Recours devant la Cour constitutionnelle sur les lois « ordre public »

Par deux arrêts de juillet 2019, la Cour constitutionnelle s'est penchée sur les modifications introduites à la loi sur les étrangers suite à l'adoption en 2017 des lois dites « ordre public »¹¹⁸.

Dans le premier arrêt¹¹⁹, elle a examiné plus précisément la perte de l'automatisme du caractère suspensif contre l'éloignement durant le délai fixé pour l'introduction du recours, lorsque la décision de retour est fondée sur des raisons impérieuses de sécurité nationale. Elle a estimé que cela s'appliquait également aux décisions fondées sur des « raisons graves d'ordre public ou de sécurité nationale ». La Cour estime que le législateur et la jurisprudence ont suffisamment défini ces concepts afin qu'il n'y ait pas d'incertitude sur leur application. Elle juge également que le droit au recours effectif des intéressés est garanti grâce à l'ensemble des voies de recours dont ils disposent, en particulier le droit de demander une suspension en extrême urgence si l'éloignement est imminent. Myria demeure d'avis que, comme estimé a contrario lors de l'adoption de cette loi¹²⁰, cette mesure pose question eu égard au droit au recours effectif, malgré l'existence d'un recours en extrême urgence.

Dans le second arrêt¹²¹, la Cour valide la disposition¹²² suite à laquelle en cas de nouvelle demande de séjour, l'OQT peut simplement être suspendu. En cas de rejet de la demande, il n'est donc plus nécessaire de reprendre un OQT. Ceci, sous réserve de l'interprétation de la Cour qui considère cet OQT comme une décision de retour, au sens de la directive retour, à savoir une décision qui constate l'irrégularité du séjour. Suite au refus de la

116 Pour son rapport annuel de 2010, Myria avait examiné plus de 200 décisions prises par le CCE suite aux demandes de suspension en extrême urgence contre les décisions de refoulement. Seulement quatre donnaient lieu à une suspension. Myria avait conclu que « le niveau d'exigence requis par le CCE pour qu'il juge établie l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable constitue le motif de rejet principal des recours en extrême urgence introduits contre une décision de refoulement. La charge de la preuve de l'existence d'un tel risque incombe entièrement au requérant qui doit en détailler les différents éléments, éventuellement à l'aide de documents probants. (...) Le CCE traite l'appréciation de l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable de manière autonome par rapport à celle de l'existence de moyens sérieux. C'est ainsi que, régulièrement, il s'abstient de se pencher sur la légalité même de la décision de refoulement au regard des moyens invoqués, dès lors qu'il a estimé que l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable n'était pas établie par l'étranger ». Voir Myria, *Rapport annuel Migration*, 2010, pp. 182-185.

117 Voir ci-dessus Partie 2, point 1.2.1., la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

118 Pour plus d'informations sur ces lois, voir Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, Encadré 2. Nouvelles législations pouvant permettre de mettre fin au séjour - les lois « ordre public », pp. 52-53.

119 Cour const., n° 111/2019, 18 juillet 2019, concernant la loi du 15 mars 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980.

120 Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, Encadré 2 - Les lois ordre public, p. 51-53

121 Cour const., n° 112/2019, 18 juillet 2019, concernant la loi du 24 février 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980.

122 Art. 1/3 de la loi sur les étrangers, introduit par l'article 5 de la loi du 24 février 2017 modifiant la loi sur les étrangers afin de renforcer la protection de l'ordre public et de la sécurité nationale.

nouvelle demande, si un laps de temps significatif s'est écoulé depuis l'adoption de l'OQT, la décision d'exécuter l'OQT et donc d'éloigner l'étranger doit être examinée par les autorités sous l'angle des risques de violation des articles 3 et 8 de la CEDH. Cette décision d'éloignement, qui peut prendre la forme d'une décision de reconduite à la frontière, doit être rendue par écrit, être motivée et être susceptible de faire l'objet d'un recours. La Cour constitutionnelle estime aussi que le contour des termes « ordre public », « sécurité nationale », et « gravité », utilisés pour définir quand il peut être mis fin au droit de séjour sont suffisamment clairs sur base de la législation et les jurisprudences belge et européenne. La Cour interprète la disposition spécifiant qu'il doit être tenu compte « de la situation familiale » lorsqu'est prise une décision de fin de séjour pour des raisons d'ordre public ou de sécurité nationale, comme intégrant aussi la nécessaire prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Elle valide la délivrance d'une interdiction d'entrée pour une durée supérieure à cinq ans aux citoyens UE constituant une menace grave. Mais l'absence de durée légale maximale fixée par la loi pour ce type d'interdictions d'entrée ne signifie pas qu'elles puissent être à durée illimitée : les autorités devront la déterminer sur base des circonstances propres à la situation. La Cour pose enfin deux questions préjudicielles à la CJUE : l'une concernant la possibilité d'imposer des mesures préventives au risque de fuite au citoyen UE et au membre de sa famille pendant le délai octroyé pour quitter le territoire ; l'autre visant la possibilité de prévoir une durée de détention maximale applicable aux citoyens UE et leurs membres de famille, dont le séjour a pris fin pour des raisons d'ordre public, similaire à celle pour les ressortissants de pays tiers (8 mois).

2.2.2. Une condamnation pour trouble à l'ordre public n'est pas nécessaire, mais une enquête rigoureuse est requise avant toute tentative d'éloignement

Le CCE¹²³ a estimé que la condamnation d'un étranger n'était pas nécessaire pour prendre une décision de fin de séjour et un OQT pour des raisons d'ordre public. Le comportement de l'intéressé peut suffire à justifier l'adoption de ces décisions.

L'OE avait pris la décision attaquée car l'intéressé représentait une menace grave pour la sécurité nationale

123 CCE, 16 novembre 2018, n° 212381. L'OE a pris cette décision en application de l'art. 44bis, §2 de la loi sur les étrangers.

et l'ordre public. Une note de la Sûreté de l'État a révélé que l'intéressé, porte-parole de Sharia4Belgium, incitait à la haine, à la violence et au soutien des groupes terroristes. L'OCAD a également déclaré qu'il représentait une menace (très) sérieuse. Il n'est donc pas nécessaire que l'étranger concerné ait été effectivement condamné.

2.2.3. Une personne déchue de la nationalité belge peut être éloignée vers le Maroc

Dans une affaire jugée en chambre réunie¹²⁴, le CCE a considéré que l'éloignement vers le Maroc d'une personne déchue de sa nationalité belge suite à une condamnation pour des faits de terrorisme était légale. Il a estimé qu'il ne ressortait pas des éléments apportés par l'intéressé que son éloignement entraînerait un risque de torture ou de traitement inhumain ou dégradant, ou constituerait une ingérence à son droit à une vie privée et familiale.

2.2.4. Droit d'être entendu

Selon le CE¹²⁵, le fait que la police ait complété le rapport administratif¹²⁶, qu'elle transmet à l'OE au moment de l'arrestation de l'étranger, ne respecte pas à suffisance le droit d'être entendu de l'étranger. Ce rapport ne mentionne en effet pas expressément que l'étranger aurait été informé de la volonté de lui délivrer un OQT et de la possibilité de faire valoir ses arguments à cet égard.

2.2.5. Droit d'obtenir réparation en cas de détention illégale après libération

La Cour de cassation¹²⁷ s'est penchée sur la compétence des juridictions d'instruction de juger de la légalité de la détention après la libération de l'étranger concerné. Elle a estimé que le recours introduit devant ces juridictions devenait sans objet dans ces circonstances. Mais cela n'empêche pas à son sens, l'intéressé d'obtenir réparation devant une des juridictions ordinaires¹²⁸ en raison du caractère illégal de la détention.

124 CCE, 21 février 2019, n° 217248.

125 CE, 18 avril 2019, n° 244246.

126 Pour plus d'informations sur le rapport administratif et le droit d'être entendu, voir Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, 3.1.1. La décision d'éloignement et 3.1.2. *L'arrestation et le placement en centre fermé*, pp. 48-57.

127 Cass., 1^{er} avril 2020, P.20.0267.F ; voir aussi : Cass., 25 mars 2020, N° P.20.0229.F.

128 Sur base de l'article 27 de la loi du 13 mars 1973 relative à l'indemnité en cas de détention préventive inopérante.

2.2.6. Prise en compte de l'état de santé au moment d'adopter la décision d'éloignement

La Cour de cassation¹²⁹ a récemment rappelé l'importance de prendre en compte l'état de santé d'un ressortissant de pays tiers lors de la décision d'éloignement¹³⁰ et celle de la détention qui en constitue l'accessoire. La Cour de Cassation a renvoyé devant la chambre des mises en accusation une affaire dans laquelle cet argument n'avait pas été examiné par cette dernière. En l'espèce, l'étranger concerné avait rentré des certificats médicaux, émanant notamment d'un psychiatre, à l'appui d'une demande d'autorisation de séjour qui n'avaient pas été pris en compte lors de l'adoption de la décision d'éloignement.

2.2.7. Pas de détention systématique à la frontière : la décision doit être motivée au cas par cas

La Cour de cassation¹³¹ a rappelé que sur base de l'obligation de motiver les décisions administratives, contenue dans la loi sur les étrangers¹³², la détention d'un étranger refoulé à la frontière doit se fonder sur un examen individualisé de la situation, qui doit ressortir dans la motivation de la décision. La justification de la détention ne peut se contenter de se référer à l'adoption d'une décision de refoulement. Elle suit donc la Chambre des mises en accusation qui estimait que la motivation ne pouvait être stéréotypée, mais devait énoncer les éléments de droit et de fait qui justifient la détention vu les circonstances concrètes. Pour rappel, selon Myria, la loi belge telle que modifiée en 2018 ne prévoit pas explicitement que des mesures moins coercitives doivent être envisagées à la frontière, ce qui n'est pas conforme à la directive accueil¹³³. Cela pose aussi souci en pratique puisque les étrangers refoulés à la frontière sont détenus presque systématiquement (voir *supra*¹³⁴).

2.2.8. L'examen du principe de subsidiarité inclus dans l'évaluation de la légalité de la détention

Dans le contexte d'une affaire où la Cour de cassation s'est penchée sur la compétence du juge de référé en matière de détention administrative d'un demandeur de protection internationale mis à disposition du gouvernement, elle a rappelé l'étendue du contrôle de légalité. Les juridictions d'instruction sont tenues d'examiner la conformité de la détention avec les règles de droit international ayant des effets directs dans l'ordre interne, en ce compris l'article 5, §1^{er}, de la CEDH qui détermine les circonstances dans lesquelles un étranger peut être détenu. De cet article découle un principe de subsidiarité des mesures contraignantes, qui obligera donc les juridictions d'instruction dans ces circonstances à inclure dans son contrôle de légalité l'examen portant sur le fait de savoir « si d'autres moyens auraient pu être utilisés et si d'autres mesures moins contraignantes que cette mesure de privation de liberté auraient pu être prises »¹³⁵.

Encadré 3 : Impact de la crise sanitaire liée au COVID-19 sur le retour, la détention et l'éloignement

L'année 2020 aura indéniablement été marquée par la pandémie de la COVID-19. Dès la mi-mars, des mesures strictes ont été prises d'urgence par le gouvernement en vue de limiter la propagation du virus (confinement, fermeture des frontières et des services et entreprises considérés comme non essentiels, etc.). Les services d'asile et de migration, en ce compris l'accueil et la détention dans le cadre d'un retour forcé, ont été identifiés comme des services essentiels, devant continuer à fonctionner¹³⁶. Les règles sanitaires imposées (notamment la limitation des contacts et le respect d'une distance physique entre les personnes de 1,5m) de même que la fermeture des frontières ont impacté la détention et le retour des étrangers.

129 Cass., 8 janvier 2020, N° P.19.1188.F.

130 L'article 74/13 de la loi sur les étrangers prévoit en effet que « Lors de la prise d'une décision d'éloignement, le ministre ou son délégué tient compte [...] de l'état de santé du ressortissant d'un pays tiers concerné. »

131 Cass., 29 avril 2020, N° P.20.0378.F.

132 Art. 62 §2 de la loi sur les étrangers.

133 Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale. Voir Myria, *MyriaDoc 8, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2018, pp. 26-27 et Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, pp. 234-235.

134 Evolutions récentes au niveau européen, Partie 2, point 1.2.1. Jurisprudence, Cour de Justice de l'Union européenne.

135 Cass., 6 septembre 2019, N° C. 11.0070. F.

136 Article 3 et annexe de l'arrêté ministériel du 18 mars 2020 relatif aux mesures urgentes pour limiter la propagation du coronavirus COVID - 19.

Ainsi, dès les premières mesures prises par le gouvernement et en vue, entre autres, de permettre de respecter un maximum la distanciation sociale au sein des centres fermés ou en raison d'une éventuelle vulnérabilité au COVID-19, l'OE a décidé de libérer un nombre important de personnes détenues (entre le 13 et le 31 mars, 289 personnes ont été libérées sur décisions prises au cas par cas par la direction générale de l'OE) et de limiter les nouvelles détentions (42 pour la même période, notamment des personnes transférées d'une prison ou ayant été refooulées à la frontière). Au 1^{er} avril, le taux d'occupation des centres fermés était de 70%. L'OE indique qu'en période de pandémie COVID-19, c'est la capacité maximale réduite. Les personnes gardées en détention étaient, selon l'OE, principalement des personnes présentant un danger pour l'ordre public¹³⁷. Durant les quinze derniers jours du mois de mars, 69 éloignements ont encore été réalisés, mais ce nombre a fortement chuté dans les semaines suivantes. En effet, il y a eu moins de 20 éloignements entre avril et décembre 2020, même après le 1^{er} confinement, seul un nombre limité d'éloignements ont été réalisés¹³⁸. Les visites extérieures, familiales et amicales, mais aussi des organisations ayant un droit de visite, ont été (pour certaines partiellement) suspendues dès le 13 mars 2020, bien qu'il y ait eu des exceptions, par exemple si quelqu'un devait dire au revoir avant un éloignement. Les avocats ont conservé leurs droits de visite tout au long de la pandémie et les visites ont été progressivement reprises à la fin du mois de mai 2020.

De nombreuses voix¹³⁹ se sont rapidement exprimées pour demander la fermeture des centres fermés pendant la pandémie. Celles-ci pointaient d'une part, les conditions de détention et de promiscuité

(régime de groupe) qui rendent difficile, voire impossible, le respect des mesures sanitaires et d'autre part, le caractère illégal de la détention sur base du principe selon lequel un éloignement doit pouvoir être organisé dans un délai raisonnable¹⁴⁰ (rendu particulièrement difficile avec la fermeture des frontières). Le gouvernement a jugé la fermeture inutile, soutenu en partie par un rapport de Ceval¹⁴¹.

Les tribunaux ont également été saisis de requêtes de mises en liberté invoquant la situation actuelle et la question de la possibilité d'éloigner dans un délai raisonnable. Une jurisprudence contrastée s'est développée. En effet, le 19 mars 2020, la Chambre des mises en accusation de Liège a, par exemple, ordonné une libération dans la mesure où « les circonstances actuelles liées à la crise sanitaire due au coronavirus entraînent qu'à présent il n'est pas possible d'espérer que le requérant puisse être rapatrié dans un délai raisonnable, les vols étant suspendus et les frontières européennes fermées »¹⁴². Une décision similaire a été rendue le même jour par la Chambre des mises en accusation d'Anvers¹⁴³. À l'opposé, certaines décisions ont, quant à elles, rejeté la demande de libération au motif qu'un éloignement était encore possible vu le caractère temporaire des mesures liées au COVID19¹⁴⁴.

Dans un arrêt du 6 mai 2020, la Cour de cassation a estimé que le délai raisonnable dans lequel l'exécution de la mesure devrait avoir lieu est celui « pendant lequel la loi autorise le maintien à cette fin »¹⁴⁵. Il ressort de cette interprétation que tant que les délais maximums de détention ne sont pas atteints, la détention reste justifiée (ce qui semble contraire à la jurisprudence de la CourEDH¹⁴⁶).

137 Voir aussi : Ch. des Repr., Compte-rendu intégral, Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives, 8 avril 2020, CRIV 55 COM 141, p. 18.

138 Entre avril et le 31 décembre 2020, il y a eu un éloignement sur un vol régulier escorté par la police fédérale et en décembre 2020, trois personnes ont été renvoyées par un vol spécial. Pour plus de détails, voir les chiffres présentés ci-après.

139 Notamment : CIRE, Communiqué de presse « Courrier à Maggie De Block : Mesures d'urgence en vue d'endiguer la propagation du COVID-19 aux personnes migrantes », 18 mars 2020 (www.cire.be/communique-de-presse/mesures-durgence-en-vue-dendiguer-la-propagation-du-covid-19-aux-personnes-migrantes), *Le Vif*, Carte blanche - « Coronavirus : la détention des personnes migrantes en centre fermé est devenue illégale (avocat.be) », 18 mars 2020 (www.levif.be/actualite/belgique/coronavirus-la-detention-des-personnes-migrantes-en-centre-ferme-est-devenue-illegale/article-opinion-1266457.html?cookie_check=1606765230).

140 Articles 7, alinéa 6 et 74/5, §3 de la loi sur les étrangers. Pour une analyse détaillée de la jurisprudence sur la perspective d'éloignement dans un délai raisonnable et de documents pertinents pour les personnes détenues en situation COVID-19, voir : NANSEN, *Vulnérabilités en détention et accès à la protection internationale : Rapport (2019-2020)*, 9 novembre 2020, <https://nansen-refugee.be/2020/11/09/vulnerabilites-en-detention-et-acces-a-la-protection-internationale-rapport-2019-2020>.

141 Le Ceval est un organe consultatif qui a conseillé le Conseil national de sécurité. Pour le rapport, voir : https://d34j62pglfm3rr.cloudfront.net/ceval/37_20200511-1_Risico-evaluatie-Ceval-asielcentra-transmigranten-daklozen-gesloten-centra.pdf.

142 Liège (mis.acc.), 19 mars 2020.

143 Anvers, (mis.acc.), 19 mars 2020.

144 Voir notamment : Anvers (mis. acc.), 24 avril 2020 et Corr. Courtrai (ch. cons.), 31 mars 2020.

145 Cass., 6 mai 2020, P.20.0445.F/2 (et également Cass., 10 juin 2020, N° P.20.0603.F).

146 Notamment : Cour Eur. D. H., J.N. c. Royaumi-Uni, 19 mai 2016, §83 et 90.

Notons que rapidement également, des recommandations ont été édictées, notamment par le CPT¹⁴⁷, sur le traitement à réserver aux personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

Suite à des signalements de personnes détenues sur leurs conditions de détention, Myria a réalisé en avril et en mai des visites dans trois centres fermés (Merksplas, Bruges et Vottem). Il a rédigé un rapport¹⁴⁸ avec des données chiffrées (profils des personnes détenues, nombre de personnes libérées et d'éloignements hebdomadaires, évolution du taux d'occupation, etc.), une analyse des mesures de prévention, d'hygiène et en cas de contamination. Myria développe constats et recommandations notamment de « prévoir plus de transparence dans des situations extrêmes telles que celles vécues avec la COVID-19. L'OE devrait pouvoir, dans ce genre de crise, rendre publics hebdomadairement le nombre de personnes toujours détenues en centres fermés, les profils de ces personnes ainsi qu'appliquer des critères clairs pour les libérations »¹⁴⁹.

Durant l'été, la propagation du virus a quelque peu ralenti et certaines mesures ont été assouplies par le gouvernement. Le 1^{er} juillet, les visites familiales ont été à nouveau autorisées et le 15 juillet, la suspension du droit de visite des ONG a été levée par l'OE, moyennant

le respect d'une série de mesures (les visites ont lieu non plus dans les ailes, mais dans un local équipé de plexiglas, limitation à un résident à la fois, respect des gestes barrières). Les visites familiales ont été ensuite à nouveau restreintes à partir du 3 novembre (un adulte avec enfants, une fois par semaine).

Fin décembre 2020, le centre fermé de Bruges a été vidé des personnes détenues et du personnel suite à un cluster (un peu plus de quarante membres du personnel ont été testés positifs ainsi que 9 personnes détenues). Toutes les personnes détenues ont donc été testées et transférées vers d'autres centres fermés (au 127bis et CIM). Début janvier 2021, le CIB a été réouvert et les personnes transférées dans d'autres centres (et toujours détenues) ont été renvoyées au centre fermé de Bruges. L'OE a expliqué que le personnel avait été sensibilisé sur la nécessité d'une vigilance accrue et sur l'importance de respecter les mesures.

En 2020, parmi les étrangers détenus en centres fermés, un total de 26 personnes ont été testées positives au Covid-19 : 6 à Caricole, 1 à 127bis, 9 au CIB, 2 au CIM, 5 au CIV et 3 au CIH. La première contamination confirmée d'une personne en détention a été identifiée le 8 juillet 2020. Pour le cluster du CIB, les infections concernaient des personnes qui avaient été infectées au début de leur détention dans le centre fermé.

147 CPT, Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de coronavirus (COVID-19), 20 mars 2020, <https://rm.coe.int/16809cfa4a>.

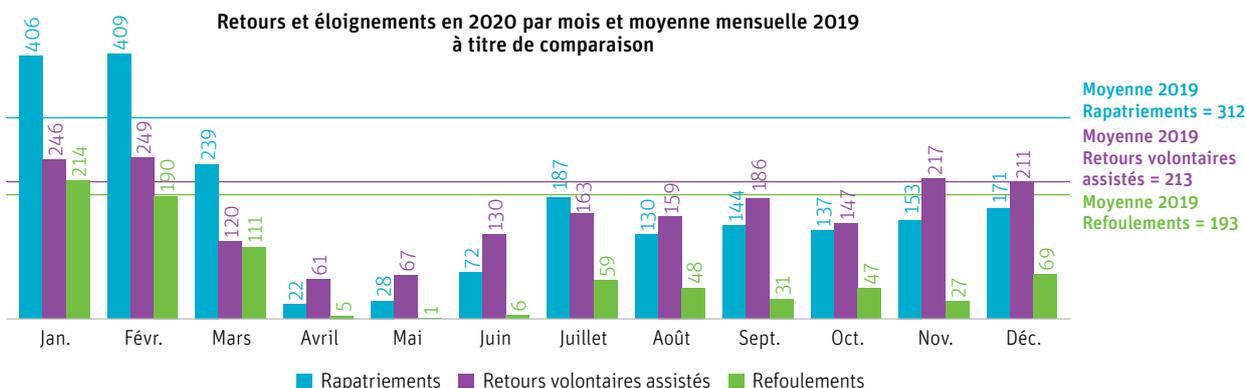
148 Myria, *Rapport visites de Myria dans les centres fermés de Merksplas, Bruges et Vottem entre le 10 avril et le 14 mai 2020 dans le cadre de la pandémie de COVID-19*, juillet 2020, https://www.myria.be/files/Rapport_visites_aux_centres_fermes_-_COVID-19.pdf.

149 Myria, *Rapport visites de Myria dans les centres fermés de Merksplas, Bruges et Vottem entre le 10 avril et le 14 mai 2020 dans le cadre de la pandémie de COVID-19*, juillet 2020, p. 13, https://www.myria.be/files/Rapport_visites_aux_centres_fermes_-_COVID-19.pdf.

L'impact du COVID-19 sur les retours et les éloignements

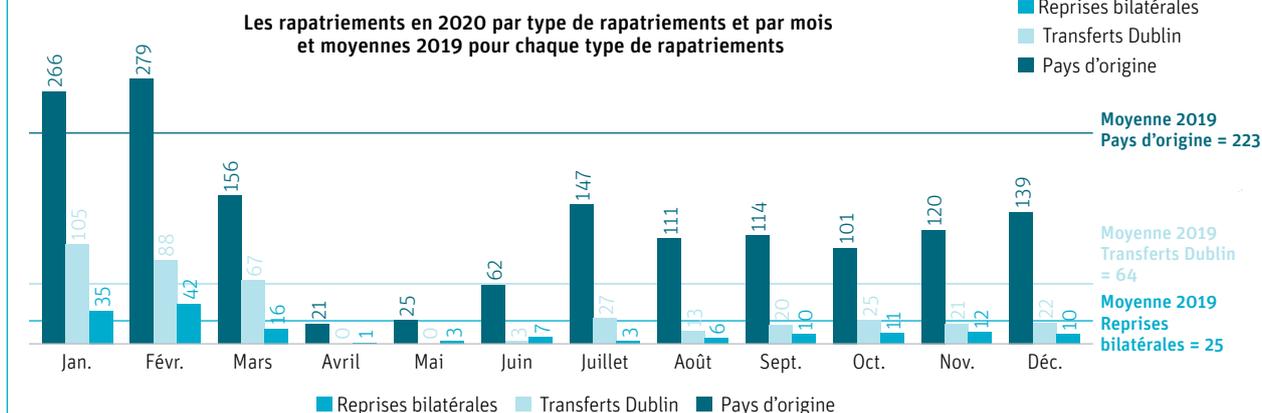
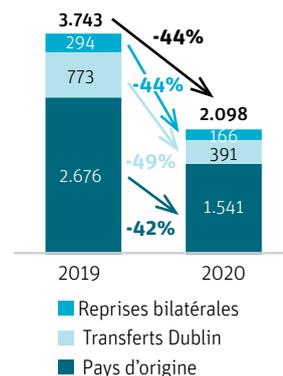
L'ensemble des retours et des éloignements ont diminué de 44% entre 2019 et 2020, passant de 8.620 en 2019 à 4.862 en 2020. Leur organisation pendant la pandémie a dû faire face à plusieurs types de difficultés comme, par exemple, la diminution du trafic aérien et l'annulation de vols, la fermeture des frontières, la diminution de la capacité des centres fermés afin de permettre la distanciation requise à des fins sanitaires, l'organisation de tests Covid-19 avant l'embarquement, y compris pour les escorteurs, l'organisation de quarantaine dans le pays de destination.

- Parmi ceux-ci, ce sont les **refoulements** qui ont diminué le plus (-65%), sans doute impactés davantage par la diminution de la mobilité internationale.
- Les **retours volontaires** ont diminué plus légèrement (-24%). De nombreux migrants ont continué à y recourir, entre autres, suite à la perte de ressources financières liées à la crise de la Covid-19. Entre avril et décembre (à l'exception du mois de juillet), les retours volontaires étaient d'ailleurs plus nombreux que les rapatriements.
- Les **rapatriements** (vers le pays d'origine, transferts Dublin et reprises bilatérales (voir encadré ci-dessous)) ont diminué de 44% entre 2019 et 2020. Ils ont très fortement chuté pendant le premier confinement pour augmenter pendant l'été et se maintenir ensuite, tout en restant largement en dessous de la moyenne mensuelle de 2019.



Les rapatriements par type

Les différents types de rapatriements ont suivi des tendances similaires, bien que les transferts Dublin (-49%) aient diminué légèrement plus fortement que la moyenne et les rapatriements vers le pays d'origine légèrement moins fortement (-42%). Ils ont tous été fortement impactés par le premier confinement. Il n'y a d'ailleurs pas eu de transfert Dublin ni en avril ni en mai. Ils ont augmenté en juin et en juillet pour se stabiliser, tout en restant largement en dessous de la moyenne mensuelle de 2019.

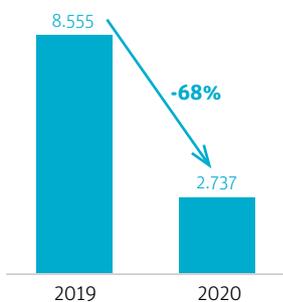


L'impact du COVID-19 sur la détention en centre fermé

Entre 2019 et 2020, le nombre de premières détentions a diminué de 68%, passant de 8.555 en 2019 à **2.737** en 2020.

La chute est particulièrement marquée entre février et avril 2020. De 624 premières détentions en février, ce nombre passe à 339 en mars puis à 17 en avril. Leur nombre augmente légèrement par la suite pour atteindre 195 en décembre 2020, tout en restant fortement en dessous de la moyenne mensuelle de 2019 de 713 premières détentions par mois.

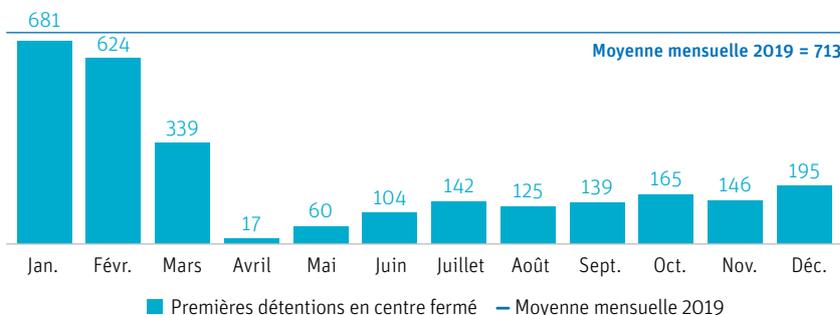
Diminution de 68% des premières détentions en centre fermé entre 2019 et 2020



Le taux d'occupation de l'ensemble des centres fermés est passé de 84% le 13 mars 2020 à 52% le 1^{er} mai 2020. Il a ensuite augmenté pendant l'été pour atteindre 72% le 1^{er} juillet 2020, puis a de nouveau baissé jusqu'à 48% le 1^{er} novembre 2020 pour finir l'année avec un taux d'occupation de 52% pour l'ensemble des centres fermés le 1^{er} décembre 2020.

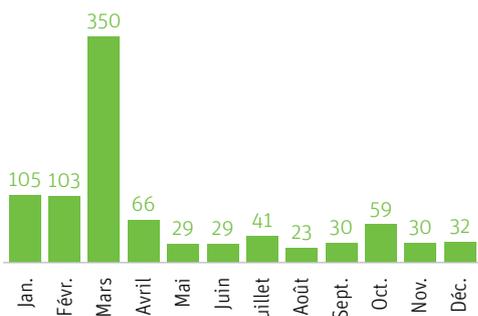
Les données sur le taux d'occupation par centre fermé présentent des différences de tendances selon ceux-ci. On voit ainsi que le taux d'occupation du 127bis a baissé davantage que ceux des autres centres pour atteindre 27% le 1^{er} mai 2020, mais que le taux d'occupation du CIM est par contre resté élevé pendant la première partie de l'année 2020.

Premières détentions en centre fermé en 2020, données mensuelles



350 libérations en mars 2020

Nombre de libérations depuis les centres fermés par mois en 2020

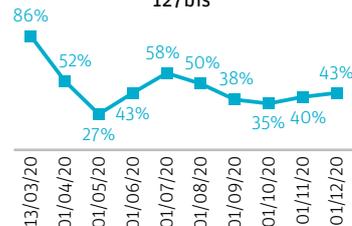


Au total, **897 personnes ont été libérées** des centres fermés en 2020. Le mois de mars présente un nombre record de 350 libérations, dont 289 à partir du 13 mars 2020. Celles-ci étaient liées à l'imposition du respect des mesures sanitaires (distanciation, nombre maximum de personnes par chambre, etc.) liées au confinement.

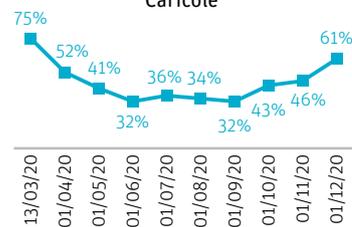
Évolution du taux d'occupation des centres fermés



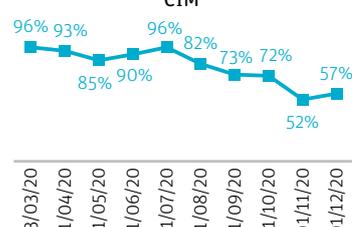
127bis



Caricole



CIM



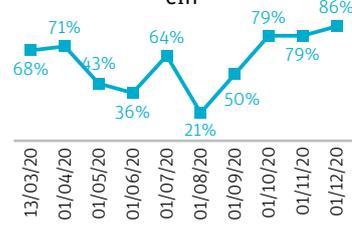
CIB



CIV



CIH





© Belga Image

Partie 3

**Focus : un regard sur le
monitoring des éloignements**

Peu d'informations sont disponibles sur la mise en œuvre effective des éloignements et a fortiori sur leur suivi. Dans le présent focus, Myria tente d'en donner une vue d'ensemble. Comme évoqué dans l'introduction, Myria considère que les rapports de l'AIG et les informations qu'ils contiennent sont d'intérêt public et ne sont pourtant toujours pas accessibles au public. C'est pourquoi il a décidé de consacrer le focus de ce *MyriaDoc* à une analyse sur les éloignements au regard du contrôle de l'AIG.

Une première partie du focus abordera les éloignements en rappelant le cadre réglementaire ainsi que certains aspects pratiques. Une deuxième partie explore le contrôle des éloignements avec, après une courte comparaison des différents systèmes en Europe et une explication du travail de l'AIG. Une dernière partie sera consacrée aux chiffres avec une analyse approfondie des rapports de contrôle de l'AIG entre 2012 et 2019, pour conclure par des constats et des recommandations.

Les chiffres présentés ont certaines limites. Leur fiabilité n'est pas toujours assurée et étant donné la compilation réalisée par Myria, l'information des rapports de contrôle peut laisser place à interprétation et une erreur humaine dans la saisie des données ne peut être exclue. Ces chiffres reflètent donc des tendances, la réalité peut différer légèrement.

L'AIG, organe de contrôle des éloignements

Les contrôles des éloignements sont effectués par la Direction de l'Audit et de l'Inspection (IGIN) de l'Inspection générale de la Police Fédérale et de la Police Locale (ci-après l'AIG). L'AIG est l'organe chargé en Belgique non seulement du contrôle des éloignements des ressortissants de pays tiers, mais aussi du contrôle global de la police intégrée. Il est placé sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice¹⁵⁰. Il veille à l'optimisation du fonctionnement de la police fédérale et locale, notamment en vérifiant l'application des règlements en vigueur et en définissant et en contrôlant le respect du code de déontologie de la police¹⁵¹. Il est également possible de déposer une plainte auprès de l'AIG¹⁵².

150 Art. 3 Loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police (ci-après : Loi sur l'AIG).

151 Art. 5 *Ibid.*

152 Art. 6 et 7 de la loi sur l'AIG et art. 10, 17, 30, -37 de l'A.R. du 20 juillet 2001. Les plaintes peuvent être déposées par une personne physique (qui peut être un membre des forces de police) ou une personne morale.

À partir de 1996, l'inspection générale de la gendarmerie contrôlait les tentatives d'éloignement des étrangers en séjour irrégulier en Belgique, l'AIG a poursuivi ces contrôles. Après les attaques du 11 septembre 2001 menées à l'aide d'avions détournés aux États-Unis, l'AIG n'a contrôlé pendant un certain temps que l'embarquement des tentatives d'éloignement. En 2002, les vols spéciaux ont été introduits et l'AIG effectuait des contrôles à l'embarquement mais parfois aussi pendant tout le vol spécial¹⁵³.

Suite au décès de Semira Adamu survenu pendant un éloignement, le pouvoir de l'AIG d'effectuer des contrôles sur les éloignements a été confirmé et étendu en 2003¹⁵⁴. Depuis lors, l'AIG procède à des contrôles plus réguliers qu'auparavant.

Au niveau européen, l'introduction de la directive « retour » a obligé les États membres à mettre en place un système efficace de contrôle des retours forcés¹⁵⁵. En application de cette directive, ce pouvoir de l'AIG a été explicitement intégré dans la législation belge en 2012¹⁵⁶. Depuis lors, l'AIG rédige des rapports de contrôle et des rapports annuels, qui ne sont toutefois pas publics (voir 2.2.5).

L'AIG, dans sa constellation actuelle, a donc une expérience du contrôle des éloignements depuis 2003¹⁵⁷ et se dit engagée à professionnaliser davantage son fonctionnement¹⁵⁸. Elle assure garantir le respect des droits de l'homme et de la dignité de la personne éloignée, sur la base du principe « pas d'expulsion à tout prix ». L'AIG peut effectuer des contrôles sur l'ensemble du processus d'éloignement, depuis le centre de

153 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, p. 107.

154 Ces contrôles étaient initialement effectués en vertu de directives du Ministre de l'Intérieur datant du 10 mars 2003 et du 5 octobre 2009. Par A.R. du 19 juin 2012 modifiant l'A.R. sur les étrangers du 8 octobre 1981 et l'A.R. du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale dans le cadre du contrôle du retour forcé (ci-après : AR du 20 juillet 2001), les articles 9/1 - 9/4 ont été introduits dans l'A.R. du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale. Ces articles définissent les pouvoirs de contrôle de l'AIG. Pour plus d'informations sur l'historique des contrôles de l'AIG sur les éloignements, voir Myria, *Rapport annuel Migration 2012*, 2013, p. 156-158.

155 Art. 8 (6) 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 ; art. 74/15, §3 de la loi sur les étrangers, intégré par l'art. 22, §3 de la loi du 19 janvier 2012 modifiant la loi sur les étrangers.

156 Art. 5 de l'A.R. du 19 juin 2012 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale dans le cadre du contrôle du retour forcé.

157 AIG, *Rapport d'activité 2013-2017*, 2018, p. 22.

158 Réunion avec l'AIG du 23 octobre 2020.

détention jusqu'à la remise aux autorités compétentes du pays d'origine, que ce soit par voie terrestre, aérienne ou maritime¹⁵⁹. La manière précise dont l'AIG effectue le suivi des éloignements est expliquée plus en détail au point 2.2.

Myria suit le fonctionnement de l'AIG depuis plusieurs années, la consulte périodiquement et en rend compte dans plusieurs rapports. Myria estime que l'AIG ne dispose pas de ressources suffisantes pour contrôler une proportion suffisante des tentatives d'éloignement. En outre, Myria recommande que l'indépendance et la transparence de l'AIG soient renforcées¹⁶⁰.

1. Les éloignements

1.1. Cadre règlementaire

1.1.1. La mise en œuvre de l'éloignement

A. Le cadre

En Belgique, la procédure d'éloignement débute généralement par la notification d'une décision d'éloignement. Selon la loi sur les étrangers, la « décision d'éloignement » est une décision qui constate l'irrégularité du séjour d'un étranger sur le territoire et impose une obligation de retour¹⁶¹. La loi sur les étrangers cristallise cette décision de retour par un ordre de quitter le territoire¹⁶² (ou la décision de reconduire pour les MENA ainsi que, jusqu'en 2017, l'arrêté ministériel de renvoi et l'arrêté royal d'expulsion). Dans la suite du texte, quand il sera fait référence à la décision d'éloignement, il s'agit bien en pratique de l'OQT. La décision d'éloignement correspond à ce que la directive retour appelle une « décision de retour »¹⁶³. Sur base de cette directive, les États membres de l'Union européenne ont l'obligation

de délivrer cette décision¹⁶⁴. La loi sur les étrangers définit l'éloignement comme « l'exécution de la décision d'éloignement, à savoir le transfert physique hors du territoire ». Les personnes auxquelles l'accès au territoire est refusé à la frontière reçoivent quant à elle une « décision de refoulement ». La situation de ces dernières est, à plusieurs égards similaire à celles qui ont reçu une décision d'éloignement. Cette décision peut faire l'objet d'un recours (en annulation et/ou en suspension et/ou en suspension en extrême urgence avec des mesures provisoires éventuelles). Lors de la notification de cette décision, l'OE peut prendre la décision de placer l'étranger en centre fermé (en dernier ressort) en vue de son éloignement. Si cela est fait, c'est à ce stade que l'organisation de l'éloignement proprement dit peut commencer.

Pour les différentes étapes dans la préparation de l'éloignement, Myria renvoie le lecteur au *MyriaDoc 5*¹⁶⁵ ainsi qu'au rapport final de la Commission Bossuyt¹⁶⁶ qui a analysé en détail toute la procédure d'éloignement. Dans le cadre du présent rapport, l'analyse est limitée à l'éloignement en tant que tel, c'est-à-dire le moment où l'étranger quitte le lieu de détention pour être amené à l'aéroport et mis dans l'avion, avec un éventuel contrôle de l'AIG.

Il convient de préciser que certains éloignements peuvent se faire par train, par bateau ou par voiture. En effet, l'exécution de rapatriement de personnes dans le cadre du Code Frontières Schengen¹⁶⁷ fait partie des missions des autorités de contrôle des frontières extérieures, c'est-à-dire la police aérienne¹⁶⁸, la police ferroviaire et la police maritime. Les frontières extérieures belges sont :

- Les aéroports internationaux de Zaventem, Deurne, Ostende, Gosselies, Bierset et Wevelgem ;
- Les ports d'Anvers, d'Ostende, de Zeebrugge, de Gand, de Nieuport et de Blankenberge ;
- Le Terminus de l'Eurostar de la gare de Bruxelles-Midi.

159 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, p. 108.

160 Voir Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, pp. 82-83.; Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, p. 242. Le fonctionnement de l'AIG est examiné plus en détail au point 2.2.

161 Art. 1, §1^{er}, 6^o de la loi du 15 décembre 1980.

162 Art.7 de la loi sur les étrangers.

163 Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008, art. 3, 4). La directive retour fait la distinction entre décision de retour et d'éloignement - qui peuvent éventuellement être prises dans une seule et même décision. Cependant, la décision d'éloignement n'est pas définie en tant que telle dans la directive retour. Cette différence de termes entre le droit belge et européen peut prêter à confusion.

164 L'art. 6, 1 prévoit en effet que « les États membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire ».

165 Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, https://www.myria.be/files/MyriaDoc_5_D%C3%A9tention_retour_et_%C3%A9loignement.pdf.

166 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers présenté à la ministre de l'Asile et de la Migration le 15 septembre 2020. Voir les différentes fiches du rapport notamment la fiche 18 « Éloignement avec escorte effectuée par la Police fédérale » et fiche 19 « Special flights ».

167 Règlement (UE) 2016/399 du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *J.O.U.E.*, L.77/1, 23 mars 2016.

168 Pour plus de détails sur les missions de la police aérienne : www.politie.be/5998/fr/a-propos/police-administrative/police-aeronautique et www.jobpol.be/sites/default/files/2020-01/Flyer%20LPA_Nl.pdf.

En pratique cependant, la majorité des éloignements se fait par avion depuis Brussels Airport (Zaventem) ou dans certains cas de l'aéroport de Gosselies, ce qui sera l'objet principal de notre analyse.

L'OE est le commanditaire de l'éloignement, mais l'exécution des éloignements est faite par l'OE, la police fédérale (police aéronautique – LPA) ou le transporteur en cas de refoulements. Lorsque la police aéronautique est impliquée, un protocole, non publié, signé entre l'OE et la police aéronautique a été réalisé en 2006¹⁶⁹. À l'époque, aucun éloignement n'était réalisé à partir de l'aéroport de Gosselies. Une mise à jour de ce protocole est en cours et s'appliquera à toutes les polices de l'aviation, y compris celle de Gosselies.

Les recommandations de la Commission Vermeersch¹⁷⁰ fixent les différentes étapes d'une procédure d'éloignement. Celles-ci peuvent être résumées ainsi : la préparation avant l'éloignement (par l'OE et la police), le transfert du lieu où se trouve l'étranger à l'aéroport (par le bureau T de l'OE ou la police aéronautique), la préparation de l'étranger (à partir du moment où il arrive à l'aéroport jusqu'au départ des cellules vers l'avion), le transfert des cellules à l'avion (jusqu'à ce que les portes de l'avion soient fermées), l'annulation éventuelle et le retour en cellule, l'accompagnement de l'escorte jusqu'à la remise aux autorités locales (par la police ou la compagnie aérienne), la présence de l'escorte sur place au pays de destination et son retour en Belgique et enfin le rapportage (tous les rapports écrits et verbaux relatifs à l'éloignement). La Commission Bossuyt, dans son rapport final, a repris les différentes étapes en détail de la procédure d'éloignement¹⁷¹ afin d'en clarifier et préciser les contours.

Myria se base ici également sur les informations reçues lors de réunions avec l'OE¹⁷² ainsi qu'avec la police aéronautique¹⁷³ et l'AIG¹⁷⁴.

169 En application des instructions du Ministre de l'Intérieur et de l'Arrêté ministériel du 11 Avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté, *M.B.*, 14 avril 2000.

170 Commission Vermeersch II, *Fondements d'une politique humaine et efficace d'éloignement*, 31 janvier 2005, pp. 57-60, https://www.myria.be/files/Rapport_Commission_Vermeersch_II_FR.pdf.

171 Voir Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers présenté à la ministre de l'Asile et de la Migration le 15 septembre 2020, p. 38-39 « introduction aux fiches » et pp. 96-99 « fiche 18 : Éloignement avec escorte effectuée par la Police fédérale ».

172 Réunion du 22 décembre 2016 et 31 janvier 2017. L'OE a également relu et commenté ce rapport en janvier/février 2021.

173 Rencontres du 8 juin 2017, 29 octobre et 16 novembre 2020 avec LPA-BRUNAT (Zaventem) ainsi que du 20 octobre 2020 avec LPA-G (Gosselies). La LPA a également relu et commenté ce rapport en janvier/février 2021.

174 23 octobre et 4 novembre 2020 avec l'AIG. L'AIG a également relu et commenté ce rapport en janvier/février 2021.

B. Éloignements avec ou sans escorte

Les éloignements, par définition, ne sont pas volontaires et se font donc toujours sous une certaine forme de contrainte. Mais, en principe, chaque personne a la possibilité de partir sans escorte. Comme évoqué ci-dessus, la Commission Bossuyt a repris les différentes étapes de la Commission Vermeersch II en détail dans son rapport final. En pratique, lorsque la personne reçoit un ordre de quitter le territoire, elle peut soit décider de partir de son plein gré (retour volontaire) soit être accompagnée dans son retour (retour forcé).

Lors d'un éloignement, les 5 étapes possibles sont :

1. Les personnes qui n'ont pas donné suite à un OQT peuvent soit être éloignées immédiatement soit être placées en centre fermé, en prison ou en maison de retour en vue de leur éloignement.
2. Une première possibilité est le départ de la propre initiative de la personne, sans escorte. Cela veut dire que l'éloignement est organisé avec l'OE et la LPA n'intervient en principe pas. La personne est amenée à l'aéroport sans escorte et peut soit partir sans résistance soit refuser de monter dans l'avion. Si c'est le cas, elle est alors ramenée au centre fermé.
3. Une autre possibilité est le départ forcé sans escorte¹⁷⁵. La LPA amène la personne en question à l'avion. Si celle-ci ne veut pas partir, aucune contrainte ne sera utilisée et elle sera en principe ramenée au centre.
4. Une autre étape possible est le départ forcé avec escorte¹⁷⁶ jusqu'au pays de destination, avec si nécessaire usage de moyens de contrainte. Cette étape est prévue lorsque la personne a refusé de partir sans résistance ou peut avoir lieu immédiatement si la personne indique clairement qu'elle résistera à son éloignement ou encore en raison de son profil ou enfin parce qu'elle présente un risque de sécurité élevé. Cette étape est en général organisée par la LPA, mais l'OE peut également effectuer lui-même des escortes, en collaboration ou non avec la police.
5. Enfin, l'étape du départ forcé avec escorte sur un « vol spécial » peut concerner aussi bien des personnes qui souhaitent partir que celles qui refusent de partir avec ou sans résistance. Les moyens de contrainte peuvent être utilisés si nécessaire. Ces vols peuvent être organisés pour un groupe de personnes vers une même destination, mais aussi pour une famille ou des personnes isolées (lors d'un vol avec d'autres pays participants)¹⁷⁷.

175 Un DEPU. Voir définition au point 1.2,1 A.

176 Un DEPA, voir définition au point 1.2,1 A.

177 Pour plus de détails pour les vols spéciaux, voir le point 1.2, ci-après.

Lors d'un départ avec escorte, l'OE envoie une demande d'escorte à la police pour organiser le vol. Les délais d'organisation des escortes sont fixés dans le protocole de l'OE (non publié) et la LPA et varient en fonction de différents paramètres tels que la disponibilité des vols, des escortes, les demandes de visas éventuels. L'OE indique que ceux-ci ont fluctué ces dernières années, mais l'objectif du protocole est d'avoir un délai de 5 jours pour les escortes courtes et 10 jours pour les longues. Lors de cette demande, le centre fermé envoie une fiche de profil à la police (complété par le service social et médical) reprenant notamment les informations suivantes : la taille de la personne (en cm), sa position par rapport à l'éloignement ainsi que le comportement de la personne, éventuellement les actes de violence dans le centre fermé. Si des personnes vulnérables sont concernées, une fiche d'information séparée est fournie (extra-zorg ou special needs).

Ces informations sont utiles à la police pour composer l'escorte, mais ne sont pas les seules prises en compte à cette fin. En effet, la police indique que les escorteurs sont désignés au hasard sur la base d'une liste d'escorteurs disponibles afin de garantir une répartition équitable des escortes par escorteurs. Les informations sur la personne sont également utilisées tout en tenant compte de la répartition globale. Par exemple, si la personne à éloigner est une femme, la police veillera toujours à fournir au moins un escorteur féminin (également sur la base de la liste). La police indique également qu'en général, pour un vol de ligne, 2 escorteurs sont prévus.

Depuis le 22 janvier 2019, un accord (non publié) a été conclu entre la LPA et l'OE afin que la LPA puisse vérifier dans sa banque de données (BNG)¹⁷⁸, si l'intéressé figure dans la banque de données des personnes recherchées dès le moment où la personne est admise en centre fermé ou le lieu de détention prévu. Les centres fermés transmettent quotidiennement les nouvelles admissions à la LPA afin que celle-ci puisse effectuer les contrôles bien avant l'éloignement et ainsi assurer le suivi nécessaire en temps voulu. Quand la personne part avec une escorte, elle procède déjà à cette vérification au moment de l'organisation de l'escorte. Le jour de l'éloignement, la police reçoit normalement un sac scellé (sealed bag) avec les documents de voyage de la personne, le laissez-passer éventuel, son argent, son portefeuille, son téléphone et l'attestation médicale « fit to fly » (voir ci-dessous). Ce sont les escorteurs qui garderont le sac pour la durée

de l'éloignement et qui, ensuite, remettront les effets personnels à la personne.

Un arrêté ministériel¹⁷⁹ précise les contacts et notifications préalables requis auprès de la compagnie aérienne et du commandant de bord, les conditions d'embarquement de la personne éloignée (avant tous les autres passagers) ou l'usage de moyens de contrainte (voir plus bas).

C. Des escortes de la police ou des compagnies aériennes

Comme évoqué, l'OE est le commanditaire et le responsable final d'une mission d'éloignement. Mais l'exécution d'un éloignement peut être soit du ressort de la police aéronautique soit partagé avec les compagnies d'aviation.

La police aéronautique est responsable pour tout rapatriement avec escorte d'une personne en séjour irrégulier sur le territoire jusqu'au lieu de destination de la personne à éloigner. Ceux-ci ne se font que de Brussels Airport. En 2018 puis 2019, un rapatriement avec escorte a été organisé chacune de ces années depuis l'aéroport de Bruxelles Sud Charleroi (ci-après : aéroport de Gosselies), mais il s'agissait de cas tests organisés entièrement par cet aéroport¹⁸⁰ pour évaluer dans quelle mesure ces éloignements pourraient être organisés à partir de cet aéroport. Une analyse des deux aéroports sera faite ci-après.

Pour les personnes auxquelles l'accès au territoire belge est refusé (personnes refoulées), la police aéronautique n'est, en principe, pas responsable. Sur base de la Convention Chicago¹⁸¹, ce sont les compagnies aériennes qui sont responsables de ramener la personne vers l'endroit où elle a embarqué à destination de la Belgique. Cependant, **pour les compagnies aériennes belges, un accord a été conclu avec la police fédérale qui reste donc responsable** de l'exécution de l'éloignement. Actuellement, pour Brussels Airport, il s'agit des vols avec SN Brussels Airlines, JetAirfly et TUI et pour l'aéroport de Gosselies, des vols avec TUI.

178 L'OE a, depuis 2016, un accès direct à la BNG sur base de l'arrêté royal du 28 avril 2016 relatif à l'interrogation directe de la Banque de données Nationale Générale visée à l'article 44/7 de la loi sur la fonction de police par les membres du personnel désignés de l'Office des étrangers.

179 Arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté.

180 Des escorteurs pour l'aéroport de Gosselies ont été formés à partir de 2018 donc certains éloignements ou refoulements ont déjà été faits par des escorteurs de cet aéroport, mais avec le soutien de la police aéronautique de Brussels Airport (LPA-BRUNAT). Pour plus de détails, voir le point 1.2.2.

181 Convention du 7 décembre 1944 relative à l'Aviation civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944, annexe 9 « Facilitation », art. 5.5.

Lorsque c'est la compagnie aérienne qui est responsable et qu'il s'agit d'un refoulement avec escorte¹⁸², la police fédérale reste chargée de faire monter l'étranger à bord qui sera, à ce moment-là, transféré au transporteur qui a son propre personnel de sécurité. L'étranger est installé sur son siège et les accompagnateurs désignés par le transporteur, prennent place à côté de lui. Les accompagnateurs restent sous la surveillance de la police jusqu'à la fermeture de la dernière porte. La police est chargée de s'assurer de l'absence d'infractions pendant sa présence. S'il est constaté une utilisation disproportionnée de la contrainte ou mettant en danger la sécurité et la santé ou l'intégrité physique de la personne à éloigner, la police peut intervenir pour y mettre fin. Dans ce cas, un procès-verbal est établi et l'OE est informé. Une amende du transporteur est possible. Par contre, pour tout ce qui se passe après la fermeture des portes, il n'existe aucun contrôle sur les pratiques du personnel de sécurité des compagnies aériennes. En pratique, la police indique que dans de nombreux cas, le personnel de sécurité des compagnies n'est pas vraiment formé et n'applique pas ou peu de moyens de contrainte, voire ne prévoit pas vraiment d'escorte. Dans d'autres cas, les compagnies aériennes utilisent des firmes privées d'escorteurs.

En cas de désaccord sur la marche à suivre par rapport à la mission d'éloignement sur la décision d'utiliser une escorte ou non entre l'OE et la Police fédérale, une analyse des risques écrite sera soumise au Directeur général de l'OE qui prendra la décision finale quant à la procédure à appliquer.

1.1.2. L'aptitude à voler (le « fit to fly »)

En Belgique, aucune norme contraignante n'oblige les autorités à établir systématiquement une attestation suite à un examen médical avant l'éloignement afin de s'assurer que l'étranger est en état d'être éloigné par avion (**procédure « fit to fly »**). Il est dès lors difficile de savoir si cet examen est réalisé dans tous les cas et quand il l'est, dans quelles conditions. L'OE indique qu'un « fit to fly » est essentiellement conçu pour fournir un avis adéquat et rassurer la police sur le fait que la personne à renvoyer ne présentera pas de problèmes médicaux avant son éloignement ou pendant le vol. Il rajoute qu'il existe un nombre d'articles sur la surveillance médicale dans l'A.R. sur les centres fermés qui prévoit un suivi médical

dès l'arrivée de quelqu'un au centre fermé¹⁸³ et diverses notes de service internes de l'OE¹⁸⁴. Ces dernières ne sont cependant pas publiques. L'OE rappelle également qu'un « fit to fly » n'est pas nécessaire pour une personne qui est éloignée sans escorte par analogie avec les passagers ordinaires et pour les éloignements par route ou par train. En outre, si la personne à éloigner quitte directement la prison, c'est le service médical de la prison qui est responsable de fournir l'attestation d'aptitude à voler (compétence de la direction générale des Établissements pénitentiaires / ministère de la Justice). Selon Myria, un « fit to fly » devrait être prévu pour tous les éloignements avec ou sans escorte afin de garantir qu'il n'y a pas de violation de l'art. 3 de la CEDH pour les personnes gravement malades ou dont la santé s'est détériorée avant l'éloignement. Le CPT abonde également dans ce sens¹⁸⁵. En cas d'aptitude à voler, le document « fit to fly » est délivré à l'intention des agents de sécurité ainsi que des chauffeurs de l'OE (qui sont responsables pour les trajets et le soutien à la police aéronautique pour l'escorte du lieu de détention jusqu'à l'aéroport) et des membres de la police aéronautique. Il permet d'informer de l'état de santé de la personne à éloigner c'est-à-dire dans ce cas-ci et dans le respect du secret médical, de permettre à ces personnes de faire un suivi adapté si nécessaire (notamment en ce qui concerne les médicaments à prendre et les points d'attention relatifs à l'état de santé, nutrition, mesures coercitives...) et de savoir que la personne à éloigner peut prendre l'avion.

183 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 septembre 2002, art. 52-61. L'OE explique que chaque personne amenée en centre fermé est suivie par le service médical dès son entrée dans le centre, qu'un cadre multidisciplinaire est en place et que les mesures nécessaires sont prises pour détecter tout problème médical qui pourrait constituer un obstacle au séjour dans le centre et/ou à l'éloignement. Ils indiquent également avoir pris des mesures pour donner suite à l'arrêt de la CEDH (Grande Chambre), *Paposhvili c. Belgique*, du 13 décembre 2016 et qu'il existe également une note de service spécifique à ce sujet. Le rapport final de la Commission Bossuyt explique également la procédure dans les fiches 13.1 et 13.2.

184 Exemples de notes de service internes sur la surveillance médicale : Note DCBG/2010/55 du 27/01/2010 sur la transmission des informations médicales nécessaires, Note 0/12/01 du 04/01/2012 (qui indique clairement que le FtF ne doit pas être plus vieux que 48h avant le vol prévu et pas plus vieux que 72h pour couvrir le week-end, avec la mention explicite qu'un nouveau FtF soit réalisé si la situation médicale de la personne change), note 0/08/115 du 21/03/2008 pour les femmes enceintes sur base de la recommandation Vermeersch n°21, Mémoire 0/05/68 du 14/12/2015 sur les informations médicales lors du retour d'un étranger, Note 01/2015 du 04/03/2015 sur les informations médicales des personnes détenues mises à la disposition de l'OE.

185 CPT, 13th general report on the CPT's activities, covering the period 1 January 2002 to 31 July 2003, 10 septembre 2003, p. 29.

182 Cela concerne un ANAD. Voir la définition au point 1.2.1, A.

Le rapport final de la Commission Bossuyt¹⁸⁶ indique que « peu de temps avant l'éloignement effectif, un formulaire « fit to fly » est généralement établi aux fins de communication avec la Police fédérale, précisant, le cas échéant, les points nécessitant une attention particulière (tout en respectant le secret médical) ».

*Même si aucune norme légale n'oblige les autorités, les vingt principes directeurs du Conseil de l'Europe encouragent les États membres « à procéder à un examen médical préalable à l'éloignement de toute personne qui souffre d'une maladie dont les autorités ont connaissance ou qui a besoin d'un traitement médical, ou lorsque les autorités envisagent l'utilisation de méthodes de contrainte à son encontre »*¹⁸⁷. Le Conseil de l'Europe encourage ensuite à recourir à l'utilisation de certificats d'aptitude à voyager en cas d'éloignement par avion. On peut également se demander si la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme n'impose pas l'obligation d'effectuer un examen médical juste avant une opération d'éloignement. La Cour stipule que l'État a une obligation négative d'empêcher le renvoi d'une personne qui serait exposée à une violation de l'article 3 de la CEDH¹⁸⁸. L'AIG estime que l'étranger doit être examiné peu avant le vol¹⁸⁹ par un médecin pour confirmer l'aptitude à voler.

Si le document n'est pas présent dans le dossier, la police aérienne doit d'abord contacter le service médical du centre fermé ou de la prison afin de vérifier que ce n'est pas un oubli. S'il n'a pas été fait, la police peut s'adresser aux services médicaux de l'aéroport (« BART » : Brussels Airport Rescue-Team anciennement appelé MEDA), tenu de fournir des soins médicaux 24 heures sur 24, et qui peuvent également effectuer les enquêtes nécessaires et délivrer le formulaire d'aptitude à voler pour Brussels Airport. Si la personne est déclarée ne pas être « apte à prendre l'avion », ou le document est manquant et la visite médicale n'a pas eu lieu (par manque de temps ou en

raison de l'indisponibilité/absence du service BART¹⁹⁰), la poursuite de l'exécution de l'éloignement sera interrompue par l'officier responsable. La LPA a donc la responsabilité finale de vérifier si le dossier d'une personne à éloigner est complet et qu'il renferme effectivement le « fit to fly ». Si l'examen médical n'a pas pu être effectué (carence du médecin) et que le « fit to fly » n'a pas été délivré, l'AIG recommande de mettre fin au processus d'éloignement, et ce, conformément à la note du Ministre de l'Intérieur en la matière¹⁹¹.

En pratique cependant, il arrive pourtant encore que le « fit to fly » ne soit pas dans le dossier administratif de l'étranger à éloigner. Dans le cadre du contrôle de l'AIG, on peut lire dans leur rapport annuel de 2019 que le « fit to fly » manquait à deux reprises lors de leur contrôle sans que cela n'ait été vérifié par le responsable de l'escorte. Cette problématique semble récurrente puisqu'elle a fait l'objet d'une recommandation par l'AIG ces trois dernières années. Il apparaît qu'il s'agit souvent d'un problème de collaboration/document adéquat avec les prisons. L'OE indique que depuis le rapport annuel 2019 de l'AIG, cela a été discuté avec la LPA et l'AIG et qu'une solution a été trouvée avec le ministère de la Justice pour remédier à l'absence de « fit to fly » pour les personnes sortant de prison.

Pas de « fit to fly », mais quand même rapatrié (2017)¹⁹²

Il n'y avait pas de document « fit to fly » pour X. Apparemment, la prison ne prépare pas systématiquement ce document. En cas d'éloignement via l'aéroport de Zaventem, il est toujours possible de faire appel à un médecin de l'aéroport pour délivrer le document, mais comme l'escorte est passée par l'aéroport de Gosselies, cela n'a pas été possible. Le cas échéant, il nous semble qu'il serait opportun que le médecin du centre établisse ce document lorsque la personne à éloigner est amenée de la prison au centre.

L'AIG indique : Nous n'avons constaté aucune irrégularité.

186 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers *op. cit.*, p. 78.

187 Conseil de l'Europe, *Vingt principes directeurs sur le retour forcé*, septembre 2005, Principe 16.

188 *The impact of removal on the person concerned must be assessed by comparing his or her state of health prior to removal and how it would evolve after transfer to the receiving State*, EHRM 13 december 2016, nr. 41738/10, *Paposhvili t. Belgium*; En outre, dans un assez grand nombre d'arrêts, la Cour eur. D. H. indique l'importance pour la personne renvoyée d'être "fit to travel". Cour eur. D. H., 27 mai 2008, n°26565/05; Cour eur. D. H., 14 avril 2015, n° 65 692/12.

189 Sur base des rapports annuels ainsi que des rencontres avec l'AIG, le « fit to fly » ne devrait pas être antérieur de plus de 48 heures au vol prévu et de 72 heures au maximum si un week-end est inclus.

190 À Brussels Airport, il existe un service médical (BART) ouvert 24 heures sur 24. À l'aéroport de Gosselies, selon l'OE, lors d'un éloignement avec escorte, il est toujours prévu que l'étranger concerné obtienne un « fit to fly » de son lieu de détention. Dans les cas où cela ne serait pas le cas ou si l'état de la personne concernée nécessite des soins médicaux immédiats, comme un service tel que BART n'existe pas, en cas de besoin, un médecin généraliste ou le service d'urgence de l'hôpital le plus proche doit être appelé. En pratique, l'aéroport de Gosselies connaît parfois des difficultés à trouver un médecin qui se déplace.

191 Note MinInter Réf: SAT/ADM/2019/731 dd 29/04/2019 et rapport annuel AIG 2019.

192 Rapport 20 170 730 - Algiers B1_0230-0930_ - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

« Fit to fly » après intervention BART (2019)¹⁹³

Nous consultons alors le dossier de transfert du monsieur X et constatons qu'il ne contient pas de « fit to fly ». Nous croisons le responsable d'escorte Y à qui nous exposons l'absence de « fit to fly » et le risque inhérent au rapatriement forcé d'une personne qui semble présenter des antécédents médicaux lourds et qui nous annonce à l'avance son intention de résister physiquement à son rapatriement forcé. En tant qu'organe de contrôle, nous recommandons au responsable d'escorte Y de prendre les dispositions nécessaires afin de s'assurer de la capacité physique/médicale de monsieur X à pouvoir prendre un avion dans de telles circonstances. Le responsable Y réagit immédiatement et réquisitionne le MEDA¹⁹⁴ sur place pour la délivrance d'un « fit to fly ». L'examen du médecin requis sur place s'avère positif à la poursuite du processus de rapatriement. Il délivre un « fit to fly » et nous explique qu'il n'y a pas de risque, selon lui, à ce que monsieur X soit rapatrié en avion jusqu'à Alger.

L'AIG conclut : Durant la totalité du contrôle, nous n'avons constaté aucune irrégularité.

Pour les vols spéciaux, le Code de conduite de Frontex¹⁹⁵, prévoit que les étrangers ne peuvent être éloignés que si leur état de santé le permet, ce qui doit être attesté par un certificat médical délivré à l'issue d'un examen. L'AIG complète en indiquant que l'OE prévoit dans ce cas, entre autres, la supervision permanente par un médecin (c'est-à-dire qui participe effectivement au vol) qui, en fonction du nombre de personnes à éloigner, peut être assisté par du personnel infirmier. En ce qui concerne l'éloignement par l'intermédiaire de l'aviation civile, toute personne à éloigner, peut, en cas d'urgence, pouvoir compter sur l'intervention des services d'urgence médicale, comme c'est le cas pour les autres passagers.

La loi prévoit qu'après toute tentative d'éloignement infructueuse, la personne est examinée par un médecin à son retour au centre fermé si des mesures de contrainte ont été utilisées ou à la demande de la personne ou encore si les autorités chargées de l'éloignement soupçonnent

que l'intégrité psychologique de la personne est ou peut être mise en danger¹⁹⁶.

Selon Myria, la loi devrait imposer qu'aucun éloignement ne puisse s'effectuer sans examen médical préalable (juste avant l'éloignement) et indépendant ayant conclu à l'aptitude au vol (« fit to fly ») de la personne, et permettre le contrôle systématique selon une procédure identique dans tous les cas de la présence et pertinence de l'attestation médicale dans le dossier de l'étranger.

La police aéronautique indique qu'en pratique, cette recommandation est très difficile à mettre en œuvre. Toutefois, elle précise qu'en cas de doute, un médecin est toujours consulté.

1.1.3. L'usage de moyens de contrainte et l'identification

Pour garantir le respect des droits fondamentaux de la personne éloignée, il importe d'établir et de respecter les normes et directives pour l'utilisation de mesures coercitives.

Les règles spécifiques qui prévalent en matière d'usage de la contrainte varient selon le type de vols. Ainsi, pour un vol de ligne au départ de la Belgique, les règles applicables seront celles en vigueur au sein du Royaume. Par contre, lorsqu'il s'agit d'un vol spécial coordonné par Frontex entre différents États membres (JRO), les règles applicables, qui doivent garantir l'utilisation proportionnée des moyens de contrainte pendant toute l'opération de retour¹⁹⁷, seront celles définies par l'État organisateur ainsi que sur base d'une liste des moyens de contrainte autorisés définie préalablement à chaque vol par Frontex et l'État organisateur¹⁹⁸. En pratique, pour les vols JRO et s'il s'agit

193 Rapport 20190318 - LV Alger B1 - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

194 Le service MEDA est devenu depuis le service BART : *Brussels Airport Rescue Team*.

195 Art. 7 du Code de conduite Frontex pour les opérations de retour conjointes coordonnées par l'Agence, 7 octobre 2013.

196 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 septembre 2002, art. 61/1.

197 Art. 28 du Règlement 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (...).

198 Art. 6 du Code de conduite Frontex pour les opérations de retour conjointes coordonnées par l'Agence, 7 octobre 2013. et Point 5.6 du Guide des opérations de retour conjointes par voie aérienne coordonnées par Frontex, 12 mai 2016. La police aéronautique indique que lors d'opération Frontex, c'est la ceinture « quick-release » qui est utilisée (ceinture française). Plus de détails infra.

d'escorteurs belges (et non du pool Frontex), ces derniers sont liés par les règles applicables en vigueur en Belgique. Ils ne pourront en aucun cas utiliser plus de moyens de contrainte ou d'autres que ceux prévus en Belgique¹⁹⁹.

A. Les normes d'usage de moyens de contrainte et d'identification

Au niveau international

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, « toute conduite des forces de l'ordre à l'encontre d'une personne qui porte atteinte à la dignité humaine » constitue une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en particulier « l'utilisation (...) de la force physique à l'égard d'un individu alors que cela n'est pas rendu strictement nécessaire par son comportement »²⁰⁰. La Cour rappelle à cet égard l'idée de présomption de fait. Les allégations de mauvais traitements contraires à l'article 3 doivent être étayées par des éléments de preuve appropriés. Pour l'établissement des faits allégués, la Cour se sert du critère de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable », une telle preuve pouvant néanmoins résulter d'un faisceau d'indices, ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précis et concordants²⁰¹. Sur ce dernier point, la Cour a précisé que lorsque les événements en cause, dans leur totalité ou pour une large part, sont connus exclusivement des autorités, comme dans le cas des personnes soumises à leur contrôle en garde à vue, toute blessure survenue pendant cette période donne lieu à de fortes présomptions de fait. La charge de la preuve pèse alors sur le Gouvernement : il lui incombe de fournir une explication satisfaisante et convaincante en produisant des preuves établissant des faits qui font peser un doute sur le récit de la victime. En l'absence d'une telle explication, la Cour est en droit de tirer des conclusions pouvant être défavorables au Gouvernement.

Il découle également de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la menace d'administrer un traitement inhumain ou dégradant constitue en soi une violation de l'art. 3 de la CEDH et que l'administration forcée d'un médicament sans le consentement de la personne est en principe un

traitement dégradant ou inhumain²⁰². Il est donc permis d'en déduire que la menace d'administrer un calmant ou sédatif, telle que relatée dans l'affaire d'un Soudanais renvoyé depuis la Belgique en 2017²⁰³, viole l'article 3 de la CEDH.

Au niveau de l'UE, la directive retour²⁰⁴ précise que les mesures coercitives ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort et doivent satisfaire aux principes de proportionnalité et d'efficacité. Elle renvoie aussi aux Principes directeurs ainsi qu'aux orientations communes relatives à l'éloignement forcé par voie aérienne établies par le Conseil de l'UE²⁰⁵.

La proportionnalité de la mesure de contrainte se retrouve également à travers différents textes internationaux. Les vingt principes directeurs du Conseil de l'Europe précisent que celle-ci doit s'évaluer au regard de « la résistance réelle ou raisonnablement escomptée de la part de la personne éloignée ». Ces principes excluent certains moyens coercitifs comme ceux obstruant les voies respiratoires ou encadrent la prise de médicaments, qui doit être effectuée sur la base d'une décision médicale²⁰⁶. Ceux-ci reflètent également les normes établies par le Comité de prévention contre la Torture (CPT) sur les éloignements à travers ces différents rapports généraux, qui détaillent en outre des règles en matière d'utilisation de menottes²⁰⁷. Le CPT a aussi mené deux opérations de contrôle sur deux vols spéciaux coordonnées par Frontex au départ de l'Italie et l'Espagne²⁰⁸. Les rapports et recommandations qu'ils contiennent mettent en exergue la nécessité de réglementer davantage l'utilisation de la contrainte, notamment via le développement de règles communes

199 Informations délivrées par la police aéronautique lors de la visite de Myria en mai 2017 et en décembre 2020.

200 Cour EDH (GC), *Bouyid c. Belgique*, 28 septembre 2015, §101.

201 Voir, notamment, Cour. Eur. D. H., *Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, §161 in fine, série A no 25, *Labita*, précité, §121, *Jalloh c. Allemagne* [GC], no 54810/00, §67, Cour Eur. D.H. 2006IX, *Ramirez Sanchez c. France* [GC], no 59450/00, §117, Cour Eur. D. H. 2006IX, et *Gäfgen*, précité, §92.

202 Cour Eur. D. H (GC), *Gäfgen c. Allemagne*, 1^{er} juin 2010, §94-108 (menace d'infliger la torture viole l'art. 3) et Cour Eur. D. H. (GC), *Jalloh c. Allemagne*, 11 juillet 2006, §69-83 (menace d'administrer un vomitif sans l'accord de la personne est un traitement inhumain et dégradant).

203 Cour eur. D. H., *M.A. c. Belgique*, 27 octobre 2020. Voir les §28, le requérant indique « qu'il fut accueilli par un homme en uniforme qui lui a expliqué en arabe que s'il refusait de monter dans l'avion, d'autres tentatives d'éloignement seraient organisées et l'a menacé de lui administrer des sédatifs en cas de refus ». La Cour ne s'est pas prononcée sur cette question précise dans cette affaire.

204 Considérant n° 13 et art. 8,4 de la directive retour.

205 Décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004, Orientations communes sur les mesures de sécurité à prendre pour les opérations communes d'éloignement par voie aérienne.

206 Conseil de l'Europe, *Vingt principes directeurs sur le retour forcé*, septembre 2005, Principe 19.

207 Extrait du 7^e rapport général du CPT, publié en 1997, <https://rm.coe.int/1680696aa9>; et Extrait du 13^e rapport général du CPT, publié en 2003, *L'éloignement d'étrangers par la voie aérienne*, disponible sur : <https://rm.coe.int/16806cd173>.

208 L'un, organisé le 17 décembre 2015, au départ de Rome vers Lagos (Nigéria) et l'autre, le 18 février 2016, au départ de Madrid vers Bogotà (Colombie) et Saint-Domingue (République dominicaine).

précises sur le recours aux moyens de contention²⁰⁹. Enfin, plus récemment, en août 2018, le CPT a mené une opération de contrôle sur une opération d'éloignement de l'Allemagne vers l'Afghanistan. Le rapport qui en découle constate que, même si globalement cette opération a été faite de manière professionnelle, une exception concerne « les mauvais traitements qui auraient été infligés à bord de l'avion à une personne éloignée, car elle a violemment résisté à son éloignement. Le CPT recommande que les techniques qui empêchent une personne de respirer et/ou qui lui infligent de violentes douleurs en vue de l'obliger à obéir (par exemple, l'écrasement des parties génitales) ne doivent pas être appliquées par les personnels d'escorte de la police. Par ailleurs, tous les policiers d'escorte devraient porter des signes d'identification pendant les tentatives d'éloignement et le nombre global des agents d'escorte formés devrait être accru »²¹⁰.

Au niveau interne

Lorsque le ressortissant d'un pays tiers s'oppose à son éloignement ou lorsqu'il présente un risque de dangerosité lors de son éloignement, il est procédé à son retour forcé, le cas échéant avec escorte. Dans ce cas, lorsqu'on procède à l'éloignement, des moyens de contrainte peuvent être utilisés. L'usage de moyens de contrainte par la police est explicitement déclaré applicable aux éloignements de citoyens de l'Union et de ressortissants de pays tiers dans la loi sur les étrangers. En effet, la loi sur les étrangers énonce que lorsque l'étranger « s'oppose à son éloignement ou lorsqu'il présente un risque de dangerosité lors de son éloignement, il est procédé à son retour forcé, le cas échéant avec escorte. Des mesures coercitives peuvent alors être utilisées à son égard dans le respect des articles 1^{er} et 37 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police »²¹¹. Concernant l'usage de moyens de contrainte, la loi sur les étrangers renvoie donc spécifiquement à la loi sur la fonction de police²¹² (ci-après LFP). Sur base de cette loi, la police ne peut recourir à des moyens de contrainte

que dans les conditions prévues par la loi²¹³. Les règles générales relatives à l'usage de moyens de contrainte figurent à l'article 37 de la loi sur la fonction de police qui stipule notamment que [...] *tout fonctionnaire de police peut, en tenant compte des risques [...], recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement. Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi. Tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant*²¹⁴. L'art. 1 lu conjointement à l'art. 37 de la LFP réaffirme les principes de légalité, de nécessité, d'opportunité et de proportionnalité²¹⁵. Avant de recourir à la contrainte, quelle qu'en soit la manifestation, le policier doit donc se poser trois questions :

- L'objectif de mon action est-il légal ?
- L'objectif ne peut-il pas être atteint d'une autre manière, non ou moins violente ?
- Les moyens de contrainte sont-ils raisonnables et proportionnés au regard de l'objectif poursuivi et des circonstances spécifiques et factuelles ?

Quand l'OE est impliqué lors du transport de l'étranger, les moyens de contrainte peuvent également être utilisés selon les modalités prévues par un arrêté royal²¹⁶. Celui-ci prévoit que les moyens de contrainte autorisés sont la contrainte physique, la clé de bras et les menottes. Mais le recours à la contrainte reste soumis dans ce cas également aux conditions de l'article 37 de la LFP²¹⁷.

Et « lorsque l'éloignement est exécuté par **voie aérienne**, les mesures sont prises conformément aux orientations communes d'éloignement par voie aérienne annexées

209 CPT, Espagne et Italie - Le CPT critique le non-respect des garanties entourant les droits des ressortissants étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement par avion, www.coe.int/fr/web/cpt/-/italy-and-spain-cpt-reports-critical-that-safeguards-for-foreign-nationals-returned-by-air-not-adequate.

210 CPT, Report to the German Government on the visit to Germany carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 15 August 2018, publié le 9 mai 2019, www.coe.int/fr/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-says-germany-needs-to-ensure-better-treatment-of-foreign-nationals-being-removed-by-air

211 Voir l'art. 44quinquies, §2 (pour les citoyens UE) et l'art. 74/15, §2 (applicable aux ressortissants de pays tiers) de la loi sur les étrangers.

212 Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, *M.B.*, 22 décembre 1992.

213 Art. 1 LFP, « Les services de police accomplissent leurs missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cette fin par ou en vertu de la loi. Dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire, les services de police veillent au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société. Pour accomplir leurs missions, ils n'utilisent des moyens de contrainte que dans les conditions prévues par la loi ».

214 Art.37 LFP ; « sont entendues par ce terme toutes les méthodes de neutralisation d'une personne, allant d'une simple emprise de la main, du bras au fait de tuer quelqu'un, ainsi que les mesures coercitives matérielles qui consistent, par exemple, à défoncer une porte pour capturer une personne. »]] (Doc. Parl. n° 1637/1, p. 61), <https://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2055/K20550025/K20550025.pdf>

215 Doc. parl. Chambre, Doc. n° 1825/001, p. 26. <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/1825/53K1825001.pdf> : « Le recours à la contrainte doit donc s'avérer absolument nécessaire. Le caractère raisonnable et proportionné du recours à la force implique que l'importance objective de la fin poursuivie doit être plus grande que les intérêts sacrifiés, et que l'utilisation de la force soit limitée au strict nécessaire pour accomplir la mission, sans jamais pouvoir être utilisée comme une sanction ou comme un moyen d'intimidation ».

216 Arrêté royal du 8 décembre 2008 fixant le régime et les règles applicables lors du transfèrement, exécuté par les collaborateurs de sécurité-chasseurs de l'OE, des étrangers visés à 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.*, 14 janvier 2009.

217 Arrêté royal du 8 décembre 2008, *op. cit.*, art. 21.

à la décision 2004/573/CE»²¹⁸. On peut déduire de cet article, que ces orientations communes s'appliquent donc à tout éloignement d'étrangers, qu'il s'agisse d'opération commune d'éloignement entre différents États ou organisés par la Belgique, de vols réguliers ou de vols spéciaux²¹⁹. Il faut considérer, selon Myria, que celles-ci constituent une norme légale en droit belge, pour autant qu'elles concernent les mesures de contrainte. Une utilisation de la contrainte non conforme aux orientations communes annexées à cette décision 2004/573/CE devrait donc être considérée comme n'étant pas réalisée « conformément à la loi » et par conséquent illégale, au sens des art. 37 et 1^{er} de la LFP.

Les orientations communes fixent les exigences suivantes pour le recours aux moyens de contrainte²²⁰:

- elles sont mises en œuvre dans le respect des droits de la personne de ceux qui sont renvoyés ;
- il peut être fait usage de la coercition sur des personnes qui refusent l'éloignement ou y opposent une résistance. Toute mesure de coercition doit être proportionnée, l'usage de la force ne devant pas dépasser les limites du raisonnable. Il ne doit pas être porté atteinte à la dignité ni à l'intégrité physique de la personne renvoyée. De ce fait, en cas de doute, il y a lieu d'interrompre l'opération d'éloignement, y compris l'utilisation de mesures de coercition légales motivée par la résistance et la dangerosité de la personne renvoyée, suivant le principe « pas d'éloignement à tout prix » ;
- les mesures de coercition ne doivent pas compromettre ou menacer la capacité de la personne renvoyée à respirer normalement. En cas d'utilisation de la force comme moyen de coercition, il y a lieu de veiller à ce que le tronc de la personne reste en position verticale et que sa cage thoracique ne soit en aucun cas comprimée, afin que la fonction respiratoire reste normale;
- l'immobilisation des personnes récalcitrantes peut se faire par des moyens qui ne portent pas atteinte à la dignité ni à l'intégrité physique;
- tous les États membres organisateurs et participants s'entendent sur une liste des entraves et autres moyens d'immobilisation autorisés, préalablement à l'opération d'éloignement. L'utilisation de sédatifs pour faciliter

l'éloignement est interdite, sans préjudice des mesures d'urgence visant à assurer la sécurité du vol ;

- tous les escorteurs doivent savoir quelles entraves et quels autres moyens d'immobilisation sont autorisés ou interdits et recevoir des informations à cet égard ;
- les personnes entravées font l'objet d'une surveillance constante durant tout le vol ;
- la décision de retirer temporairement les moyens d'immobilisation relève de l'autorité du responsable de l'opération d'éloignement ou de son adjoint.

L'article 37bis de la LFP fait référence au cas pour lesquels une personne peut être menottée qui inclut notamment le comportement de la personne, sa résistance lors de la privation de liberté ou encore le risque d'évasion²²¹. Il découle de cet article que l'usage des menottes ne peut pas être systématique.

L'article 38 de la LFP régit également l'usage d'une arme à feu, mais ne concerne pas les escorteurs puisqu'ils ne sont en principe pas armés.²²² Il convient malgré tout de signaler que dans le cadre du contrôle de l'AIG, il est arrivé que des escorteurs portent des armes lors d'une tentative d'éloignement de l'aéroport de Liège-Bierset, en 2015. La constatation a fait l'objet d'une remarque immédiate de l'AIG aux escorteurs concernés et un signalement à l'officier responsable. Cette remarque a été mentionnée dans le rapport de contrôle et reprise telle quelle dans le rapport annuel 2015 des contrôles du retour forcé de l'AIG. La police aéronautique indique qu'il s'agit d'un cas unique. Il s'agissait d'un premier refoulement avec escorte pour LPA-Bierset qui a reçu le soutien de LPA-BRUNAT.

221 Étant donné que l'étranger à rapatrier n'est pas un « détenu » au sens de l'art. 37bis 1^o, l'usage des menottes à son égard doit répondre aux conditions fixées par le 2^o : « Sans préjudice des dispositions de l'article 37, les membres du cadre opérationnel ne peuvent menotter une personne que dans les cas suivants : (...)

2^o lors de la surveillance d'une personne sous le coup d'une privation de liberté judiciaire ou d'une **arrestation administrative**, si cela est rendu nécessaire par les circonstances et, notamment, par :

- le comportement de l'intéressé lors de sa privation de liberté ou au cours de celle-ci ;
- le comportement de l'intéressé lors de privations de liberté antérieures ;
- la nature de l'infraction commise ;
- la nature du trouble occasionné à l'ordre public ;
- la résistance ou la violence manifestée lors de sa privation de liberté ;
- le danger d'évasion ;
- le danger que l'intéressé représente pour lui-même, pour le membre du cadre opérationnel ou pour les tiers ;
- le risque de voir l'intéressé tenter de détruire des preuves ou d'occasionner des dommages.

222 « Pendant la préparation, le transfert et, le cas échéant, l'escorte, les membres de l'équipe en charge du transfert et ceux de l'équipe d'escorte ne sont pas armés. Ceci ne s'applique pas à la sortie et/ou au retour de ressortissants étrangers de et vers des centres ou des prisons [...] », en vertu des directives sur l'éloignement des ressortissants étrangers, RIO/2006/4929/OPS, 2006.

218 Voir l'art. 44quinquies, §2 (pour les citoyens UE) et l'art. 74/15, §2 (applicable aux ressortissants de pays tiers) de la loi sur les étrangers.

219 Art. 44quinquies, §2, 2^{ème} al. et art. 74/15, §2, 2^{ème} al. de la loi sur les étrangers.

220 Conseil de l'Union européenne, Décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus, annexe : Lignes directrices communes concernant les dispositifs de sécurité pour les éloignements collectifs par voie aérienne, 3,2.

Il est également intéressant de noter que l'article 41 de la LFP prévoit que :

« Tout membre du cadre opérationnel en service doit pouvoir être identifié en toutes circonstances. Les membres du cadre opérationnel en uniforme portent une plaquette nominative apposée de manière visible et lisible à un endroit déterminé de leur uniforme. Toutefois, le chef de corps, le commissaire général, le directeur général ou leur délégué peuvent, pour certaines interventions, décider de remplacer la plaquette nominative par un numéro d'intervention. Sauf si les circonstances ne le permettent pas, les membres du cadre opérationnel qui interviennent en habits civils à l'égard d'une personne, ou au moins l'un d'entre eux, portent un brassard indiquant de manière visible et lisible le numéro d'intervention dont ils sont titulaires »²²³. La police indique que sur un vol de ligne commercial, l'objectif est de travailler de la manière la plus anonyme possible pour respecter la vie privée/la discrétion de la personne à éloigner par rapport aux autres passagers. C'est pourquoi les gens travaillent délibérément en civil. Sur les vols spéciaux, cependant, les escorteurs belges portent une veste fluorescente avec leur pays et leur fonction. Il y a également une place pour le numéro d'identification.

Un arrêté ministériel²²⁴ précise que le commandant de bord peut refuser d'embarquer un étranger éloigné s'il estime que sa présence à bord peut compromettre la sécurité du vol. Il prévoit aussi le type de menottes qui peuvent être utilisées (celles munies d'un système « quick-release », c'est-à-dire détachable plus facilement) et en limite leur usage. Cet A.M. prévoit également que seuls les moyens de contraintes figurant sur une liste peuvent être utilisés. Cette liste est approuvée le Directeur général du SPF mobilité sur proposition du Ministre de l'Intérieur, mais n'est pas publique. Cet arrêté **exclut enfin certaines mesures spécifiques telles que « l'obstruction, totale ou**

partielle, des voies respiratoires » et « l'administration de calmants ou d'un quelconque médicament en vue de maîtriser la personne contre sa volonté »²²⁵.

Enfin, il existe également une circulaire relative à la formation et l'entraînement en maîtrise de la violence des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police²²⁶. Cette circulaire a pour objectif d'organiser la formation et l'entraînement dans les différents domaines de la maîtrise de la violence pour l'ensemble du personnel du cadre opérationnel des services de police. Mais elle ne reprend pas, en tant que tel, les moyens de contrainte permis.

La Commission Vermeersch II a développé davantage encore des recommandations relatives à l'utilisation de moyens de contrainte. Elle met en place une liste de critères auxquels tous les moyens et techniques de contraintes doivent répondre et prône un système d'utilisation progressive de moyens de contrainte afin d'user de ce qui est strictement nécessaire²²⁷.

Suite à ces recommandations, une directive interne du Ministre de l'Intérieur du 19 juin 2006 relative à l'éloignement a été adoptée et est encore d'application actuellement. À travers une vingtaine de pages, elle précise le déroulement de l'éloignement avec ou sans escorte, donne des explications sur les conditions d'utilisation des moyens de contrainte, explique les menottes « quick-release » et donne une liste de ce qui n'est pas autorisé²²⁸. Une nouvelle version de ces directives policières a été rédigée en 2018, mais n'a pas encore été validée par le ministre compétent. Comme expliqué ci-dessus, aussi bien le protocole entre la LPA et l'OE que ces directives internes sont en cours d'adaptation et, en 2020, la Commission affaires étrangères et asile et migration a fait référence à la mise à jour de ces documents. L'AIG, dans son audit réalisé en 2016, recommande de travailler dès que possible sur cette mise à jour et le rapport final de la Commission Bossuyt y fait également référence²²⁹.

223 Art.41 LFP. La suite de l'article indique également que : « Sauf si les circonstances ne le permettent pas, lorsqu'une personne à l'égard de laquelle ils interviennent en fait la demande, les membres du cadre opérationnel justifient de leur qualité au moyen de la carte de légitimation dont ils sont porteurs. Il en est de même lorsque des membres du cadre opérationnel en uniforme se présentent au domicile d'une personne. Le numéro d'intervention visé à l'alinéa 3 se compose de cinq chiffres qui sont dérivés du numéro d'identification du membre du cadre opérationnel. Le Roi fixe les modalités qui permettent en toutes circonstances l'identification des membres du cadre opérationnel. §2. Sans préjudice de l'article 47bis, §1^{er}, 3, du Code d'instruction criminelle, dans les cas où les membres du cadre opérationnel interviennent sous un numéro d'intervention en application du §1^{er}, les procès-verbaux initiaux établis à cette occasion ne mentionnent pas leur nom. ».

224 L'arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté, Op. cit.

225 Art.5 et 6 de l'arrêté ministériel du 11 avril 2000, Op. cit.

226 Circulaire GPI 48 du 17 mars 2006 relative à la formation et l'entraînement en maîtrise de la violence des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police, M.B., 14 avril 2006, dernière modification du 21 août 2018, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2018082101&table_name=loi.

227 Commission Vermeersch II, *Fondements d'une politique humaine et efficace d'éloignement*, 31 janvier 2005.

228 Ministre de l'Intérieur, Directives sur l'éloignement des étrangers, RIO/2006/4929/OPS, 19 juillet 2006.

229 AIG, Audit DGA/LPA/BRUNAT *verwijderingsopdrachten*, verslag, 5 décembre 2016, non publié et rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers *op. cit.*, fiche 17, p. 95.

Myria regrette que ces documents ne soient pas rendus publics, ce qui permettrait une plus grande transparence sur les moyens de contrainte, leur meilleur contrôle ou compréhension, y compris par l'étranger lui-même et les juridictions, en cas de plainte.

Myria rappelle sa recommandation de revoir, si besoin, les procédures et normes édictées par les autorités pour être intégrées dans une base légale, ainsi que celles des recommandations de la Commission Vermeersch, ne figurant actuellement pas dans une loi.

Enfin, en 2017, le **Comité P** a, dans un rapport de recherche sur les violences policières, donné une définition large de la violence policière qui intègre la violence psychologique et le fait que des intimidations et menaces peuvent être exprimées²³⁰. Cette définition peut être utile également dans le cadre de plainte de mauvais traitement lors d'un éloignement.

Pour terminer, la **Commission Bossuyt recommande** une initiative législative afin de permettre « à d'autres autorités publiques, outre la Police fédérale, ou à **des entreprises privées**, d'être sollicitées pour effectuer des éloignements avec recours à la contrainte »²³¹. **Myria s'inquiète de cette proposition**. L'éloignement est un moment particulièrement à risque puisqu'il requiert l'usage de la contrainte et place l'étranger dans une situation de vulnérabilité. Le monopole de la contrainte par les agents de l'État, représentant l'intérêt général, est au cœur du système juridique démocratique. L'éloignement d'étrangers appartient à la souveraineté d'un État. C'est pourquoi l'usage de la contrainte par des agents de sécurité privés est en principe interdit à l'exception de situations très spécifiques et limitées prévue par la loi²³², contrairement aux services de police pouvant utiliser la contrainte chaque fois que c'est légitime, nécessaire et proportionné. Une privatisation de cette étape cruciale de l'éloignement, la plus délicate,

constituerait un précédent et une entorse au principe du monopole de la violence par l'État et ses représentants. En outre, elle rendrait encore plus complexe le contrôle de cette activité. En effet, comment veiller à ce que ces acteurs fassent correctement usage de la contrainte, dans le plein respect des normes et obligations en vigueur et en vue d'éviter des traitements inhumains ou dégradants ? Comment veiller à ce qu'ils aient une approche humaine et respectueuse des personnes ? Se pose également la question de l'autorité que pourrait avoir la police (les cadres chargés de superviser les éloignements) sur ces escorteurs en cas de problème ainsi que de l'étendue du contrôle de l'AIG.

B. Les moyens de contrainte utilisés en Belgique

Aucune réglementation contraignante et publique n'énumère les différents moyens de contrainte qui peuvent être utilisés lors d'un éloignement²³³. Les orientations communes de la décision 2004/573/CE donnent des exigences à respecter pour l'utilisation de moyens de contrainte, en interdit certains et demande de s'entendre sur une liste d'entraves et autres moyens d'immobilisation autorisés, préalablement à l'opération d'éloignement, mais ne donne pas une liste des moyens de contrainte permis. Comme évoqué, une directive policière interne et non publique explique les conditions liées à l'usage de moyens de contrainte (la santé de la personne par exemple) ainsi que les moyens interdits, mais ne cite pas non plus les moyens de contrainte permis. Certains commentaires sont donnés sur l'usage de l'arme à feu et des explications sur les menottes « quick-release », mais aucune liste exhaustive n'est donnée.²³⁴ L'arrêté ministériel du 11 avril 2000²³⁵ prévoit une liste de moyens de contrainte permis, mais celle-ci n'est pas publique.

Enfin, les rapports annuels de l'AIG reprennent les chiffres de la police qui citent et quantifient les moyens de contrainte utilisés chaque année. Cette liste est reprise en fin de ce rapport au point 3.2.7. La liste est restée la même entre 2012 et 2019 : menottes « quick-release » (ou baudrier français), menottes en acier « quick-release », menottes en acier, bandes velcro, casque de protection et portage.

230 Voir Comité P, rapport de recherche sur les violences policières, 2017, p. 3, point 4, https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2017-05-04_violences_policieres.pdf.

Le Comité P définit que les faits dénoncés pris en considération pour définir les violences policières sont les suivants :

- menaces ; - privation de liberté arbitraire ; - violences contre des personnes ou des biens ; - torture ; - traitement inhumain ; - traitement dégradant ; - harcèlement ; - comportement inhumain, offensant ; - comportement humiliant ; - abus de pouvoir ; - comportement ou attitude agressive ; - intimidations ; - comportement routier agressif ou dangereux en uniforme ou pendant le service.

231 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers *op. cit.*, p. 132.

232 Loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière, art. 98.

233 Selon Myria, en contradiction avec l'A.M. du 11 avril 2000, art. 5.

234 Ministre de l'Intérieur, Directives sur l'éloignement des étrangers, RIO/2006/4929/OPS, 2006, non publié. Les moyens de contrainte interdits cités sont : bloquer la respiration, plier la personne en deux, administrer des médicaments pour la calmer, entraver les mouvements pendant le vol.

235 L'arrêté ministériel du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers présentant des risques particuliers sur le plan de la sûreté, Op. cit.

La police a montré à Myria les différents moyens de contrainte qu'elle utilise. La personne peut donc être menottée (en général par un baudrier français – en tissu velcro, détachable rapidement) et, suivant son degré de résistance, d'autres types de contraintes peuvent être utilisés : les poignets et/ou les chevilles peuvent être enroulés de bandes velcro, des menottes en acier peuvent être utilisées (mais dans l'avion obligatoirement de type « quick-release »), la personne peut être maintenue par un ou plusieurs escorteur(s) sur une ou plusieurs parties du corps ou portée par les escorteurs en étant attachée ou pas ou encore un casque de protection ajouté.

Menottes « quick-release » ou menottes françaises



© DR

La personne peut retirer la goupille avec ses dents, ouvrant immédiatement les menottes et lui permettant de se déplacer librement (lors d'une urgence à bord, par exemple).

Baudrier français ou ceinture française « quick-release »



© DR

La ceinture française est un dispositif de contention en matériau souple avec des boucles en plastique de type « quick-release » pour le menottage des mains. Les sangles de cheville et d'épaule sont optionnelles. La ceinture française est dotée d'un système unique « quick-release » qui peut être retiré en quelques gestes rapides en urgence.

Ce moyen de contrainte est le plus souvent utilisé dans la pratique, car il est le moins intrusif (ceinture en tissu, pas de fer).

Bracelets de cheville en matière plastique (velcro)



© DR

Les sangles de cheville sont fabriquées dans une matière plastique souple (velcro) et appliquées sur les chevilles pour limiter et neutraliser le mouvement des pieds.

Casque de protection



© DR

Ce dispositif de protection est appliqué à la personne à éloigner lorsqu'elle se blesse (par exemple la tête contre un mur) et/ou lorsqu'il y a un risque de blessures à la tête pour les escorteurs. Ce dispositif n'est utilisé que pendant le transport vers un avion civil pour l'exécution d'une escorte individuelle et jamais dans l'avion lui-même, en présence des passagers afin d'éviter de provoquer les autres passagers et de favoriser la discrétion/la vie privée de la personne à éloigner selon les indications de la police. Si le casque devait être utilisé, cela susciterait un intérêt public indésirable des passagers et/ou de l'équipage. En cas de vol spécial, il peut être opportun de garder cet équipement de protection pendant le vol, toujours selon la police.

En conclusion, ces moyens de contrainte cités semblent, selon Myria, conformes aux orientations communes, mais les chiffres de la police repris par l'AIG dans leurs rapports annuels ne contiennent qu'une liste sans aucun détail ni sur le type de portage ni sur les cas où la personne a été immobilisée et la manière dont elle l'a été. Ces précisions sont dans les rapports de contrôle individuels de l'AIG quand l'éloignement a été contrôlé. Myria rappelle l'exigence des orientations communes de « ne pas compromettre ou menacer la capacité de la personne renvoyée à respirer normalement. En cas d'utilisation de la force comme moyen de coercition, il y a lieu de veiller à ce que le tronc de la personne reste en position verticale et que sa cage thoracique ne soit en aucun cas comprimée, afin que la fonction respiratoire reste normale ». Myria cite également les directives policières qui interdisent « toute technique qui bloque, même partiellement, les voies respiratoires, y compris, par exemple, l'utilisation d'un coussin, l'utilisation de ruban adhésif sur la bouche et/ou le nez, le fait d'enfoncer le visage dans le siège du passager, d'exercer une pression sur la poitrine ou la gorge, de pousser la poitrine sur l'accoudoir du siège du passager ».

Les rapports de l'AIG devraient indiquer que ces exigences sont respectées dans chaque rapport de contrôle.

L'arrêt M.A.²³⁶ a remis en évidence que les moyens de contrainte peuvent être utilisés non seulement physiquement, mais aussi psychologiquement. Ces derniers sont encore plus difficilement quantifiables ou prouvables.

Certains moyens sont interdits comme l'obstruction des voies respiratoires (totales ou partielles) et l'administration de calmants. Selon Myria, il se déduit de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme que la *menace d'utiliser des moyens de contrainte interdits*²³⁷ peut être équivalente à un traitement inhumain ou dégradant contraire à l'article 3 de la CEDH²³⁸.

²³⁶ Cour eur. D. H., M.A. c. Belgique, 27 octobre 2020.

²³⁷ En vertu de l'article 37 de la LFP, tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant. Un tel avertissement est en principe obligatoire et donc parfaitement légitime si toutes les conditions d'utilisation de la contrainte prévue par cette disposition sont réunies. En revanche, lorsqu'une de ces conditions n'est pas remplie, notamment parce que les moyens de contraintes évoqués sont interdits, un tel avertissement est illégal et peut, le cas échéant, être assimilé à une menace (au sens commun ou même au sens pénal du terme si les éléments constitutif de l'infraction prévue aux art. 327 et suivants du Code pénal sont réunis).

²³⁸ Dans l'arrêt Gäfgen, la Cour européenne des droits de l'homme considère que la menace de provoquer des souffrances intolérables par « une technique qui ne laisserait aucune trace » et d'administrer un « sérum de vérité » à une personne détenue par la police a été considérée comme un traitement inhumain (§94-95, 108).

En pratique, une analyse des risques est réalisée par la police sur base de différents critères afin de décider si des moyens de contrainte doivent être utilisés ou non. Cette analyse de risques repose sur des éléments objectifs lorsque ceux-ci sont présents, et aussi inévitablement plus subjectifs tels que l'expérience passée avec l'étranger et la perception que l'officier responsable et son équipe en ont. Le degré de contrainte est généralement plus élevé après plusieurs tentatives d'éloignement. La police indique également que tous les agents de police (y compris les agents d'escorte lors des mesures d'éloignement) adapteront effectivement leur façon de travailler au comportement de la personne avec laquelle ils interagissent. Par exemple, ils devront utiliser plus de force si une personne à renvoyer est agressive ou résiste. Elle indique également que les moyens de contrainte ne sont appliqués qu'en cas de nécessité.

L'AIG rappelle que ses contrôles portent également sur les éventuelles contraintes psychiques, morales ou psychologiques exercées sur l'individu, et ce, conformément à la protection des droits et libertés individuels. « À l'occasion des contrôles sur le terrain en 2019, l'AIG n'a constaté ni violences injustifiées, ni utilisation abusive ou disproportionnée de moyens de contraintes ni de pressions psychologiques ou de violations des droits et libertés individuels exercées sur la personne à éloigner »²³⁹.

Myria recommande que les moyens de contrainte ne soient utilisés qu'en derniers recours lorsque c'est absolument nécessaire, conformément à la réglementation en vigueur. En outre, Myria recommande de rendre publiques les directives policières concernant l'éloignement des étrangers et de publier la liste exhaustive des moyens de contrainte autorisés sur le site de l'AIG et de la police.

²³⁹ AIG, Rapport annuel 2019 sur le retour forcé.

Une contrainte psychique – extrait de l'arrêt M.A. (éloignement en 2017)²⁴⁰

L'AIG n'était pas présent lors de cet éloignement.

27. Le 13 octobre 2017, l'OE annula le renvoi du requérant sur le vol vers Khartoum via Istanbul prévu pour 11 h 20 « par respect pour le président du tribunal de première instance de Bruxelles et non pour donner suite aux décisions prises sur requête unilatérale ».

28. Le requérant fut quand même amené à l'aéroport. Il indique qu'il fut accueilli par un homme en uniforme qui lui a expliqué en arabe que s'il refusait de monter dans l'avion, d'autres tentatives d'éloignement seraient organisées et l'a menacé de lui administrer des sédatifs en cas de refus.

29. Un document fut présenté au requérant pour signature. Il s'agissait d'une feuille volante sans entête rédigée en anglais, dont la traduction française se lit comme suit : « 1. Moi, [M.A.], souhaite partir volontairement. 2. Je n'ai pas donné instruction à mon avocat de faire appel. » Le requérant signa et fut embarqué sur un vol vers Khartoum via le Caire à 15 h 55.

1.1.4. Le droit de porter plainte après un éloignement

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, les autorités ont l'obligation de mener une enquête officielle effective chaque fois qu'un « individu soutient de manière défendable avoir subi, de la part notamment de la police ou d'autres services comparables de l'État », un traitement dégradant ou inhumain ou des faits de torture. Myria pointe que, d'après la Cour, cette enquête doit être menée d'office, sans attendre la plainte de la personne et rapidement, par des enquêteurs indépendants, et que les autorités doivent aussi permettre à la victime « de participer effectivement à l'enquête »²⁴¹. Lorsqu'un étranger se plaint de manière défendable de mauvais traitements lors de son éloignement, les autorités doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour établir les faits, identifier, et au besoin sanctionner, les agents impliqués. L'enquête ne peut pas être clôturée de manière expéditive au motif que le plaignant est à l'étranger (il faut éventuellement permettre le retour du plaignant pour organiser une confrontation si nécessaire) ou au motif que

les policiers nient les faits si leurs versions se contredisent alors que le récit de l'étranger est constant et crédible sur les points principaux²⁴².

En Belgique, toute personne, y compris en séjour irrégulier, a le droit de porter plainte²⁴³, mais l'intervention d'un avocat est souvent nécessaire en pratique. En effet, même si de nombreux organes sont compétents pour traiter une plainte (police, AIG, Comité P), la possibilité effective de porter plainte est assez limitée **dans les faits**. D'une part, les personnes ne sont pas toujours informées de cette possibilité (ou soutenues dans leurs démarches si elles ont été éloignées), ni rassurées de l'impact éventuel d'une telle plainte sur le processus d'éloignement ou d'un retour éventuel. D'autre part, les plaintes introduites ne sont pas toujours traitées avec la diligence requise, et restent parfois sans suite. Il est d'ailleurs difficile d'identifier les auteurs de violences lors de l'incident vu l'absence de signes d'identification des escorteurs dans la plupart des cas. La police indique que toutes les missions d'éloignement sont conservées dans une base de données, ainsi que les escorteurs qui y ont participé²⁴⁴. Si une plainte est déposée, selon elle, il est toujours possible de connaître les escorteurs impliqués et d'identifier l'escorteur contre lequel une plainte serait déposée. Et pourtant, l'identification est recommandée par le CPT et prévue dans la loi sur la fonction de police. Selon Myria, tout membre de la police, mais aussi tout intervenant dans une procédure d'éloignement devrait pouvoir être clairement identifié par son nom ou numéro d'immatriculation. Il ne ressort pas des rapports de contrôle de l'AIG d'information sur l'identification des intervenants (incluant les membres de l'AIG). Selon Myria, la vérification de la présence d'un signe d'identification visible (et de l'éventuelle pertinence des circonstances particulières justifiant son absence) devrait faire partie du contrôle de l'AIG. L'AIG indique que ses membres s'identifient clairement à chaque contrôle

242 Cour eur. D. H., *Thuo c. Chypre*, 4 avril 2017, §§125-140. Dans cette affaire, les autorités ont permis au plaignant de revenir quelques jours à Chypre pour participer à l'enquête trois ans après les faits. La Cour juge l'enquête trop lente, malgré que le plaignant ait lui-même déposé plainte plus de 9 mois après son éloignement (§129).

243 Voir Myria, *Etre étranger en Belgique 2016* sur les risques pour un étranger en séjour irrégulier de porter plainte.

244 Le service des éloignements de LPA-BRUNAT utilise une base de données à accès interne, conçue à la fin des années nonante. Ces données ne sont jamais supprimées. Toutes les informations relatives aux éloignements et aux escorteurs qui les ont exécutés sont conservées dans cette base de données. Les rapports DEPA constituent un deuxième moyen de vérifier rétrospectivement l'identification des escorteurs (en cas de plainte, par exemple). Ces rapports sont tous conservés sur un disque dur et ne sont jamais effacés. La police indique que comme cette base de données d'accès est déjà très ancienne, la LPA étudie actuellement, en collaboration avec le service informatique de la police fédérale (DRI) et l'OE, les possibilités de développer une nouvelle base de données éloignements. En outre, il est également opportun pour la LPA de développer une base de données que les différents aéroports peuvent utiliser. Cette nouvelle base de données sera utilisée par l'OE et la LPA pour les dossiers d'éloignement.

240 Cour eur. D. H., M.A. c. Belgique, 27 octobre 2020, §§27-29.

241 Cour eur. D.H. (GC), *Bouyid c. Belgique*, 28 septembre 2015, §§116-122.

avec leur carte de service auprès de l'étranger dont ils contrôlent l'éloignement. Outre cette identification, les membres de l'AIG exposent au maximum leur fonction et missions de contrôles. Ce point sera abordé au point 2.2.

En outre, le **certificat médical** joue un rôle important dans l'introduction de cette plainte. En effet, si la personne peut prouver que son état de santé s'est dégradé pendant la tentative d'éloignement, les autorités devront fournir une explication crédible sur l'origine des lésions et à défaut pourront être condamnées pour traitements dégradants²⁴⁵.

Actuellement, d'après la pratique de Myria et des interpellations reçues par le centre, l'étranger rencontre souvent de grandes difficultés à obtenir les pièces importantes de son dossier (notamment le certificat médical, les rapports des agents de sécurité de l'OE ou de la police établis obligatoirement en cas d'incident ou d'usage de la force pendant le transfert ou pendant la tentative d'éloignement, la correspondance entre l'OE et la compagnie aérienne ou maritime en cas de refoulement)²⁴⁶.

Myria estime que ces documents devraient être accessibles systématiquement et sans délai pour l'étranger et son avocat. Ce droit d'accès immédiat aux documents devrait être ancré dans la réglementation afin que la personne ne doive pas attendre un mois tel que prévu dans la réglementation actuelle²⁴⁷. Myria estime également que le manque d'information sur le suivi pour les parties prenantes et le grand public va à l'encontre des exigences de ces enquêtes et est contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²⁴⁸.

Il existe en théorie **plusieurs possibilités de porter plainte** contre un représentant des forces de l'ordre. En fonction des circonstances, une **plainte peut être introduite à différents niveaux** : la police²⁴⁹, les organes de contrôle

(Comité P²⁵⁰, AIG²⁵¹) et le parquet du procureur du Roi²⁵². L'étranger peut éventuellement aussi introduire une action en responsabilité civile contre l'État belge pour demander des dommages et intérêts²⁵³.

Dans les rapports annuels de l'AIG, chaque année depuis 2012, un tableau des plaintes introduites dans le cadre d'un éloignement est repris. Celui-ci comporte sa date, sa nature, le service concerné et qui traite la plainte. Certaines années, les conséquences de la plainte sont indiquées. Quand celles-ci sont mentionnées, il est généralement précisé « dossier en cours » ou « traitement sans suite ».

Dans son rapport d'activité 2013-2017, l'AIG indiquait l'existence d'un service informatisé, le KLFP²⁵⁴, permettant une gestion globale des plaintes, développé conjointement avec le Comité P. Cette application aurait été mise à la disposition de la police fédérale et locale. L'AIG indique que « la finalité du système consiste à centraliser toutes les plaintes à l'encontre des membres et/ou des services de la police intégrée et permet de dégager une vue d'ensemble des différents incidents. Toutes les plaintes et dénonciations adressées au Comité P et à l'Inspection générale sont encodées dans le système. Ceci devrait permettre de procéder à une analyse exacte des différentes situations, d'identifier les risques, d'établir une image de certains écarts et de déterminer toute mesure utile afin de les prévenir »²⁵⁵. Mais les chiffres de ce rapport ne reprennent que le nombre total de plaintes sans spécifications sur les plaintes concernant les éloignements, la nature ou le traitement réservé. La police aéronautique indique que ce système est utilisé par l'AIG, le comité P et DGR,²⁵⁶ mais que la police fédérale n'y a pas accès.

Au sein de la LPA, une personne de référence est désignée pour assurer le suivi de toutes les plaintes et dossiers disciplinaires au sein de la LPA. Elle enregistre annuellement et par aéroport les plaintes introduites.

245 Jurisprudence constante de la Cour Eur. D. H. Par exemple, Turan Cakir c. Belgique, 10 mars 2009, §54.

246 Il doit actuellement faire appel à une procédure relativement complexe et longue prévue par la loi du 11 avril 1994 qui laisse 30 jours à l'administration pour répondre à la demande d'accès aux documents.

247 Voir article 8 de la loi du 11 avril 1994 - voir note 198.

248 ECtHR, *Finucane v. the United Kingdom*, No. 29178/95, 1 July 2003, §68: For an Article 2 compliant **investigation**, the essential criteria are that it should be: **independent; prompt; involve the family; be adequate and effective. The investigation and its results should also be open to public scrutiny.** The onus is on the authorities to launch the investigation of their own initiative and without waiting for a complaint to be made. In a hierarchical, institutional and practical sense, the investigation should be conducted by an officer or body who is independent from those implicated in the events.

249 Service de contrôle interne, Circulaire CP3 du 29 mars 2011 relative au système du contrôle interne dans la police intégrée, structurée à deux niveaux (MB, 21 avril 2011).

250 Voir la loi organique du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace qui prévoit en son article 10 : « Dans le cadre des objectifs prévus à l'article 1^{er}, le Comité permanent P traite les plaintes et dénonciations qu'il reçoit en matière de fonctionnement, d'intervention, d'action ou d'abstention d'action des services de police, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, des autres services d'appui et de leurs membres (...) ».

251 Voir l'arrêté royal du 30 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, chapitre III « Du traitement des plaintes et dénonciations », art. 30-37, www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&c n=2001072041&table_name=loi.

252 Voir le code d'instruction criminelle.

253 Art.1382 CC et art. 47 de la LFP, *op. cit.*

254 Système informatisé de gestion des plaintes pour la police fédérale et locale.

255 Voir AIG, *Rapport d'activité 2013-2017*, p. 32, Microsoft Word - AIG Rapport d'activités 2013-2017.docx (aigpol.be).

256 DGR : Surveillance, fonctionnement interne et qualité de la police fédérale.

Cependant, malgré leur encodage, leur suivi n'est pas toujours réalisable, car introduites dans différents services autres que la LPA.

Au sein du Comité P, la loi impose au Commissaire général de la police fédérale, à l'AIG et aux chefs de corps de la police locale de transmettre « d'office » au Comité P « une copie des plaintes et dénonciations qu'ils ont reçues concernant les services de police ainsi qu'un bref résumé des résultats de l'enquête lors de la clôture de celle-ci »²⁵⁷. La loi impose aussi aux procureurs généraux et auditeurs généraux d'adresser « d'office » au président du Comité P « copie des jugements et arrêts relatifs aux crimes ou délits commis par les membres des services de police »²⁵⁸. Mais, comme le déplore le Comité P, cette obligation n'est pleinement respectée ni par la hiérarchie policière pour les plaintes et les résultats d'enquête²⁵⁹, ni par les parquets généraux pour les jugements²⁶⁰, ce qui l'empêche de publier des chiffres complets et d'offrir une analyse exhaustive de la jurisprudence.

Il n'existe actuellement aucun **tableau de suivi centralisé** des plaintes auprès de l'AIG, de la police aéronautique et/ou du Comité P et des autorités judiciaires afin de disposer d'une vision claire des plaintes introduites dans le cadre d'un éloignement, leurs raisons et leurs suivis. Ce constat est posé par tous ces services qui reconnaissent l'utilité d'un tel suivi, mais admettent la difficulté à le mettre en

257 Art. 14bis, al. 1, de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace.

258 Art. 14, al. 1, de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace.

259 Dans ses rapports annuels, le Comité P publie le nombre de plaintes qui lui sont adressées directement, mais pas celles reçues par l'AIG ou par les services de police. En 2017, le Comité P s'est doté d'une nouvelle banque de données « afin de pouvoir réaliser une meilleure image globale et un meilleur suivi des plaintes », et a émis le souhait d'« obtenir une image globale de toutes les plaintes, y compris celles qui n'ont pas été communiquées au Comité P et qui ont été traitées par les services de police eux-mêmes, cela afin de pouvoir remplir pleinement sa fonction d'observatoire des services de police » (Comité P, *Rapport annuel 2017*, avant-propos, p. 2). Toutefois, il reste impossible de se faire une idée de cette « image globale » de l'ensemble des plaintes, le Comité P ayant publié par la suite uniquement le nombre de plaintes qu'il reçoit directement, notant que « les plaintes ne sont (toujours) pas toutes communiquées au Comité P » (Comité P, *Rapport annuel 2019*, p. 2 et p. 10 ; *Rapport annuel 2018*, avant-propos non paginé et p. 6).

260 En janvier 2019, Mme Stinckens, présidente du Comité P a voulu « lancer un appel aux autorités judiciaires en vue d'un respect plus rigoureux de leur obligation d'information qui leur est imposée par loi. » (Voir « avant-propos », « Décisions judiciaires concernant des membres des services de police : 2015, 2016 et 2017 & Violence policière : 2013 à 2017 », Cahiers du Comité P, janvier 2019, p. 2-5 La transmission incomplète des décisions par les autorités judiciaires est un problème de longue date (Voir par exemple, Comité P, *Rapport annuel 2012*, pp. 109-111). En 2013, le Comité P « ne peut à cet égard que réitérer les constats déjà opérés dans ses rapports annuels précédents » et note que « des décisions à charge de membres de la police intégrée, pourtant relayées par la presse, sont encore trop souvent non communiquées d'initiative au Comité permanent P » par les autorités judiciaires (Comité P, *Rapport annuel 2013*, p. 108).

pratique. **Selon Myria, un tel suivi est essentiel pour avoir une vision claire de la situation réelle.**

Différents organes de l'ONU ont déjà exprimé leur préoccupation quant aux difficultés que les intéressés peuvent rencontrer lors du dépôt d'une plainte pour des traitements inhumains au cours d'une opération d'éloignement. Ils évoquent qu'il est souvent difficile de réunir des preuves dans la mesure où l'intéressé est éloigné et ne peut être présent pendant l'enquête²⁶¹. Dans un rapport publié en juin 2017, l'ONG Hungarian Helsinki Committee a procédé à la comparaison de l'effectivité des enquêtes en cas d'allégations de violation de l'article 3 de la CEDH dans sept États de l'Union européenne, dont la Belgique²⁶². Ce rapport constate que, malgré la qualité plutôt satisfaisante de la législation belge de lutte contre les mauvais traitements, plusieurs indicateurs placent la Belgique à un niveau de protection inférieur à d'autres États européens, notamment l'absence de statistiques fiables, et les difficultés de réunir des preuves de mauvais traitements²⁶³. En 2014, le Comité des Nations Unies contre la torture recommandait la Belgique de prévoir un registre spécifique pour consigner les plaintes pour mauvais traitements de la police, permettant une analyse statistique fiable²⁶⁴. A la connaissance de Myria, cette recommandation n'a toujours pas été suivie.

Myria a par ailleurs contribué à l'étude de la Médiatrice européenne sur le respect des droits fondamentaux dans le cadre des vols spéciaux (dits aussi « vols Frontex »). Elle recommande que l'information et une brochure soient délivrées à chaque personne éloignée, dans une

261 Voir les Observations finales pour la Belgique du Comité contre la torture (CAT), novembre 2008, §8 ; du Comité des droits civils et politiques (CCPR), octobre 2010, §20 et du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), mars 2008, §18.

262 Les autres pays étudiés sont les suivants : Angleterre et Pays de Galle, Bulgarie, France, Hongrie, Irlande du Nord et République tchèque. Hungarian Helsinki Committee, *Investigation of ill-treatment by the police in Europe - A Comparative Analysis of Seven Jurisdictions*, 2017, 162 p. Ce rapport est disponible en anglais et français sur www.europewithouthorture2017.com/library, de même que le rapport consacré à la Belgique *The normative and practical obstacles to effective prosecution of ill-treatment by official persons, Belgium Report*, 50 p. (uniquement en anglais).

263 Au total, la Belgique, est gratifiée d'un score médiocre de moins de 60%, se situant au même niveau que la France, devant la Hongrie et la Bulgarie, mais derrière la République tchèque et le Royaume-Uni. Voir *Investigation of ill-treatment by the police in Europe, op. cit.*, pp. 31-35 (tableau des indicateurs pour la Belgique) et pp. 130-141 (conclusions générales par indicateur).

264 Committee against torture, Final Observations of the Committee against torture: Belgium, 3 January 2014, §13, c) (CAT/C/BEL/CO/3).

langue qu'elle comprend, sur la procédure de plainte²⁶⁵. Ce mécanisme de plainte se met en place pour les vols spéciaux et confirme le besoin d'un mécanisme de plainte accessible, impartial, transparent, indépendant et bien géré dans le respect des droits fondamentaux et de l'accès à un recours effectif pour les réfugiés et migrants²⁶⁶.

Selon Myria, cette recommandation devrait être étendue à tout type d'éloignement et pas seulement pour les vols spéciaux.

La plupart des cas décrits dans ce focus concernent des situations telles que reflétées dans les rapports de contrôle de l'AIG. Myria a également reçu des signalements, via certains avocats, de cas de personnes qui ont porté plainte pour violences policières suite à une tentative d'éloignement. Deux cas de 2019 sont décrits ci-après.

Plainte d'une femme suite à des violences policières présumées lors d'une tentative d'éloignement

Une femme a déclaré que lors d'une deuxième tentative d'éloignement elle a été battue et mise au sol, dans le complexe aéroportuaire de Brussels Airport. Selon elle, c'est allé encore plus loin car elle explique avoir été maintenue au sol par le cou, ses vêtements ont été déchirés, et après avoir été transportée dans l'avion, sa tête aurait été coincée entre les jambes d'un policier et sa bouche aurait été maintenue fermée avec un gant. Elle aurait été frappée sur la bouche et le nez avec ce gant pour l'empêcher de crier, et elle n'aurait pas pu aller aux toilettes. On l'aurait revêtue d'une couverture ou d'un tissu. La tentative a été annulée. La police aurait également menacé de lui donner des sédatifs lors de la prochaine tentative d'éloignement ou encore qu'ils prendraient un vol avec une compagnie aérienne marocaine qui « sait quoi faire avec les Noirs ».

Suite à l'annulation de la tentative, elle a refusé un examen médical par le médecin de l'aéroport, car elle ne faisait pas suffisamment confiance aux autorités. Le médecin qui l'a examinée au centre a diagnostiqué des

blessures et des difficultés psychologiques. La femme a déposé une plainte auprès du Comité P et du juge d'instruction. L'avocat n'a pas été informé qu'une troisième tentative d'éloignement était organisée, tentative réussie. Peu de mesures ont été prises après le dépôt de la plainte en 2019. La femme a donc demandé des mesures d'enquête supplémentaires (telles que notamment l'interrogatoire des agents concernés ou un entretien au cours duquel elle pourrait éventuellement s'identifier en contactant l'ambassade). La chambre des mises en accusation a reconnu qu'aucune véritable enquête sur les faits n'avait eu lieu et a considéré que l'appel était partiellement fondé. Le juge a reconnu la nécessité d'actes d'enquête supplémentaires. L'enquête est toujours en cours.

Plainte d'un homme après une allégation de brutalité policière lors d'une tentative d'éloignement.

En septembre 2019, la tentative d'éloignement d'un homme a eu lieu à l'aéroport de Zaventem. L'homme aurait déclaré, en pleurant, qu'il ne voulait pas retourner dans son pays d'origine car il y était en danger. Il raconte qu'un harnais a été placé autour de son buste (boudrier « quick-release »), enserrant également ses bras, ainsi qu'un second harnais autour de ses chevilles (bandes velcros), immobilisant ses jambes. Une fois arrivé à l'aéroport, il dit avoir été embarqué dans l'avion, toujours ligoté, continuant à crier qu'il était en danger, alors qu'un escorte gardait une main sur sa bouche. De plus en plus de passagers inquiets seraient venus voir ce qu'il se passait. La tentative d'éloignement a finalement été annulée.

L'homme déclare que lorsqu'il a été replacé dans le fourgon après la descente de l'avion, les escorteurs ont commencé à le frapper, à lui donner des coups de pieds sur tout le corps et à lui tirer les cheveux jusqu'à les arracher. Il déclare avoir crié sous les coups, puis s'être tu alors que les escorteurs continuaient à le frapper en l'insultant et en lui ordonnant d'arrêter de crier.

De retour dans la cellule, l'homme déclare que l'un des escorteurs l'a giflé, lui a craché au visage, l'a traité de singe et d'animal ("monkey" et "animal"), et l'a menacé en ces termes : "Si tu essaies encore ceci la prochaine fois, j'ai des choses prévues pour toi" ("If you try this next time I have plans for you"), et qu'un second escorteur l'a frappé et lui a craché dessus.

L'homme raconte qu'il est resté enserré dans les harnais (boudrier « quick-release » et bandes velcros) pendant tout ce temps, ceux-ci n'ayant été retirés qu'à l'arrivée de

265 *Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2014/MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)*, 4 mai 2015, www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59740, et contribution de Myria à l'enquête : [www.myria.be/files/CONSULTATION_REPLY_OI-9-2014_201401114_20150804_120600\(1\).pdf](http://www.myria.be/files/CONSULTATION_REPLY_OI-9-2014_201401114_20150804_120600(1).pdf).

266 Pour aller plus loin voir le rapport Frontex : http://frontex.europa.eu/news/annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-g1TFJW?utm_source=ECRE+Press+Review&utm_campaign=3bf1e17a54-EMAIL_CAMPAIGN_2017_05_15&utm_medium=email&utm_term=0_1a5cfac4e4-3bf1e17a54-422306177.

l'équipe qui devait le ramener au centre fermé. Une fois de retour dans le centre fermé, il déclare avoir été placé 24 heures en isolement suite aux "problèmes" qu'il aurait causé à Bruxelles.

Un certificat médical, établi deux jours après les faits, constate une alopecie partielle (attribuée à l'arrachage des cheveux) et plusieurs tuméfactions. Un certificat médical subséquent constate une incapacité de travail d'une semaine.

Les faits ont été dénoncés au Parquet, puis dans une plainte avec constitution de partie civile. L'avocat de l'homme concerné a écrit à l'Office des étrangers pour demander que l'éloignement de son client soit suspendu en attendant la réalisation des devoirs d'enquête qui nécessitaient sa présence sur le territoire, notamment son audition sur les faits et sa confrontation avec les suspects.

Une nouvelle tentative d'éloignement a tout de même été programmée, mais celle-ci a été annulée à la suite d'une ordonnance du Président du Tribunal de Première instance, saisi par requête unilatérale. Le recours en tierce opposition de l'Etat belge contre cette ordonnance a été rejeté, et le Tribunal de première instance a confirmé l'interdiction d'éloigner la personne concernée en attendant la réalisation d'une série de devoirs d'enquête.

L'appel interjeté par l'Etat belge contre cette interdiction d'expulser était toujours en cours en avril 2021. Au cours de la procédure en appel, la personne concernée, qui a entre-temps quitté le territoire belge, a appris qu'elle avait été condamnée par défaut en octobre 2020 pour "rébellion" contre les policiers qui ont participé à la tentative d'éloignement de septembre 2019.

Quant à la plainte relative aux violences alléguées lors de la tentative d'éloignement de septembre 2019, elle n'avait encore fait l'objet d'aucune décision de clôture de l'instruction en avril 2021.

Myria rappelle certaines recommandations de son *MyriaDoc 5*²⁶⁷ et en formule de nouvelles, applicables à tout usage illégitime de la contrainte par la police, y compris lors de procédures d'éloignement ainsi. Myria recommande :

- d'ancrer dans la réglementation la communication systématique des documents, y compris médicaux, utiles pour porter plainte et sans délai à l'étranger et à son avocat.
- la création d'une brochure d'information sur les mécanismes de plainte possible, après un éloignement, distribuée, dans une langue comprise par l'étranger, avant chaque procédure d'éloignement ;
- que des données fiables et centralisées soient publiées annuellement sur les allégations de torture et de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et de décès d'étrangers (et de toute autre personne) sous le contrôle de la police, en indiquant notamment la nationalité des personnes concernées ;
- que des mesures concrètes soient prises pour faire respecter l'obligation légale de transmission systématique des plaintes (par les autorités policières) et des décisions de justice (par les autorités judiciaires) au Comité P (partage ou accès direct au banques de données, sanctions) ;
- des chiffres fiables sur l'ensemble des plaintes formulées envers la police (reçues par le Comité P, mais aussi par l'AIG et par les services de police eux-mêmes) soient publiés annuellement de manière centralisée ;
- que le traitement de ces plaintes se fasse harmonieusement entre les différents acteurs (Comité P, AIG, services de police) à l'aide d'une même application permettant un rapportage fiable, centralisé et transparent sur le suivi judiciaire et disciplinaire de chaque plainte, avec indication des sanctions pénales et disciplinaires, et des raisons des classements sans suite ;
- que l'ensemble des décisions de justice sur des faits liés à la fonction des policiers (condamnations, non-lieux, acquittements, etc), à commencer par celles reçues par le Comité P, soient intégralement et rapidement publiées en ligne de manière anonymisée ;
- qu'un encodage spécifique des affaires sur des policiers soit prévu dans la future banque de données des jugements anonymisés (prévue par l'art. 782bis du Code judiciaire) pour faciliter leur transmission au Comité P et leur consultation par le public.

267 Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, p. 80, www.myria.be/files/MyriaDoc_5_D%C3%A9tention__retour_et_%C3%A9loignement.pdf.

1.2. La pratique des éloignements

1.2.1. Définitions

Un éloignement (rapatriement et refoulement) est, par définition, **forcé** donc réalisé sous une certaine forme de contrainte dans tous les cas. Cependant, lorsqu'une escorte est mise en place, l'usage de certains **moyens de contrainte** est prévu et peut être appliqué ou pas.

A. Terminologie relative aux étrangers qui doivent être éloignés

Par souci didactique, Myria reprend ici les termes utilisés en pratique et dans les rapports de contrôle de l'AIG.

Selon l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 11 avril 2000²⁶⁸:

DEPO : terme générique pour Deported person - personne à rapatrier : une personne de nationalité étrangère, qui se trouve déjà sur le territoire, mais qui s'est vu refuser le séjour ou l'établissement dans le Royaume conformément à une décision prise par l'autorité administrative compétente, et qui, en exécution de cette décision, est expulsée du territoire conformément aux dispositions de la loi sur les étrangers, accompagnée (**DEPA**) ou non accompagnée (**DEPU**) ;

Les **DEPU** comprennent également les personnes rapatriées sans escorte par voie terrestre, même si en pratique ces cas sont plus rares.

INAD/ANAD : passager inadmissible (INAD/ANAD) – personne à refouler : un passager de nationalité étrangère qui est dépourvu des documents requis à l'article 2 de la loi sur les étrangers ou se trouve dans un des autres cas visés à l'article 3 de la susdite loi, et qui ne peut donc pas accéder au territoire belge (rajout Myria), qui doit être transporté dans le pays d'où il vient ou dans tout autre pays où il peut être admis, en vertu de l'article 74/4 de la susdite loi, accompagné (**ANAD**) ou non accompagné (**INAD**).

Selon les circonstances, une personne peut-être soit **accompagnée** soit **non accompagnée**. Une **personne accompagnée** l'est soit par le personnel de l'OE et/ou par le personnel policier soit escorté par un dispositif d'escorte avec personnel policier.

Cela peut se faire soit jusqu'à l'embarquement dans l'avion soit jusqu'à destination.

PAX : personnes ayant acheté elles-mêmes leur billet d'avion et partent comme un passager régulier.

EZA : nom spécifique utilisé dans les centres fermés et les maisons de retour pour une personne nécessitant des soins ou une attention supplémentaires. Elles peuvent également être éloignées avec ou sans escorte. Une famille n'est pas systématiquement un dossier EZA, seulement en cas des problèmes spécifiques nécessitant une attention/des soins supplémentaires.

DUBLIN : une personne transférée en application du règlement Dublin III. Ces personnes peuvent également être éloignées avec ou sans escorte.

JUST : une personne ayant un casier judiciaire ou rapatriée de prison. Cette catégorie comprend également les personnes que la police va chercher à l'étranger à la **demande du SPF Justice afin de les amener dans une prison belge ou les transferts interétatiques**²⁶⁹.

L'OE effectue la classification en fonction du type de départ : DEPU, DEPA, vol spécial, transfert routier/voiture et train.

Pratiquement, les limites entre ces catégories sont poreuses. Une personne peut être accompagnée et, dans certains cas, avec escorte. L'emploi et l'usage de la contrainte suivent des prescrits légaux : leur application est indépendante du statut de l'étranger (DEPA, ANAD, etc.), mais liée aux circonstances et/ou comportement de celui-ci. Une personne éloignée **sans escorte** (DEPU ou INAD) est accompagnée par la

268 A.M. du 11 avril 2000 réglementant les conditions de transport à bord des aéronefs civils des passagers inadmissibles et des personnes à éloigner, *M.B.*, 14 avril 2000.

269 Ceux-ci sont effectués sur la base de :

- la décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil de l'Europe du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale ;
- la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfert des personnes condamnées du 21 mars 1983.
- les conventions bilatérales pertinentes avec l'Albanie, le Maroc et le Kosovo.

police ou du personnel de l'OE jusqu'à l'avion et il peut arriver que des moyens de contrainte soient utilisés. Il est en effet possible dans certains cas exceptionnels qu'une personne « accompagnée » qui dit souhaiter partir commence par exemple à réagir violemment et que les « accompagnateurs » tentent de la calmer en l'immobilisant, ce qui est en soi un moyen de contrainte. Inversement, sur base de l'analyse de Myria des rapports de contrôle de l'AIG, l'AIG indique dans de nombreux cas que pour des personnes éloignées **avec escorte** (DEPA ou ANAD), aucun moyen de contrainte n'est appliqué. Ce qui démontre l'utilité, selon Myria, d'un monitoring de tous les éloignements avec et sans escorte. La police indique que, pour les personnes éloignées sans escorte (DEPU et INAD), aucun moyen de contrainte n'est utilisé et que si elles refusent de partir, la tentative est arrêtée.

B. Type d'éloignement, type de vols et type de contrôle

Un rapatriement

Les rapatriements concernent l'éloignement des étrangers en séjour irrégulier sur le territoire. Parmi les rapatriements, les données de l'OE distinguent :

- Les rapatriements d'étrangers en séjour irrégulier vers leur **pays d'origine** ;
- Les **transferts Dublin** : transferts effectifs de demandeurs de protection internationale vers un autre État membre responsable de sa demande (en application du règlement Dublin III) ;
- Les **reprises bilatérales** : rapatriements d'étrangers en séjour irrégulier (par voie terrestre ou aérienne) vers un pays qui n'est pas le pays d'origine (ou de la nationalité) de la personne. Cela concerne seulement les rapatriements vers un autre pays de l'UE dans lequel la personne a un droit de séjour.

Un transit

Cela concerne les rapatriements d'un étranger (DEPO) en transit d'un pays tiers, rapatrié depuis un aéroport belge. Ces transits concernent donc les éloignements d'autres pays via l'aéroport belge. Dans ce cas, l'OE n'est pas impliqué, mais l'assistance des escorteurs de la Police fédérale est requise. Cette assistance s'effectue depuis la porte où arrive l'avion jusqu'à la cellule dans l'aéroport et, si les circonstances l'exigent, jusqu'à l'embarquement sur le vol suivant y compris. Pendant un tel transit, l'escorte de la personne à éloigner est assurée par les escorteurs de la Police fédérale. Lorsque des escorteurs étrangers sont

présents, ces derniers doivent se conformer aux règles applicables sur le territoire belge et la Police fédérale belge reste responsable.

Un refoulement

Un refoulement est une décision de refus d'accès au territoire belge délivrée à des étrangers à une frontière belge parce qu'ils ne remplissent pas les conditions d'accès au territoire²⁷⁰. Depuis 2012, l'OE publie le nombre effectif de refoulements d'étrangers à la frontière alors qu'avant cette date, seul le nombre de décisions de refoulements était disponible.

1.2.2. Pratiques

A. Le type d'éloignement : par voie terrestre, maritime ou aérienne

Pour les éloignements par train

La police des chemins de fer (le SPC, division de contrôle des frontières) n'a pas d'escorte formée. Les éloignements effectués par le SPC concernent des personnes qui ont indiqué qu'elles souhaitent partir (des DEPU). Ils partent sans entrave, mais sont escortés par des membres de la police ferroviaire pour s'assurer de la réadmission par le service d'immigration du pays de destination (généralement la France). Ceux-ci sont relativement peu nombreux (9 en 2019²⁷¹).

Pour les éloignements par bateau

On parle généralement des éloignements de passagers clandestins trouvés sur un bateau et éloignés directement à partir de ce dernier. En effet, l'OE n'organise pas d'éloignements par bateau. Pour cette thématique spécifique, Myria renvoie à son rapport dédié²⁷². Myria rappelle que, malgré quelques améliorations apportées

²⁷⁰ Voir art. 3 de la loi sur les étrangers. Un refoulement peut avoir lieu même lorsque l'étranger dispose des documents de voyage nécessaires. C'est par exemple le cas si l'étranger ne peut pas justifier de manière satisfaisante le motif de son voyage ou s'il ne peut justifier des ressources suffisantes pour couvrir la durée de son séjour.

²⁷¹ Source OE pour 2019 sinon AIG, Rapport annuel 2019. Les chiffres sont indiqués à partir de 2015 où il y a eu 0 éloignement en 2015, 6 en 2016, 19 en 2017 et 9 en 2018. L'AIG a réalisé 2 contrôles en 2016.

²⁷² Myria, *MyriaDoc 3, Le statut juridique des passagers clandestins, les droits de l'homme restent-ils à quai ?*, avril 2017, www.myria.be/fr/publications/MyriaDocs-3-le-statut-juridique-des-passagers-clandestins.

par la Code belge de la navigation²⁷³, le cadre juridique des passagers clandestins présente encore de sérieuses déficiences. Celles-ci concernent notamment l'absence d'informations claires, de notifications de décisions formelles au passager clandestin qui rendent un recours très difficile (le Code prévoit une interdiction de débarquement quasi systématique notifiée au seul commandant de bord), d'encadrement des conditions de détention, l'accès problématique à la protection internationale et au statut de protection pour les victimes de traite ou de trafic aggravé des êtres humains. Ceux-ci sont également relativement peu nombreux (0 en 2019 et peu les années précédentes²⁷⁴).

La police de la navigation indique veiller au respect des droits fondamentaux et au bien-être du passager clandestin par des visites à bord, y compris accompagné par un médecin si nécessaire. Elle signale que son personnel a suivi les formations du UNHCR sur la protection internationale. La tâche d'information est malaisée ; le navire restant parfois à quai pour quelques heures, parfois la nuit, quand les services administratifs sont inaccessibles. Myria salue la pratique de visites de la police à bord du navire, mais constate qu'il ne s'agit pas d'une garantie ancrée dans la loi. En outre, en l'absence de décision notifiée au passager clandestin, le droit au recours effectif devient très théorique²⁷⁵.

Pour les éloignements par avion

Ceux sur les vols de ligne se déroulent majoritairement de Brussels Airport, mais aussi de l'aéroport de Gosselies/Charleroi²⁷⁶. Les vols spéciaux se font généralement depuis l'aéroport militaire de Melsbroek. La police aéronautique est responsable de ces missions d'éloignement en plus d'être en charge du contrôle et de la surveillance aux

frontières extérieures des six aéroports Schengen de Belgique²⁷⁷.

Historiquement, la majorité des éloignements étaient organisés depuis Brussels Airport. Pour certaines destinations, ceux-ci, essentiellement des refoulements (avec ou sans escorte), étaient opérés depuis l'aéroport de Gosselies/Charleroi avec un encadrement policier de la police de Brussels Airport (LPA-BRUNAT), car il n'y avait pas de policiers formés à Gosselies (LPA-G). En 2017, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Théo Francken, augmente le nombre d'éloignements depuis l'aéroport de Charleroi. À cette fin, une formation est organisée en 2018 et une 1^{ère} tentative de rapatriement (DEPA) avec exclusivement des escorteurs de la LPA-G est réalisée le 12 septembre 2018 sous le contrôle de l'AIG. Celle-ci émettra des recommandations. Un nouveau contrôle de l'AIG a été réalisé sur un DEPA en septembre 2019²⁷⁸.

Brussels Airport

Celui-ci dispose d'une longue expérience des rapatriements et a, en temps normal, un pool de 75 escorteurs. Ils sont en charge des éloignements 4 mois sur 6 et passent ensuite au service frontières pendant 2 mois. La police indique que l'objectif est de travailler avec un pool de 75 policiers répartis en trois groupes de 25. Il existe un système de rotation selon lequel deux des trois groupes sont toujours présents au service éloignement et le troisième groupe effectue des tâches de contrôle aux frontières. Actuellement, il y a environ 55 policiers, donc les trois groupes sont au nombre de 15 à 20. En période Covid-19, l'équipe éloignement travaille avec des « bulles » de 8 à 10 escorteurs. Lors de la rédaction de ce rapport, il y avait 1 assistant social (MPOT²⁷⁹), mais un budget pour 6 est prévu, et un psychologue (en charge uniquement du suivi des escorteurs).

Lors de l'arrivée du véhicule avec l'étranger, ce dernier peut aller dans deux parties différentes : celle pour les DEPA/ANAD et celle pour les DEPU/INAD.

273 Article 2 de la loi du 8 mai 2019 introduisant le Code belge de la Navigation (MB, 1^{er} août 2019).

274 AIG, *Rapport annuel*, 2019. Pour les éloignements avec escorte, il y en a eu 2 en 2014, 0 en 2015, 1 en 2017 et 1 en 2018. Pour ceux sans escorte, il y en a eu 0 en 2014, 2 en 2015, 0 en 2016, 19 en 2017 et 0 en 2018. L'AIG a réalisé 1 contrôle en 2014, 2016 et 2017 et aucun les autres années.

275 Voir Petra Baeyens, Mathieu Beys, Deborah Weinberg, Julie Lejeune, « Grondrechten, tussen schip en wal? Het juridisch statuut van verstekelingen in Belgische havens », *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 1/2020, pp. 6-21 et Petra Baeyens, Mathieu Beys, Deborah Weinberg, Julie Lejeune, « Les droits fondamentaux restent-ils à quai ? Le statut juridique des passagers clandestins dans les ports belges », *Revue du droit des étrangers*, 1/2020, n° 205, pp. 123-139.

276 Certaines années, des éloignements sur des vols de ligne ont été organisés d'autres aéroports (notamment en 2016, année des attentats) à Ostende, Bierset et Deurne. Lorsque la Belgique participe à un vol Frontex organisé par un autre État, des départs de Lille ou de Schiphol sont les plus fréquents.

277 Voir le site de la LPA (www.police.be/5998/fr/a-propos/police-administrative/police-aeronautique).

278 Pour l'aéroport de Gosselies, les chiffres annuels sont : en 2013 : 6 ANAD (escorteurs LPA-BRUNAT), en 2014 : 3 ANAD (escorteurs LPA-BRUNAT), en 2017 : 7 DEPA (avec escorteurs LPA-BRUNAT et 166 DEPU, en 2018 : 6 DEPA (3 escorteurs LPA-BRUNAT et 3 escorteurs LPA-G), 4 ANAD (1 escorteur LPA-BRUNAT et 3 LPA-G), 224 DEPU, en 2019 : 2 DEPA et 3 ANAD (escorteurs LPA-G, 111 DEPU et 619 INAD, en 2020 : 1 DEPA (escorteurs LPA-G) et 10 DEPU. Lorsque ce sont les escorteurs LPA-BRUNAT qui effectuent la tentative d'éloignement, elle rentre dans les chiffres de Brussels Airport, bien que réalisée au départ de l'aéroport de Gosselies.

279 Voir ci-après les explications sur les personnes impliquées dans un éloignement.

Dans celle pour le DEPA/ANAD : il y a 8 cellules dont les murs sont capitonnés. Celles-ci sont équipées d'une caméra, d'un interphone et d'un bloc de béton recouvert d'un matelas fin. Suite à une recommandation de l'AIG de 2014 et au constat qu'une personne peut se blesser sur le bloc de béton dans une cellule, le bloc a été capitonné dans une cellule sur les 8. Cependant, le matériel reste peu hygiénique (sueur, sang ou autre peuvent s'y infiltrer) et une décision du service prévention est attendue pour son utilisation et son application dans les autres cellules.

Selon la police, la porte des cellules n'est jamais fermée, les escorteurs étant placés devant ou à l'intérieur lorsqu'ils discutent avec la personne à éloigner. Il y a des toilettes, une douche, la salle des fouilles où les bagages sont entreposés et une salle vestiaire avec des habits/chaussures de rechange donnés par des policiers.

Dans la partie DEPU/INAD, il existe 2 grandes cellules ressemblant plutôt à des salles d'attente (appelées cellules américaines) pour les INAD et DEPU, une salle de contrôle, des toilettes.

La police dispose du matériel nécessaire pour les moyens de contrainte et de prévention (afin d'éviter qu'une personne ne se blesse, par exemple les casques de protection).

Certains travaux de réparation semblent nécessaires : Myria a constaté des trous dans les murs des grandes salles, portes manquantes aux armoires des bagages, etc. Il a été indiqué à Myria que la LPA-BRUNAT dépend des gestionnaires de l'aéroport (Brussels Airport Company) pour son infrastructure aéroportuaire. Des progrès ont été réalisés récemment et certains travaux effectués (les grandes salles ont été rénovées en décembre 2020) et d'autres approuvés ou en cours de planification.

Aéroport de Charleroi/Gosselies :

- Leur expérience d'éloignement est récente. Il dispose de 11 escorteurs formés pour Charleroi²⁸⁰. Contrairement à Brussels Airport, les escorteurs ne font pas que des éloignements, mais sont toute l'année chargés des autres 7 missions de base de la LPA : le service intervention (notamment responsable d'amener les INAD aux compagnies aériennes), les recherches et enquêtes locales, l'accueil, l'ordre public, le traitement

des victimes par la police, l'information sur le trafic et le travail de quartier (dans l'aéroport). En outre, ils sont également chargés d'autres missions spécifiques : le contrôle et surveillance des frontières, les éloignements, le soutien spécialisé (par exemple pour les documents d'identités faux et falsifiés) et l'aviation générale. Ces missions s'appliquent sur tout le territoire de l'aéroport. Finalement, les escorteurs ne réalisent que très peu d'escortes (que les ANAD et dans certains cas les INAD et lors de test DEPA). L'escorteur que Myria a rencontré exprimait une certaine frustration, car il procédait à peu d'éloignements.

- L'infrastructure de la LPA-G est relativement petite. Les bureaux actuels ont été pensés pour 3 millions de passagers et une cinquantaine de policiers. Mais aujourd'hui et en temps normal, il y a 8 millions de passagers et 160 policiers à la LPA-G. Pour les missions d'éloignement, il existe une petite salle commune (environ 20m²) avec siège et télévision et 2 cellules judiciaires²⁸¹ (composée de mur de béton, bloc de béton avec matelas, une caméra et un interphone) placées l'une à côté de l'autre. La police reconnaît elle-même que ces cellules sont inadaptées aux éloignements. En outre, selon la police, si une personne est arrêtée en raison d'un comportement délictuel et côtoie dans la cellule à côté une personne à éloigner, c'est un risque supplémentaire pour la sécurité si cette personne est sortie de cellule alors que la personne à éloigner est dans la cellule ouverte à côté vu le contact possible entre eux.
- Pas de MPOT (procédure de recrutement retardée).
- Étant donné les critiques et les recommandations structurelles de l'AIG, jusque fin 2019, la LPA-G réalisait les éloignements en allant directement chercher les personnes aux centres fermés de Caricole ou 127bis, préparait le nécessaire sur place (fouille et discussions) et les acheminaient à l'avion sans passer par la structure de l'Aéroport de Gosselies/Charleroi. Les escorteurs de la LPA-G réalisent surtout les vols vers des plus petits aéroports plus proches du lieu de résidence de certaines personnes (Algérie, Maroc, Tunisie). Mais, selon eux, cela reste complexe logistiquement. Il est très difficile d'ajuster le timing pour le transport : s'ils sont retardés, ils peuvent manquer le vol, s'ils sont en avance, ils restent longtemps dans le Crafter (camionnette de la police spécifique affrétée pour un éloignement). Une discussion court depuis plusieurs années afin de réaliser les travaux nécessaires, mais la décision dépend des autorités régionales et fédérales. Le bâtiment dépend de la compétence régionale wallonne, la régie des bâtiments du service public

280 Pour la formation organisée pour l'aéroport de Gosselies, 7 escorteurs ont aussi été formés pour l'aéroport de Bierset. Pratiquement, les éloignements depuis l'aéroport de Bierset sont très rares (sans escorte : 10 en 2017 et 6 en 2019, avec escorte : 1 en 2019).

281 Selon la LPA, c'est-à-dire des cellules prévues pour les personnes privées de leur liberté en matière judiciaire.

fédéral et les éloignements relèvent d'une compétence fédérale, ce qui entraîne des retards.

- Peu de matériel (pas de véhicule de transfert approprié/Crafter, pas de casque de protection, etc.).
- Pas de service médical à l'aéroport. En cas de besoin, le service d'urgence de l'hôpital le plus proche ou un généraliste est appelé. La police indique qu'il est parfois difficile d'avoir un médecin. Pour pallier ce manque, ils travaillent avec les pompiers pour un 1^{er} examen limité et si nécessaire appellent le Service Mobile d'Urgence et Réanimation (SMUR, qui ne vient pas toujours rapidement).

Selon Myria, l'aéroport de Gosselies est inadéquat pour l'organisation d'éloignements. L'absence de matériel, de cellules aménagées, de service médical, d'un parcours adapté ainsi que de MPOT ne permet pas un encadrement adéquat. Myria recommande de ne plus organiser d'éloignement (rapatriement ou refoulement) tant que les améliorations structurelles et opérationnelles ne sont pas réalisées.

Myria recommande également d'envisager l'aménagement de cellules capitonnées ou, à tout le moins, l'utilisation de casques protecteurs dans tous les services de police, y compris aux frontières.

Dans son rapport annuel 2019, l'AIG constate certaines améliorations, mais fait trois recommandations sur l'aéroport de Gosselies. L'AIG recommande :

1. la présence d'un membre de l'équipe MPOT pour chaque retour forcé après avoir constaté que la LPA-G ne dispose pas de MPOT ;
2. de continuer la réflexion afin de trouver des solutions à l'infrastructure de la LPA-G ; l'infrastructure actuelle étant inadaptée à la bonne exécution des retours forcés ;
3. l'achat d'un véhicule de transfert de type Crafter par la LPA-G (la police indique que cet achat est prévu durant le 1^{er} trimestre de 2021).

Les chiffres de ces deux aéroports sont développés au point 3.

B. Le type de vol : vol de ligne ou vol spéciaux

La personne à éloigner peut l'être soit sur un vol de ligne, soit sur un vol spécial.

La personne éloignée sur **un vol de ligne** est, généralement, embarquée avant l'arrivée des passagers

avec les escorteurs à ses côtés en cas d'éloignement avec escorte. Le commandant peut toujours décider d'arrêter l'éloignement s'il estime qu'il présente un risque pour le vol.

Pour les **vols dits spéciaux** ou « Frontex », leur nombre a augmenté ces dernières années, sauf entre 2018 et 2019, vu l'influence croissante et le soutien de Frontex : une nomenclature et une terminologie communes européennes ont été adoptées. Le système avec lequel Frontex travaille est appelé « FAR » (Frontex Application Return Operations), divisé en deux catégories : les vols spéciaux et de ligne. Cependant, tous les vols spéciaux ne sont pas financés par Frontex. L'OE indique que pour faire appel à Frontex, la participation d'autres États membres est généralement requise même s'il est possible que Frontex finance une opération purement nationale.

La catégorie des vols spéciaux regroupe aujourd'hui les *National Return Operations* (NRO - organisés par la Belgique, mais financés par Frontex), les *Joint Return Operations* (JRO - organisés pour plusieurs États avec un État organisateur et financés par Frontex), les *Collecting Return Operations* (CRO - escortes assurées par le pays de destination qui vient chercher ses propres citoyens, la Belgique participant et organisant seule avec le pays de destination) et les *Collecting Joint Return Operations* (CJRO - organisés par le pays de destination qui s'occupe donc de l'accompagnement ; le transfert au pays d'origine est opéré dans l'avion - et sont financés par Frontex)²⁸².

Depuis 2018, la deuxième catégorie a vu le jour en Belgique, avec Frontex qui finance également certains rapatriements sur vol de ligne. Dans ce cas, c'est Frontex qui réserve les billets d'avions et attribue une indemnité journalière (hôtels éventuels pour les DEPA et les escorteurs). La police indique qu'actuellement, le FAR est plus souvent utilisé pour les vols de ligne.

Pour ces vols spéciaux, un encadrement spécifique est toujours prévu : un médecin (parfois accompagné d'un infirmier), un assistant social (si nécessaire), minimum un membre de l'OE et 2 membres de l'AIG seront en principe présents. La police indique qu'en pratique, un médecin est prévu si plus de 7 adultes participent et qu'il est rare qu'un assistant social ou un employé de l'OE prenne l'avion. Elle ajoute que l'AIG n'est pas toujours présente. L'AIG en explique les contours dans son dernier rapport annuel 2019. « Dans le passé, ces vols étaient utilisés pour des DEPA qui ne pouvaient être éloignés d'aucune autre

²⁸² Voir rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, *Op. cit.*, fiche 19.

manière en raison de leur résistance violente sur les vols commerciaux. Dans le contexte actuel, peu de distinctions sont faites dans la pratique entre les différentes catégories de personnes à éloigner. Un vol spécial peut comprendre à la fois des DEPA et des DEPU. (...) il n'est pas certain que toutes les personnes à éloigner aient des antécédents de résistance violente ou d'escortes interrompues. En ce sens, l'image historique des "vols sécurisés" est en grande partie dépassée». Il arrive aussi que des personnes qui n'ont pas résisté ou qui ne représentent pas un risque soient néanmoins immédiatement éloignées par un vol spécial, pour des raisons notamment budgétaires²⁸³. Les groupes cibles des vols spéciaux sont :

- les étrangers qui ne peuvent pas être éloignés sur un vol de ligne ou qui ont des difficultés à le faire ;
- de grands groupes pour une même destination (par exemple, dans le passé vers certains pays des Balkans) ;
- un autre pays organise un JRO et la Belgique en profite pour s'y rendre avec un nombre limité de personnes ou pour les mettre sur le vol (CJRO) ;
- famille nombreuse (qui refuse de partir et) qui ne peut pas être réunie sur un vol de ligne en raison de la limitation du vol imposée par la compagnie aérienne sur le nombre de personnes à éloigner.

L'OE indique que, même dans le passé, ces vols n'étaient en pratique pas organisés uniquement pour les personnes qui s'opposaient au retour²⁸⁴.

Les règles d'usage de moyens de contrainte vont varier selon le type de vols. Elles pourront donc dans certains cas être applicables en Belgique et dans d'autres cas pourront être les règles appliquées par Frontex et l'État organisateur²⁸⁵.

C. Collaboration avec Frontex

L'augmentation des vols spéciaux est clairement un objectif pour certaines autorités, car elle peut dégager du personnel de la police aéronautique et ceux-ci ne sont pas financés par la Belgique, mais par l'Union européenne. En pratique, la police indique que ces vols sont réalisés par des escorteurs belges.

Pour l'usage de la contrainte par le pool Frontex, la police fédérale estime que le pool n'en a pas la compétence. L'OE est d'avis que la réglementation européenne²⁸⁶ est claire et qu'aucune transposition en droit belge n'est nécessaire. La Commission Bossuyt recommande de préciser la compétence dans ce domaine dans la loi sur les étrangers²⁸⁷. L'AIG recommande également d'amender la loi sur la fonction de police²⁸⁸. Le gouvernement De Croo s'est engagé à « adopter et mettre en œuvre dès que possible les initiatives juridiques nécessaires pour pouvoir utiliser les escorteurs fournis par Frontex pour les vols de retour et les rapatriements forcés individuels. »²⁸⁹

Enfin, certains vols de ligne sont organisés par Frontex (financièrement et réservation de billets). Cependant, la Police fédérale n'est pas toujours d'accord avec Frontex. La police et l'OE indiquent le refus de Frontex de réserver le retour des escortes en classe affaires (les possibilités de retour en classe affaires sont moindres en utilisant FAR que celles autorisées par le protocole actuel entre LPA et l'OE). La LPA s'oppose également à l'utilisation de certains itinéraires sur la base d'une analyse des risques alors qu'ils sont utilisés par d'autres États membres.

Selon Myria, il conviendrait donc de clarifier l'exercice de moyens de contrainte sur le territoire belge par des escorteurs étrangers avant de prévoir des vols Frontex sur le territoire belge avec un pool d'escorteurs étrangers.

283 AIG, Audit DGA/LPA/BRUNAT des missions de rapatriement, rapport, 5 décembre 2016, p. 24, non publié.

284 Voir RAPPORT FINAL de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, *Op. cit.*, fiches 18 et 19.

285 Art. 6 du Code de conduite Frontex pour les opérations de retour conjointes coordonnées par l'Agence, 7 octobre 2013. et Point 5.6 du Guide des opérations de retour conjointes par voie aérienne coordonnées par Frontex, 12 mai 2016.

286 Le règlement Frontex prévoit la mise à disposition d'un contingent permanent de garde-frontières et de garde-côtes et d'experts du retour. Le règlement prévoit également un soutien technique et opérationnel aux États membres pour les opérations de retour. Il sera apporté soit à la demande de l'État concerné, soit à la propre initiative de l'Agence et en accord avec l'État concerné. Il pourra porter sur toutes les phases du retour. Voir notamment, *La migration en chiffres et en droits, Cahier Accès au territoire*, 2020, p. 7, www.myria.be/files/CHAP3-Acc%C3%A8s_au_territoire-FR-AS_2.pdf.

287 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, p. 105.

288 AIG, commentaires écrits, 4 février 2021, non publié.

289 Gouvernement De Croo, Note de politique générale sur l'asile, la migration et la loterie nationale, Doc. parl. St. DOC 55 1580/014, 4 novembre 2020.

D. Les personnes impliquées et l'analyse de risque (par la police et l'AIG)

La police indique être confrontée à un manque de personnel dans tous les services, pas seulement pour le service éloignement.

Les escorteurs

Pour chaque mission d'éloignement, des escorteurs sont prévus avec, parfois, un officier responsable. Pour les DEPA, la police indique qu'un officier responsable sera toujours présent jusqu'à l'avion, mais pas jusqu'à destination. Pour les vols spéciaux, un chef d'escorte accompagnera toujours jusqu'à destination (officier ou cadre moyen). Le chef d'escorte décide d'éventuel(s) moyen(s) de contrainte ou non. Selon la police, il y a peu de mouvements au sein de l'équipe. La police indique également que pour participer au processus de sélection des escorteurs, il faut être membre de la LPA (LPA-BRUNAT ou LPA-G). Les collaborateurs externes ne peuvent pas participer. Ils proviennent souvent du service frontières ou d'un autre service de la police aérienne.

Formation des escorteurs de la police

Les escorteurs du service éloignement suivent des formations avant d'effectuer des missions. Ces formations sont :

- en tant que policier, une formation de base pour chaque agent de police ;
- une formation sur l'usage/maîtrise de la contrainte (GPI48) en 5 modules par an, incluant une évaluation) ;
- une formation fonctionnelle comme membre de la LPA ;
- une formation fonctionnelle en tant qu'agents de contrôle aux frontières ;
- une formation fonctionnelle en tant qu'escorteurs ; il s'agit d'une formation de 3 semaines avec 2 mois de stage dans l'équipe de LPA-BRUNAT. Celle-ci comprend également la connaissance de l'avion et les techniques de contrainte spécifiques. 4 demi-journées y sont consacrées. Afin de garder leur brevet, ils doivent réaliser 4 escortes par an ; une obligation qui, avec la pandémie, a créé des difficultés en 2020. À la LPA-G, ils ont organisé une mise à niveau durant le 1^{er} semestre de 2020 ;
- une formation fonctionnelle éventuelle en tant que chef d'escorte pour Frontex (organisée aux Pays-Bas).

Les escorteurs de la LPA-G et de la LPA-BRUNAT qualifient leur formation de bonne. Ils disposent des outils afin de réagir correctement. Mais ils indiquent qu'il est impossible de prévoir comment la personne va réagir à son éloignement. Et, pour eux, la difficulté majeure reste la réaction des passagers et/ou du commandant. Selon eux, si l'équipage collabore, la situation s'en trouve améliorée.

Suite à « l'affaire Chovanec » et en cas d'incident, le directeur de la police aérienne a rappelé à toutes les équipes l'obligation de faire toujours appel à un médecin au moindre doute, de rédiger un PV et d'informer la direction de la police administrative (DAO). Il n'existe pas de directives spécifiques sur l'attitude à adopter par les policiers face à une personne avec des pathologies de santé mentale. Mais suite à cette même affaire, des instructions ont été édictées fin septembre 2020 pour aider les policiers à mieux reconnaître les personnes souffrant de syndrome de délire agité (excited delirium syndrome ou « EDS ») et définir des modalités d'intervention adaptée (intervention d'un service médical d'urgence, éviter la mise en cellule, usage de gaz poivré, position abdominale, etc.)²⁹⁰. Le projet est de former l'ensemble de la police, formation retardée avec la pandémie.

Myria se réjouit de cette initiative. Néanmoins, il estime qu'un éventail plus large de troubles de santé mentale devrait être abordé dans la formation ainsi qu'une instruction de base en droits fondamentaux des étrangers.

La police indique qu'une formation sur des aspects psychologiques serait utile, mais que c'est pratiquement impossible à organiser. Elle spécifie que, dans les formations des escorteurs, ces derniers reçoivent une base solide pour la pratique et que de nombreuses questions sur la santé mentale sont abordées. Il existe également un module « risques médicaux lors de missions d'éloignement » dans la formation pour les escorteurs.

MPOT (Maatschappelijk en psychologisch ondersteuningsteam - Équipe de soutien social et psychologique)

Ces équipes ont été mises en place au sein de la police aérienne en 1999. Une première note policière du 3 juin 1999 décrit leurs tâches et leur composition (psychologues et assistants sociaux). Une seconde note du 16 août 1999 indique que « le personnel en charge de

²⁹⁰ Fiche d'information GPI, prévention sur le terrain, excited delirium syndrome, 21 septembre 2020 ; Première mesure pour les policiers suite au décès de Jozef Chovanec : des directives en cas de syndrome de délire agité , www.rtb.be/info/societe/detail_premiere_mesure_pour_les_policiers_suite_au_deces_de_jozef_chovanec_des_directives_en_cas_de_syndrome_de_delire_agite?id=10590184.

ces personnes (à éloigner), aussi bien dans les centres fermés qu'à Brussels Airport, doit également recevoir une formation psychologique dans laquelle la légitimité du processus leur est notamment expliquée». En 1999, une première équipe a été constituée avec 3 psychologues et 5 assistants sociaux. Cette équipe existe donc depuis 1999 avec la tâche spécifique d'aider à l'exécution des éloignements. Cette aide s'applique aux personnes à éloigner (principalement donnée par les assistants sociaux) et aux membres du personnel (principalement donnée par les psychologues). Dès le départ, l'équipe comprenait plus d'assistants sociaux que de psychologues, car ceux-ci devaient participer à toutes les missions d'éloignement. La police indique encore qu'au cours des 10-15 dernières années, cela s'est traduit par une moyenne de trois escortes par jour. À la date de rédaction de ce rapport, il y avait une assistante sociale et un psychologue dans l'équipe de LPA-BRUNAT (engagement de 3 assistants sociaux était en cours) et aucune assistante sociale ou psychologue à LPA-G.

Pour les assistants sociaux, aucune formation supplémentaire n'est dispensée en plus de leurs études liées au diplôme. L'assistante sociale rencontrée travaille dans l'équipe de LPA-BRUNAT depuis 8 ans et s'est mise à jour personnellement. Elle a expliqué avoir lu les rapports importants tels ceux des Commissions Bossuyt et Vermeersch. Depuis deux ans, elle travaille seule. Lorsqu'il y a plusieurs vols sur la même journée, cela rend ses tâches difficiles, mais en dehors de ces moments chargés, son emploi du temps n'est pas rempli.

Selon elle, sa tâche principale est le soutien à la personne à éloigner. L'assistant social reçoit une fiche de profil du centre où réside la personne avant son éloignement. Pour les DEPA et ANAD, le jour ouvrable précédant l'éloignement, l'assistant social contacte à nouveau le centre pour demander comment la personne à éloigner y réagit. Elle voit toujours la personne à son arrivée et reste parfois de longs moments avec elle. Elle peut être amenée à rédiger un rapport pour les policiers. L'AIG recommande qu'il y ait toujours un membre MPOT dans la mission d'éloignement (jusqu'au départ de l'avion et dans certains cas jusqu'à la remise aux autorités). Dans la mesure des ressources disponibles, c'est bien le cas. Quand un accompagnement doit être réalisé jusqu'à la remise aux autorités, si une autre escorte qu'une escorte de police est nécessaire, l'OE assurera la supervision nécessaire afin de l'organiser. Il peut s'agir d'un assistant social du centre fermé, mais aussi, par exemple d'un psychologue, une personne de confiance, un médecin, une infirmière, un agent de l'OE. Mais il est clair qu'il manque de ressources. Lorsque la personne à éloigner est placée dans l'avion, une des tâches du MPOT sera de fournir des explications aux

passagers si la personne réagit dans l'avion et/ou que les passagers réagissent.

Selon l'AIG, il faudrait rendre le travail plus attractif. Il serait par ailleurs intéressant de prévoir que les assistants sociaux rencontrent également les personnes refoulées à la frontière à leur arrivée afin de leur délivrer les informations nécessaires et leur expliquer la situation. Myria soutient cette proposition.

Le psychologue présent à LPA-BRUNAT exerce depuis de nombreuses années. Actuellement, il est uniquement en charge du suivi des escorteurs et de leur bien-être. Il explique cependant ne pas faire de rapport sur son travail pour la médecine du travail ou tout autre organe hiérarchique. Il indique aussi qu'en cas de besoin il peut intervenir auprès d'une personne à éloigner sans que cette intervention ne se produise dans les faits. En effet, le dernier éloignement qu'il a suivi date de 2016. Un psychologue supplémentaire pourrait être utile. Myria se demande si le suivi psychologique des escorteurs peut être effectué adéquatement si le psychologue ne les observe pas régulièrement dans l'exercice de leurs fonctions et dans le traitement des personnes renvoyées. La police souligne qu'il s'agit d'un manque de ressources. Dans le passé, trois psychologues étaient présents dans le service d'éloignement et pouvaient également suivre les tentatives d'éloignement, même à bord de l'avion.

Myria recommande :

- qu'une formation de base soit donnée à tous les intervenants d'une mission d'éloignement (notamment aux escorteurs et à l'équipe MPOT) sur certaines thématiques spécifiques aux étrangers ainsi que sur leur droits fondamentaux : notamment les chiffres pertinents, la protection internationale et la traite et le trafic d'êtres humains. Cela devrait être prévu à chaque nouvelle entrée en fonction avec des mises à jour régulières ;
- qu'une formation de base soit donnée à tous les intervenants d'une mission d'éloignement (notamment aux escorteurs et à l'équipe MPOT) à chaque nouvelle entrée en fonction avec des mises à jour régulières sur les règles d'usage de la contrainte, la connaissance de documents pertinents sur la politique d'éloignement, le soutien aux personnes en état de stress et/d'agressivité, celles soumises à une forte pression psychologique et/ou souffrant de

pathologies liées à la santé mentale et/ou ayant des enfants qui ont subi des traumatismes liés à la procédure d'éloignement ;

- que les assistants sociaux rencontrent également les personnes refoulées à la frontière dès leur arrivée ;
- qu'un psychologue soit toujours présent tout au long de l'opération d'éloignement si la personne éloignée souffre d'un trouble mental grave connu ;
- au minimum une consultation périodique entre le(s) MPOT et le psychologue.
- que des soins appropriés soient garantis aux étrangers en détresse psychique et appréhendés par la police, quelle que soit leur situation administrative.

La police indique que certains thèmes font déjà partie de la formation de base des escorteurs et est favorable à d'autres formations.

E. Incidents et interruptions de l'éloignement

Une tentative d'éloignement peut être interrompue pour différentes raisons : décision de l'OE avant le début de la mission ou en cours de mission, comportement de la personne, décision de la LPA (décidée par le chef d'escorte en concertation avec les escorteurs), décision du commandant d'avion et dans certains cas, rébellion des passagers.

Les rapports annuels de l'AIG mentionnent un récapitulatif pour chaque rébellion. On voit ici le nombre de rébellions par année qui reste minime par rapport au nombre total d'éloignements.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre	0	0	NS	NS	8	14	9	9

Par souci didactique, l'interruption d'une tentative d'éloignement sera divisée en deux catégories : les tentatives annulées et échouées.

Les tentatives annulées concernent une annulation par l'OE avant le début de la mission. La police ne verra pas l'étranger. L'OE peut les annuler pour différentes raisons : recours introduit, décision de justice, demande de protection internationale, problèmes organisationnels, etc. La police comptabilise également ces tentatives, car dès qu'elle reçoit le rapport de l'OE, un dossier est ouvert et l'organisation commence.

Les tentatives ayant échoué concernent une interruption en cours de mission. La police intervient. L'interruption peut être due à plusieurs raisons : annulation par l'OE, comportements de l'étranger (stress, violence, état mental et médical, etc.), rébellion dans l'avion, problèmes organisationnels (par exemple un escorteur n'a pas le bon visa, vol retardé, etc.), demande du commandant. Dans ce cas, une tentative est souvent rapidement réorganisée, parfois le même jour. Après une annulation, il est légalement prévu que la personne soit examinée par un médecin dans les plus brefs délais.

Une enquête²⁹¹ réalisée lors d'un audit de l'AIG montre que les escorteurs ressentent une certaine pression pour faire aboutir les tentatives d'éloignement : elles sont assez coûteuses (frais d'hôtel, billets d'avion, etc.) et les indemnités journalières liées au pays d'origine en dépendent²⁹².

Une analyse chiffrée de ces deux types d'interruption sera réalisée dans le point 3.

Outre l'annulation ou l'interruption des tentatives d'éloignement, il existe également des circonstances où les escorteurs (et l'AIG) n'accompagnent pas la personne éloignée jusqu'à sa destination finale.

291 La philosophie qui sous-tend la politique d'éloignement, à savoir l'exécution humaine et efficace des mesures d'éloignement, repose sur les recommandations des différentes commissions en matière d'éloignement. Lors de la sélection des escortes, la police essaie, entre autres, d'évaluer l'attitude axée sur les personnes. Les entretiens menés par l'AIG avec les escorteurs ont permis de sonder notamment les valeurs et la vision de la mission. Ensuite, les risques susvisés susceptibles d'affecter l'application des principes de base ont été examinés.

292 AIG, Audit DGA/LPA/BRUNAT des missions de rapatriement, Rapport, 5 décembre 2016, p. 23, non publié.

Difficile de savoir si les escorteurs accompagnent jusqu'à la destination finale (2017)²⁹³

La destination des escortes est X, car aucun visa n'a été obtenu pour Y.

L'AIG conclut : Nous n'avons constaté aucune irrégularité.

La destination finale des escortes est différente de celle de la personne éloignée (2018)²⁹⁴

De Bangkok, X s'envole seul pour le Bangladesh. Les escortes passent la nuit à Bangkok.

L'AIG conclut : Aucune irrégularité n'a été constatée durant notre présence.

Myria remarque que pour certaines destinations, comme l'Asie du Sud-Est, mais aussi une fois Addis Abeba, les escortes s'arrêtent et la personne éloignée est ensuite escortée par Thai Airways ou dans le cas du vol d'Addis Abeba par le personnel de sécurité d'Ethiopian Airlines. Dans ces cas, la personne est toujours considérée comme DEPU, même si elle était considérée comme DEPA au départ de la tentative d'éloignement. Les escorteurs ne quittent pas l'aéroport tant que la personne éloignée n'a pas embarqué sur le vol suivant²⁹⁵.

Myria s'inquiète, bien que cela soit permis²⁹⁶ et qu'il soit sans doute très complexe d'organiser ces éloignements dans un contexte international, que l'intégrité physique de la personne éloignée ne puisse être suffisamment garantie par ces sociétés privées ou par des autorités qui ne peuvent être tenues pour responsables par les services belges. Comment est-il possible de remédier à la situation éventuelle d'un gouvernement du pays d'origine qui n'accepterait pas le rapatrié si les escorteurs

293 Rapport 20170411 LV B1 Abidjan - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

294 Rapport 20180102 - LV Bangkok B1 - Anonymisé.pdf. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de r Myria du rapport de l'AIG en question.

295 La LPA-BRUNAT a expliqué dans un entretien vidéo avec Myria le 29 octobre 2020 que la police fédérale, avec l'aide d'un officier de liaison à Bangkok, dispose d'un protocole d'accord avec Thai Airways. Concernant l'opération unique d'éloignement vers Mogadiscio, en Somalie, où le rapatrié avait été transféré en Éthiopie, ils indiquent que la procédure a été arrêtée après cette opération parce qu'elle ne s'était pas déroulée en toute sécurité. Selon leurs dires, le soutien nécessaire n'a pas été fourni sur place.

296 OACI, annexe 9 facilitation, C, 5.24 « S'ils décident qu'une personne expulsée doit être escortée et que l'itinéraire comporte une escale dans un État intermédiaire, les États contractants veilleront à ce que le ou les agents d'escorte restent auprès de la personne éloignée jusqu'à sa destination finale, à moins que les autorités et l'exploitant d'aéronefs intervenant au point de transit ne conviennent à l'avance de dispositions de rechange appropriées. ».

sont absents lors du transfert²⁹⁷ ? L'OE précise que si une personne est refusée après le transfert, elle est « reprise » par la Belgique²⁹⁸.

F. Communication entre la personne à éloigner et les autres personnes impliquées dans les tentatives d'éloignement

Les rapports de contrôle de l'AIG indiquent que la communication est régulièrement difficile en raison d'une barrière linguistique. Cela vaut tant pour les escorteurs et autres agents de la police aérienne et de l'OE qui participent aux tentatives d'éloignement que pour l'AIG, qui doit pouvoir communiquer sans problème avec la personne éloignée, indépendamment de la police.

Les rapports de contrôle de l'AIG montrent que la communication avec la personne renvoyée est difficile dans de nombreux cas. Ainsi, dans un certain nombre de rapports, l'AIG a écrit à propos de la barrière linguistique :

Barrière linguistique entre la personne éloignée et les autorités concernées

« Monsieur X ne s'exprime pas dans une des trois langues nationales ni en langue anglaise. Nous décidons de ne pas nous manifester auprès de l'intéressé ». L'AIG conclut : « Durant la totalité du contrôle, nous n'avons constaté aucune irrégularité. » (2019)²⁹⁹

« Propositions et motivation de la présence de l'AIG n'est pas possible, car X (depa) ne parle que l'albanais. » L'AIG conclut : « Aucune irrégularité n'a été constatée durant notre présence ». (2018)³⁰⁰

« On m'informe que monsieur X ne s'exprime ni dans les trois langues nationales ni en anglais. Je m'abstiens donc de me présenter à lui afin de ne pas apporter de la confusion supplémentaire au dialogue qui s'annonce difficile en raison de la difficulté liée à un problème de

297 Ainsi, dans le cas d'une opération commune d'éloignement, les États membres sont tenus de reprendre le ou les rapatriés en cas d'échec (Conseil de l'Union européenne, Décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus, annexe : Lignes directrices communes concernant les dispositifs de sécurité pour les éloignements collectifs par voie aérienne, 6).

298 OE, commentaires écrits, 5 février 2021.

299 Rapport 20191125 - LV Zagreb B1 - Anonymisé [1]. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

300 Rapport 20180315 - LV Skopje B1 - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

langue.» L'AIG conclut : «Durant la totalité du contrôle, nous n'avons constaté aucune irrégularité.» (2019)³⁰¹

«Toutefois, il convient d'envisager la mise à disposition d'un interprète indépendant dans le cadre de ces opérations. Le manque de connaissance de la langue (dans le cas présent, le néerlandais) peut donner lieu à des malentendus et à des discussions inutiles» (2014)³⁰²

«La conversation est difficile, car X ne parle qu'un français rudimentaire.» L'AIG conclut : «Nous n'avons constaté aucune irrégularité.» (2019)³⁰³

«Les escorteurs lui ont parlé, mais la conversation a été très difficile, car X ne parle que le turc et sa capacité de converser en néerlandais et en anglais se limite à quelques mots.» L'AIG conclut : «Nous n'avons constaté aucune irrégularité.» (2017)³⁰⁴

La police aéronautique indique que de nombreux collègues à l'aéroport ainsi qu'un certain nombre d'escorteurs parlent différentes langues et sont donc en mesure de communiquer avec la personne à éloigner. Cependant, à la lecture des rapports de l'AIG, Myria estime que cela ne semble pas toujours approprié. Le devoir d'information, tant de la police³⁰⁵ que de l'AIG, à l'égard de la personne à éloigner n'est pas rempli lorsqu'il n'est pas possible de communiquer correctement. Cette communication peut se faire directement avec la personne à éloigner ou par l'intermédiaire d'un interprète indépendant. Myria souligne l'importance d'utiliser un interprète si nécessaire afin que la communication puisse avoir lieu dans une langue que la personne à éloigner

comprend suffisamment³⁰⁶. Le CPT soutient également qu'un organe de contrôle indépendant de la police devrait pouvoir avoir une conversation privée avec une personne en garde à vue³⁰⁷; ce qui est de facto impossible si la police se charge de la traduction en cas de besoin.

2. Le contrôle des éloignements : cadre théorique

Les droits fondamentaux de l'étranger éloigné ne peuvent être réellement protégés que s'il existe un système efficace assurant un contrôle des éloignements. La garantie d'un contrôle efficace sur les tentatives d'éloignement s'entend au bénéfice de la personne éloignée, mais aussi celui de l'instance qui assure l'éloignement. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) mentionne les avantages d'un tel contrôle : limitation du risque de mauvais traitements, feed-back sur une opération de retour aux autorités, transparence afin de limiter le risque de fausses accusations, influence positive sur l'opinion publique du retour et diminution générale des tensions qui entourent ces opérations³⁰⁸.

2.1. Monitoring des éloignements en Europe

2.1.1. Exigences européennes en matière de monitoring

Sur base de la directive «retour», chaque État membre doit mettre en place un mécanisme de monitoring des retours forcés des ressortissants de pays tiers³⁰⁹. L'Union européenne met de plus en plus l'accent sur la coopération

301 Rapport 20191028 - LV Rome B1 - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

302 Rapport 20140128 - LV Belgrado-B1 (04.00-13.00). Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

303 Rapport 20190913 - Algiers B2 - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

304 Rapport 20170613 - LV Istanbul B1 - ANONYISÉ. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

305 Voir une partie du principe 18, Conseil de l'Europe, Vingt principes directeurs sur le retour forcé, septembre 2005, p. 50-51 : «Il conviendrait de communiquer aux membres de l'escorte toute information relative à la personne à éloigner susceptible de les aider à procéder à l'éloignement en toute sécurité; ils devraient également être à même de communiquer avec elle.» A quoi s'ajoute le commentaire suivant : «Ce paragraphe part de l'hypothèse que le manque de communication entre les membres de l'escorte et la personne à éloigner explique souvent les réactions de panique de celle-ci, surtout quand elle n'a pas ou pas suffisamment informée de la procédure d'éloignement et de la situation à laquelle elle sera confrontée dans le pays de retour. Un tel défaut de communication peut également avoir pour conséquence un manque de respect de la part des membres de l'escorte à l'égard de la personne à éloigner, confinant parfois à l'absence d'humanité. Par conséquent, certains contacts entre le personnel d'escorte et la personne à éloigner devraient intervenir, autant que faire se peut, avant même le démarrage de l'opération d'éloignement.»

306 En outre, cette pratique est également courante au niveau européen lors des tentatives d'éloignement par vols spéciaux. Par exemple, dans le Conseil de l'Union européenne, la Décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus, annexe : Lignes directrices communes concernant les dispositifs de sécurité pour les éloignements collectifs par voie aérienne 3.3, il est ordonné que chaque personne éloignée puisse s'adresser au médecin ou aux accompagnateurs directement, ou par l'intermédiaire d'un interprète, dans une langue dans laquelle elle peut s'exprimer.

307 CPT, CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010, 2010, p. 14.

308 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Rapport annuel - Droits fondamentaux : défis et réalisations en 2012, 2013.

309 Art. 8.6 Directive retour.

européenne pour dynamiser les chiffres des retours. Cela va de pair avec les efforts visant à rationaliser le monitoring des éloignements.

Le règlement de 2019 réformant Frontex (Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes) stipule qu'elle a la responsabilité de mettre en place un groupe d'observateurs pour surveiller les opérations de retour après avis du FRO (*fundamental rights officer*) et pour vérifier le respect des droits fondamentaux. Le profil des membres de ce pool ainsi que leur nombre sont déterminés par Frontex. L'agence peut affecter un certain nombre de membres du personnel à cette tâche de surveillance (des FRO peuvent faire partie du pool) et les États membres désignent également des surveillants remplissant les conditions prédéfinies. Cette désignation n'affecte pas l'indépendance des surveillants qui effectuent également des contrôles au niveau national, le cas échéant. Un point central de ce pool est l'adhésion de superviseurs ayant une expertise dans le domaine de la protection de l'enfance. Ils doivent être présents lors de toutes les tentatives d'éloignement impliquant des enfants. Les mesures disciplinaires à l'encontre des surveillants sont prises en application du droit national. Le personnel statutaire de Frontex affecté au contrôle des éloignements est soumis aux mesures disciplinaires prévues par le statut³¹⁰. Les superviseurs suivent une formation spécifique - avant d'être déployés comme *forced return monitor*³¹¹. Frontex a également élaboré le *code of conduct for return*, qui devrait faciliter le suivi³¹².

Les opérations de retour organisées par Frontex nécessitent un suivi qui doit reposer sur des critères objectifs et transparents. Au moins un superviseur des retours forcés du pool de superviseurs ou du système national de surveillance d'un État membre participant doit être présent tout au long de l'opération d'éloignement³¹³, jusqu'à ce que la ou les personnes éloignées ai(en)t été remise(s) aux autorités³¹⁴.

Les superviseurs sont chargés de collecter des informations sur les éloignements, de faire rapport sur la protection des droits fondamentaux et de formuler des recommandations pour la protection des rapatriés. Pour le faire efficacement, ils doivent avoir accès à toutes les informations pertinentes sur l'opération d'éloignement (lieu et heure, destination, informations sur la vulnérabilité potentielle, etc.) et effectuer toutes les visites pertinentes sur place. Ils doivent pouvoir participer aux (dé)briefings, mais ne peuvent pas intervenir dans l'exécution de l'opération d'éloignement. Après concertation, les superviseurs peuvent également exercer une surveillance au nom d'autres États membres. Ils peuvent recourir aux services des interprètes présents pour s'entretenir avec les personnes éloignées³¹⁵. Certaines critiques et plaintes ont été introduites suite au comportement de Frontex notamment à la frontière entre la Grèce et la Turquie. Des enquêtes sont en cours³¹⁶.

Récemment, le Parlement européen a demandé à la Commission européenne de veiller à la mise en place d'un mécanisme de suivi post-retour et a demandé que les : "Members States and Frontex have monitoring bodies in place that are supported by a proper mandate, capacity and competence, a high level of independence and expertise, and transparent procedures; stresses that return monitoring should encompass all phases of return operations, with adequate resources"³¹⁷.

2.1.2. Monitoring européen en pratique

Tous les États membres de l'UE ont mis en place un mécanisme de monitoring, à l'exception de l'Irlande, qui ne relève pas de la directive « retour »³¹⁸. La FRA a effectué une analyse comparative de ces mécanismes. Une minorité des organes de monitoring mettent à disposition un rapport public, la Belgique faisant partie des pays qui ne le font pas³¹⁹.

310 Art. 10.1.e), o), 51, 53, 54,55 et 110.2.b) et 4 Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052 /2013 et (UE) 2016/1624.

311 Art. 62 *ibid.*

312 Art. 81.3 Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052 /2013 et (UE) 2016/1624 https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct_for_Return_Operations_and_Return_Interventions.pdf.

313 Art. 50.3, *in fine* et 50,5 Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052 /2013 et (UE) 2016/1624.

314 Art. 50.5 du Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052 /2013 et (UE) 2016/1624.

315 Art. 15-16 Code of conduct for return operations and return interventions.

316 Commission européenne, Extraordinary meeting of Frontex Management Board on the alleged push backs on 10 November 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/news/extraordinary-meeting-frontex-management-board-alleged-push-backs-10-november-2020_en.

317 Parlement européen, *Implementation report on the Return Directive, European Parliament resolution of 17 December 2020 on the implementation of the Return Directive (2019/2208(INI))*, 2020, p. 35.

318 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Rapport annuel - *Droits fondamentaux : défis et réalisations* en 2012, 2013.

319 Cela a été fait en 2019 par la République tchèque, un des organes de suivi allemands, le Danemark, l'Estonie (informations statistiques uniquement), la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède (sur demande uniquement) ; Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Rapport annuel - *Droits fondamentaux : défis et réalisations* en 2012, 2013. L'AIG soumet son rapport annuel sur le suivi des retours forcés au Ministre de l'Intérieur, qui fournit un rapport, commenté ou non, à la Chambre des représentants et au Sénat (voir art. 9/4 AR du 20 juillet 2001 et voir le point sur le rapportage). L'AIG rend également compte des éloignements dans son rapport annuel « général », consultable sur son site internet.

À l'exception de Chypre, c'est la Belgique qui a effectué le plus grand nombre de contrôles en 2019 sur les éloignements effectués par avion par les pays respectifs. Pour les opérations de Frontex, en 2019, sept États membres³²⁰ ont effectué plus d'opérations de monitoring que la Belgique. Les opérations par bus, voiture ou bateau sont généralement peu ou pas surveillées, à l'exception de la Croatie principalement. Pour ce pays, 63 contrôles ont été effectués sur les tentatives d'éloignement par bus ou bateau. Pour les contrôles sur avions, ceux-ci ne sont pas toujours effectués sur l'ensemble du vol avant la remise aux autorités locales du pays d'origine. Parfois, seule une partie de l'opération d'éloignement est contrôlée, par exemple jusqu'après l'embarquement dans l'avion³²¹. Le nombre assez élevé de contrôles dans des pays comme la Belgique et Chypre (par rapport aux autres États membres de l'UE) est d'autant plus remarquable qu'il s'agit de petits États membres de l'UE (superficie et population).

Dans la plupart des États membres, la FRA considère que le monitoring est effectué de manière indépendante. La FRA définit un organisme indépendant et opérationnel comme *a monitoring entity different from the authority responsible for returns (which) has been appointed and (which) has carried out some monitoring activities during the year*. Sur base de cette définition, la FRA considère l'AIG comme un organisme de contrôle indépendant. Ce qui n'est pas le cas en Suède et en partie en Allemagne. En effet, il existe en Allemagne plusieurs mécanismes de monitoring, qui ne sont pas tous indépendants. Dans de nombreux États membres, le médiateur³²² ou des ONG telles que la Croix-Rouge (Estonie, Lituanie, Luxembourg) ou Caritas (Slovénie) sont compétents. Dans de nombreux États membres également, l'organe de contrôle compétent est également le mécanisme national de prévention (MNP, contrôle de la détention dans le cadre de l'OPCAT). C'est le cas dans onze États membres³²³. La Belgique ne dispose toujours pas d'un mécanisme national de prévention, ce n'est donc pas le cas *de facto*. Toutefois, des groupes de travail ont été mis en place pour créer un MNP en

Belgique³²⁴. Ce ne serait pas le cas dans quatorze États membres. Pour la France (et le Royaume-Uni), cette information n'est pas communiquée³²⁵.

Le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) a procédé à une (troisième) analyse du fonctionnement quotidien du pool FReM et a formulé des recommandations. Ils ont notamment constaté que le **recrutement** des superviseurs pourrait être plus transparent et plus proactif, et que certains superviseurs n'avaient pas suffisamment d'expérience avant leur nomination à ce poste. Ils estiment également que la **formation** des superviseurs (qui prendrait 4,5 jours) pourrait être améliorée, numérisée et actualisée plus régulièrement. En outre, des formations spécialisées sur certains sujets seraient indiquées³²⁶.

2.2. Le monitoring des éloignements en Belgique

Comme expliqué dans l'introduction de ce focus, qui retrace l'historique du contrôle des éloignements, c'est la Direction de l'Audit et de l'Inspection (IGIN) de l'AIG en Belgique qui effectue ce contrôle. Ce n'est qu'une partie de ses attributions, car l'AIG est également responsable du contrôle global de la police intégrée. L'AIG relève de l'autorité des Ministres de l'Intérieur et de la Justice³²⁷.

Les membres de l'AIG chargés des contrôles ont suivi des **formations** spécifiques (obligatoires). Ils ont suivi les modules de la formation « techniques d'éloignement » dispensée par la police fédérale aux candidats escorteurs. En outre, ils peuvent être formés à la surveillance des vols organisés par Frontex, grâce à la formation de *Forced Return Monitor* proposée par Frontex en coopération avec (entre autres) la FRA. Son objectif est de dispenser une formation européenne uniforme sur le suivi des éloignements tout en respectant les droits fondamentaux des personnes éloignées. L'AIG fait officiellement partie du *Forced Return Monitoring III-project* depuis fin 2018.

320 À Chypre, 134 contrôles de tentatives d'éloignement par avion ont été effectués en 2019 (contre un total de 96 contrôles en Belgique). Pour information : les pays où il y a eu plus de contrôles sur les opérations de Frontex en 2019 qu'en Belgique sont : l'Autriche, l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, Les Pays-Bas et la Suède.

321 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Rapport annuel - *Droits fondamentaux : défis et réalisations en 2012, 2013*.

322 Bulgarie, Chypre, République tchèque, Danemark, Grèce, Espagne, Finlande, Lettonie.

323 Bulgarie, Chypre, République tchèque, Allemagne (un des trois organes de contrôle des retours forcés), Danemark, Grèce, Espagne, Italie, Lettonie (le Médiateur est au service du mécanisme national de prévention, bien que le protocole n'y ait pas encore été ratifié), Malte, Pays-Bas.

324 Cinq groupes de travail, dirigés et coordonnés par le SPF Justice, ont été lancés pour examiner (1) le mandat et (2) les facteurs et conditions critiques de succès pour la mise en place d'un mécanisme national de prévention belge. L'AIG est actuellement favorable à la création d'un mécanisme national de prévention belge au sein de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits de l'homme (IFDH) nouvellement créé, compte tenu de son rôle d'observatoire.

325 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Rapport annuel - *Droits fondamentaux : défis et réalisations en 2012, 2013*.

326 ICMPD, *Assessment of the day-to-day operations and management of the pool of forced return monitors in Frontex*, 2020, pp. 6-10.

327 Art. 3 Loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police (Loi sur l'AIG).

Un membre de l'AIG a également participé à la formation « Train the Trainer » dans le même cadre.³²⁸ Enfin, l'AIG participe également à la préparation d'un manuel sur les droits fondamentaux et le rôle des personnes qui assurent le suivi des escorteurs.³²⁹ Deux superviseurs de l'AIG ont suivi cette formation pour devenir *forced return monitor* en 2019. Il était prévu que deux autres la suivent également en 2020³³⁰.

Il est très difficile de garantir un mécanisme de contrôle effectif des éloignements. La présence de l'AIG est inévitablement remarquée par les acteurs impliqués et peut avoir un impact sur leur comportement lors d'une tentative d'éloignement. Le Comité P a également reconnu ces défis dans le passé³³¹.

2.2.1. Portée des contrôles de l'AIG

A. Qui est éloigné ?

L'AIG est explicitement habilitée à contrôler l'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire belge, les DEPU et les DEPA³³². L'OE est tenu d'informer l'AIG sur les ressortissants de pays tiers qui seront rapatriés selon la procédure appropriée. Cette base juridique ne s'applique pas au contrôle des refoulements donc aux INAD et aux ANAD³³³, ni au rapatriement de ressortissants de pays tiers dans le cadre du règlement Dublin III. Pour le contrôle des éloignements des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, la loi sur les étrangers prévoit également la désignation d'un organe de contrôle, mais cela n'a pas encore été fait³³⁴. Toutefois, l'AIG effectue également des contrôles sur les éloignements dont elle n'est pas explicitement responsable en vertu du principe *lex specialis* (en particulier pour les INAD/ANAD/transferts Dublin/éloignement de citoyens de l'Union et des membres de leur famille) en sa qualité d'organe de contrôle de la police intégrée³³⁵.

328 AIG, Contrôle du retour forcé, *Rapport annuel*, 2019, 2020, p. 12.

329 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, pp. 108 et 109.

330 AIG, Contrôle du retour forcé, *Rapport annuel*, 2019, 2020, p. 12.

331 Comité P, Quelques plaintes significatives concernant le rapatriement (synthèse), 2006, p. 2.

332 Art. 74/15, §3 loi sur les étrangers. et art. 9/1 - 9/4 AR du 20 juillet 2001 ont été insérés en vue de transposer la directive « retour ».

333 Les refoulements sont exclus de l'art. 74/10 de la loi sur les étrangers.

334 Art. 44quinquies, §3 de la loi sur les étrangers.

335 Art. 5 de la loi sur l'AIG et 9, 2° AR du 20 juillet 2001.

B. Quelles sont les parties de l'opération d'éloignement suivies ?

L'AIG **peut suivre toute la procédure d'éloignement**, mais elle peut aussi choisir de n'en surveiller qu'une partie, par exemple uniquement contrôler jusqu'à l'embarquement dès que les portes sont fermées. Cette opération est généralement suivie d'une surveillance visuelle lors du *push-back* et du décollage de l'avion. Parfois, si la personne éloignée résiste, l'AIG est appelée à bord. L'AIG effectue des contrôles sur les vols spéciaux organisés par la Belgique (au moment de la mise en place des NRO/JRO/CRO le cas échéant ; du début à la fin), à l'embarquement des vols de ligne, sur certains vols en transit ou sur une nouvelle destination à risque. Les phases de transit en elles-mêmes peuvent également être surveillées³³⁶.

En principe, un contrôle peut donc être effectué dès le début de l'opération d'éloignement, c'est-à-dire depuis la sortie d'un centre fermé (même pendant la période où la personne à éloigner est placée en isolement en vue de son départ du centre fermé), d'une prison ou d'une maison de retour jusqu'à la remise aux autorités locales du pays vers lequel la personne est éloignée. S'il existe un risque (accru) d'incidents, l'AIG peut également effectuer des contrôles sur les vols de ligne jusqu'à destination.

Les contrôles peuvent être effectués sur les tentatives d'éloignement menées par voie terrestre, maritime et aérienne (vol régulier ou vol spécial)³³⁷. En pratique, les contrôles sont principalement effectués sur les tentatives d'éloignement par avion, depuis l'arrivée de la personne à éloigner à l'aéroport jusqu'après l'embarquement.

C. Quand les contrôles sont-ils effectués ?

Les contrôles de l'AIG peuvent avoir lieu en semaine, le week-end et les jours fériés³³⁸. Leur fréquence est variable. Il n'y a pas d'obligation légale d'effectuer un monitoring de chaque opération d'éloignement. Un système de monitoring basé sur des contrôles ponctuels et le suivi de cas aléatoires peut être adéquat si le contrôle est effectué avec une fréquence suffisante pour garantir un système de monitoring global plus ou moins efficace³³⁹. Toutefois, les superviseurs doivent être en mesure de contrôler chaque

336 Art. 9/2, alinéa 2 *ibid.* et rapport au Roi accompagnant l'AR du 19 juin 2012.

337 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, pp. 108 et 109.

338 Rapport au roi accompagnant l'AR du 19 juin 2012.

339 Commission européenne, *Manuel sur le retour*, p. 53.

éloignement. Le rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal de 2012 indique que « depuis 2013 et jusqu'à présent (...) l'AIG effectue des contrôles plusieurs fois par semaine « lors de l'embarquement sur des vols commerciaux »³⁴⁰. Les chiffres relatifs aux contrôles effectués, tels qu'indiqués dans les rapports annuels de l'AIG, montrent qu'entre 96 et 147 contrôles ont eu lieu chaque année entre 2012 et 2019, ce qui, selon les calculs de Myria, représente une moyenne d'un peu plus de deux contrôles par semaine.

Cependant, selon Myria, un **monitoring** aléatoire est insuffisant. Il n'y a pas d'obstacle juridique à la réalisation d'un contrôle sur chaque tentative d'éloignement, qu'elle se fasse partiellement ou non par vidéosurveillance³⁴¹. De plus, une telle surveillance est hautement souhaitable selon Myria car toute tentative d'éloignement comporte un risque que quelque chose se passe mal ou que des allégations de mauvais traitements fassent surface.

Par exemple, il n'y a eu aucun monitoring par l'AIG ou par vidéo surveillance dans l'affaire M.A. (voir *supra*). En général, de nombreux contrôles effectués par l'AIG ne portent que sur une partie de l'opération d'éloignement (voir *infra*).

D. Lieux de départ

L'AIG peut contrôler les éloignements sur différents lieux de départ. Notamment à Brussels Airport à Zaventem, où il effectue la plupart des contrôles, car c'est là que se concentre l'essentiel des tentatives d'éloignement, et à l'aéroport de Bruxelles-Sud Charleroi à Gosselies, au départ duquel il est prévu d'augmenter le nombre d'éloignements. Mais des vols spéciaux partent de Melsbroek ou souvent de l'étranger, lorsque d'autres États membres les organisent (par exemple Lille ou Schiphol). En outre, l'AIG peut en principe également contrôler d'autres services de police qui dépendent de la DG Police administrative de la police fédérale : LPA (Zaventem, Deurne, Ostende, Gosselies, Bierset et Wevelgem), SPC (Bruxelles-midi) et SPN (Anvers, Blankenberge, Gand, Nieuport, Ostende, Zeebrugge), même si cela arrive rarement en pratique³⁴².

E. Le contrôle des vols spéciaux

Les vols spéciaux peuvent être organisés par la Belgique ou par un autre État membre. L'AIG peut participer aux vols spéciaux de Frontex en qualité d'organe national de contrôle belge, mais les superviseurs de l'AIG qui ont suivi une formation FReM peuvent également participer à ce titre. L'AIG fait le choix de ne pas cumuler ces rôles pour éviter la confusion des rôles. En outre, Frontex préfère que les FReM n'aient pas la nationalité de l'État membre organisateur³⁴³.

En principe, tous les vols spéciaux organisés par la Belgique, que ce soit ou non dans le cadre de Frontex, sont entièrement encadrés. L'AIG indique que les éloignements depuis Melsbroek sont toujours contrôlés³⁴⁴.

L'AIG peut participer à des vols spéciaux de Frontex, ces contrôles sont effectués en binôme. L'un d'eux se concentre sur la personne à éloigner, l'autre sur la surveillance générale de l'organisation de l'opération Frontex. L'AIG indique que la coopération avec Frontex se passe bien³⁴⁵.

Lorsque des vols spéciaux sont organisés par un autre État membre, que ce soit dans le cadre de Frontex ou non, l'AIG limite parfois les contrôles jusqu'à la porte d'embarquement³⁴⁶ ou au point de départ de l'avion dans le pays organisant le vol. L'AIG donne priorité au contrôle des vols spéciaux organisés par la Belgique, mais essaiera également de participer aux vols organisés par un autre État membre jusqu'à destination³⁴⁷. Pendant le vol, Frontex fournit des superviseurs du pool FReM qui assistent à toute l'opération (cf. section relative au monitoring européen).

F. Capacité de l'AIG pour effectuer des contrôles en pratique

L'AIG dispose de ressources limitées pour effectuer les contrôles des éloignements. L'Inspection a exposé sa situation budgétaire préoccupante dans le rapport d'activité 2019³⁴⁸. Actuellement, 75% du financement du contrôle des éloignements sont assurés par un fonds européen AMIF, qui fournit un financement temporaire, correspondant à deux équivalents temps plein détachés.

340 Rapport au roi accompagnant l'AR du 19 juin 2012.

341 Le fait que cela devrait être pris en considération est également énoncé dans le principe 20 Conseil de l'Europe, Vingt principes directeurs sur le retour forcé, septembre 2005, p. 56-57

342 AIG, Contrôle du retour forcé, *Rapport annuel*, 2019, 2020, p. 11, non publié.

343 AIG, commentaires écrits, 4 février 2021, non publié.

344 AIG, commentaires écrits, 4 février 2021, non publié.

345 AIG, Contrôle du retour forcé, *Rapport annuel*, 2019, 2020, p. 12, non publié.

346 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, p. 109.

347 AIG, commentaires écrits, 4 février 2021, non publié.

348 AIG, *Rapport d'activités* 2019, p. 3, 49.

Ce financement est garanti jusque fin 2021. Les 25% restants du financement sont assurés par l'AIG, en employant cinq collaborateurs (à temps partiel) issus du cadre opérationnel du fonctionnement régulier³⁴⁹. La Commission Bossuyt recommande de pérenniser structurellement ces fonds et de mettre fin au mécanisme de détachement³⁵⁰. En raison des ressources limitées de l'AIG, bon nombre des contrôles qui ne requièrent pas la présence de deux membres sont effectués par un seul membre de l'AIG³⁵¹.

Concrètement, en 2019, l'AIG a réalisé 96 contrôles de tentatives d'éloignement. Cette année-là, 6 061 personnes ont été éloignées³⁵². Myria a calculé que sur les 96 contrôles effectués, 79 ont abouti à l'éloignement de 105 personnes. **Des contrôles ont donc été effectués sur l'éloignement de 1,7% du nombre total de personnes éloignées.** Cette tendance est à la baisse puisqu'entre 2012 et 2014, 4% des éloignements étaient contrôlés.

En outre, l'AIG ne peut pas toujours assister à toutes les phases des tentatives d'éloignement qu'elle contrôle. Son personnel n'est pas toujours présent lorsque la personne à éloigner est « débarquée » de l'avion et de nombreux contrôles s'achèvent juste avant le décollage de l'avion. Parfois, il existe des difficultés pratiques, notamment dans le cas de contrôles sur des vols spéciaux. Il serait possible d'y remédier par un monitoring via un enregistrement vidéo (voir la recommandation à la fin du chapitre).

Un exemple de difficultés pratiques dans la surveillance de toutes les phases d'une opération d'éloignement (2017)³⁵³

« La colonne démarre en direction de Lille. Le convoi est composé de deux véhicules. Chaque véhicule est composé d'un chauffeur et d'un convoyeur. Les 6 reconduits sont répartis dans les véhicules. En raison du manque de place dans les véhicules de transport, nous nous rendons à Lille dans notre propre véhicule de service. »

L'AIG conclut : « Durant la totalité du contrôle, nous n'avons constaté aucun usage de contrainte ou de violences physiques quelconques. »

2.2.2. Analyse des risques

Les missions de contrôle sur les tentatives d'éloignements sont programmées par l'AIG en fonction des ressources humaines et budgétaires et du risque d'incident, après une analyse des risques. Ce faisant, l'AIG évalue l'opportunité d'effectuer un contrôle³⁵⁴. Des incidents peuvent en effet se produire avec la personne à éloigner et/ou avec des tiers présents³⁵⁵. L'analyse des risques permet, entre autres, de faire des recommandations en vue de lever les obstacles qui pourraient compromettre la réalisation des objectifs³⁵⁶.

L'analyse de risque est effectuée sur base des informations que l'AIG reçoit de l'OE concernant la tentative d'éloignement prévue³⁵⁷. Les facteurs importants sont notamment la destination, plusieurs tentatives d'éloignement ont déjà eu lieu, une couverture médiatique de l'éloignement³⁵⁸, Le passé judiciaire (éventuel), la personne à rapatrier figure sur la liste EZA (voir point 1.2), une famille avec des enfants (mineurs), la sécurité de la compagnie aérienne, de nouvelles escortes y participent, un long transit. Pour l'AIG également, les vols spéciaux sont toujours risqués, qu'ils soient ou non affrétés par d'autres États membres, car ils impliquent toujours l'éloignement de plusieurs personnes. Enfin, les contrôles porteront généralement sur les rapatriements et les refoulements sous escorte, étant donné la plus forte probabilité de recours à des moyens de contrainte³⁵⁹.

L'AIG n'est pas la seule à effectuer une analyse de risque, la police le fait également, notamment pour déterminer le nombre d'escorteurs nécessaires. Lorsque la police craint qu'un éloignement pourrait être difficile, elle demande parfois à l'AIG d'être présente³⁶⁰. Pour Myria, cette approche consistant à préparer et à contacter l'AIG en tant qu'organe de contrôle avant les tentatives d'éloignement à haut risque est une *bonne pratique*.

349 AIG, commentaires écrits, 4 février 2021, non publié.

350 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, p. 139.

351 Récemment, cette pratique est devenue plus courante : en 2019, un contrôle sur deux a été effectué par un membre de l'AIG, tandis qu'entre 2013 et 2018, trois contrôles sur quatre ont été effectués en binôme.

352 Ces chiffres ne concernent que les éloignements donc pas les retours volontaires, source : OE.

353 Rapport 20170809 - SF Tirana A1 (05.30-15.35) Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

354 AIG, Contrôle du retour forcé, *Rapport annuel*, 2019, 2020, p. 10-11, non publié.

355 Art. 9/2, premier alinéa AR du 20 juillet 2001.

356 AIG, Contrôle du retour forcé, *Rapport annuel*, 2019, 2020, p. 11, non publié.

357 Art. 9/1, 2^e alinéa AR du 20 juillet 2001.

358 Rapport au roi accompagnant l'AR du 19 juin 2012.

359 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, pp. 110 et 111.

360 Conversation avec LPA-G en novembre 2020.

2.2.3. Compétences de l'AIG en matière de contrôles

L'AIG dispose d'un droit d'inspection général et permanent à l'égard de la police intégrée pour l'accomplissement de ses missions. Elle peut demander les documents nécessaires et entendre les membres des forces de police qu'elle contrôle³⁶¹. Dans le cadre du contrôle des éloignements, aucune distinction n'est faite entre les acteurs impliqués (OE, police, justice, etc.)³⁶². Lorsque l'AIG effectue un contrôle, elle vérifie toujours la situation des personnes éloignées (INAD et DEPU) détenues dans les cellules américaines. Si des problèmes surviennent lors d'un autre éloignement (que celui auquel l'AIG avait prévu d'assister), l'équipe peut être divisée ou le contrôle peut être réorienté et se concentrer sur l'autre éloignement³⁶³.

En plus de surveiller les éloignements, l'AIG peut également proposer de prendre certaines mesures pour prévenir ou résoudre les incidents³⁶⁴. Afin de contribuer à la mise en œuvre d'une politique d'éloignement humaine, l'AIG peut faire des recommandations ou des commentaires (immédiatement), ensuite discutés lors de réunions régulières avec les acteurs³⁶⁵. Par exemple, l'AIG constate parfois la présence de ciseaux dans un local de police où sont détenues les personnes à éloigner ou l'absence de nourriture ou de boisson. L'AIG signale également des cas plus graves, tels que des escorteurs armés à la première tentative d'éloignement à Bierset³⁶⁶.

En 2014, l'AIG a demandé aux policiers impliqués dans un rapatriement d'arrêter ce dernier. Il s'agit d'un cas unique. Les membres de l'AIG sont des officiers de police et peuvent poser tous les actes qui leur sont propres. Cependant, l'AIG n'a aucune autorité sur les membres des forces de police qui procèdent aux éloignements, elle

ne peut donc pas imposer ce qu'elle juge approprié. S'il y a un refus de donner suite à certaines suggestions faites par l'AIG lors d'une tentative d'éloignement, elle peut le noter dans le rapport et le signaler au Ministre de l'Intérieur et au commissaire général. En leur qualité d'officiers de police, les membres de l'AIG devront signaler toute infraction (présumée) aux autorités judiciaires³⁶⁷.

L'AIG peut procéder à des **contrôles surprises ou annoncés**, mais cela dépend des circonstances :

- Les contrôles qui se terminent après l'embarquement des passagers ne sont pas annoncés ;
- Les contrôles qui impliquent un accompagnement de l'AIG à bord sont annoncés à l'avance, comme c'est le cas pour les contrôles sur les vols réguliers lorsqu'il y a un risque (accru) et pour les contrôles sur les vols spéciaux organisés par la Belgique ;
- Lorsque la Belgique, avec le soutien de la police fédérale, assure (en transit) un éloignement organisé par un autre pays, l'AIG n'annonce pas le contrôle ;
- Les contrôles effectués à la sortie du centre fermé (ou de la prison, ou de tout autre lieu où se trouve la personne) sont généralement annoncés pour des raisons pratiques ;
- Les contrôles de passagers clandestins sur les navires sont annoncés et concernent des éloignements sous escorte policière ou privée.

Seul cas d'annulation d'une tentative par l'AIG (2014)³⁶⁸

Il s'agit d'une personne, objet de deux tentatives dans la même journée. Dès le départ, cet homme indique être résolu à ne pas partir. Lors de la première tentative, il est menotté (baudrier français) et un velcro est apposé à sa cheville droite. En prenant place dans l'avion, il se tape la tête contre le porte-bagages. Le commandant demande qu'il ne soit pas attaché. Le responsable décide donc d'arrêter la tentative. Il reste menotté et avec un velcro aux deux chevilles en cellule. Un « fit to fly » est octroyé indiquant un spasme musculaire, une légère blessure au-dessus de l'œil et au nez.

Une deuxième tentative a lieu 2-3h plus tard. La personne reste calme jusque dans l'avion. Il dit au commandant n'avoir rien eu à manger (inexact selon le rapport). On lui apporte à boire. Il refuse. Le commandant demande si l'AIG comprend l'arabe (l'homme parle arabe avec le commandant). La personne recommence à se

361 Art. 8, premier paragraphe de la loi AIG.

362 Rapport au roi accompagnant l'AR du 19 juin 2012.

363 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, p. 111.

364 Rapport au roi accompagnant l'AR du 19 juin 2012.

365 « Une recommandation est un point d'action qui suggère une amélioration structurelle. Le partenaire concerné est prié d'y répondre et de prendre les mesures nécessaires ou d'apporter des améliorations. Un suivi est prévu. Un commentaire verbal ou écrit attire l'attention sur une lacune ou constitue un point d'attention. Le partenaire concerné est toujours invité à répondre. Il n'est pas prévu de suivi. » Source : AIG, Contrôle du retour forcé, *Rapport annuel*, 2019, 2020, p. 23, non publié. Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, p. 111.

366 Conseil de l'Union européenne, Décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus, annexe : Lignes directrices communes concernant les dispositifs de sécurité pour les éloignements collectifs par voie aérienne, 1.2.5 qui contient le code de conduite pour les escorteurs, ils ne peuvent être armés et peuvent porter des vêtements civils, à condition d'y apposer une marque d'identification distinctive.

367 Art. 8 de la loi AIG.

368 Rapport 20140827 - LV Casablanca - BI (1100-1930). Il s'agit d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

débattre. Il se cogne la tête sur le siège avant aussi. Le commandant demande à ce que tout le monde quitte l'avion sauf la personne à éloigner et les escorteurs. L'AIG dit avoir le droit de rester jusqu'au départ. La personne demande à ce qu'on défasse le velcro, ce qui est fait. Le commandant annonce que l'intégrité du vol est compromise. Au vu du comportement de la personne et la déclaration du commandant, l'AIG demande d'arrêter la tentative. L'AIG est d'avis que le commandant cherchait une excuse pour arrêter la tentative. Lors de la visite médicale qui s'ensuit, les blessures susmentionnées sont diagnostiquées, ainsi qu'un nouvel hématome frontal gauche (que l'homme déclare s'être infligé). L'AIG ajoute qu'il est entièrement responsable de ses propres blessures (entre autres en se cognant la tête contre le porte-bagages et sa forte résistance).

Selon l'AIG, « aucune irrégularité n'est constatée ».

2.2.4. Organisation des contrôles

L'OE doit informer par écrit l'AIG de tout rapatriement de ressortissants de pays tiers résidant illégalement en Belgique. L'OE doit communiquer à l'AIG les informations suivantes : date et heure, identité de l'étranger et membres du service de police impliqués. En outre, le moyen de transport et le pays de destination doivent être indiqués³⁶⁹. La police aérienne transmet également son programme à l'AIG quotidiennement³⁷⁰.

Un contrôle peut concerner plusieurs personnes. Parfois les individus sont éloignés seuls, parfois en groupe (notamment par vols spéciaux), parfois en famille. Par conséquent, les contrôles concernent parfois tout le groupe ou toute la famille. Les contrôles peuvent également porter sur plusieurs destinations. Ainsi, l'AIG peut effectuer des contrôles sur des vols spéciaux qui atterrissent à Dakar pour remettre certaines personnes aux autorités locales, puis à Conakry où le reste des personnes éloignées sont remises aux autorités locales.

L'étranger concerné **doit être informé** des prérogatives en matière de contrôle de l'AIG³⁷¹. L'AIG se présente généralement et explique sa mission à la personne à éloigner, sauf dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, si la personne ne parle pas une langue que l'AIG ou un membre des forces de police présentes parle également). Il n'est pas possible de recourir à un

service d'interprétation. Il est généralement fait appel aux compétences linguistiques des membres de la police aérienne, qui sont multilingues³⁷², mais il y a bien sûr des limites. Il n'existe pas non plus de fiche d'information sur les missions de l'AIG. Par conséquent, il n'est pas toujours possible de garantir que la personne à éloigner comprenne effectivement le rôle de l'AIG dans sa tentative d'éloignement et que les membres de l'inspection ne sont pas des escorteurs, mais des superviseurs. Cela démontre à nouveau l'importance du recours systématique à un interprète lorsque la communication entre l'AIG et la personne à éloigner ne peut se faire sans heurts dans une langue maîtrisée par tous.

En outre, Myria souligne combien il est important que la communication entre l'AIG et la personne éloignée puisse se faire indépendamment des agents de police présents, afin que l'AIG puisse acquérir une connaissance maximale des différentes perspectives. À cette fin, Myria estime qu'il serait approprié que l'AIG ait recours à un interprète indépendant pour certaines tentatives d'éloignement.

2.2.5. Rapportage

A. Rapports de contrôle

Après **chaque contrôle**, l'AIG établit un **rapport** de ses conclusions, qui présente les constatations chronologiquement et, le cas échéant, formule des recommandations. Les rapports de contrôle sont soumis au Ministre de l'Intérieur et au secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'OE, ainsi qu'aux autorités de police³⁷³. Un contrôle peut concerner une ou plusieurs personnes. Il peut s'agir par exemple d'un groupe ou d'une famille. Si, lors du contrôle d'une tentative d'éloignement qui se déroule pacifiquement, l'AIG constate qu'une autre tentative d'éloignement concomitante se déroule moins sereinement, elle peut arrêter le contrôle et vérifier l'autre tentative. Les deux contrôles font alors l'objet de rapports séparés.

369 Art. 9/1, alinéa 2 AR du 20 juillet 2001.

370 AIG, Renseignements à Myria, *Le contrôle du retour forcé*, 2020, pp. 10-11, non publié.

371 Art. 9/1, in fine AR du 20 juillet 2001.

372 Entretien avec l'AIG le 23 octobre 2020 et avec le LPA-BRUNAT le 16 novembre 2020.

373 Art. 9/3 AR du 20 juillet 2001.

Si un incident grave se produit pendant l'éloignement, il doit être immédiatement signalé par l'AIG au (représentant du) commissaire général de la police fédérale et au Ministre de l'Intérieur³⁷⁴. On entend par incident grave notamment les faits suivants :

- un acte de violence excessive commis par la personne éloignée, par un membre des forces de police ou par le service de sécurité de la compagnie aérienne ;
- des blessures graves à la personne éloignée ou sa mort ;
- une mutinerie à bord ou l'intervention de tiers perturbant le cours normal des événements³⁷⁵.

L'AIG indique que jusqu'à présent, aucun incident grave (au sens du rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal du 19 juin 2012) n'est survenu en sa présence³⁷⁶. Myria se demande néanmoins si certains incidents tels que décrits dans ces rapports ne peuvent pas être qualifiés de graves (par exemple, lors de l'éloignement de certaines familles).

La police aéronautique rédige également un rapport sur chaque rapatriement et refoulement (sur la base d'une liste de vérification) avec des indications sur la destination (DEPA et ANAD) et le soumet notamment à l'AIG³⁷⁷. Myria considère opportun que cela soit également réalisé pour les DEPU et les INAD, si la police est (partiellement) impliquée. La police ajoute des remarques dans le dossier lorsque des personnes ayant un profil DEPU ou INAD sont éloignées et les conserve dans ses archives.

À la lecture de certains rapports de l'AIG, le vocabulaire utilisé pose parfois question. Il est par contre difficile de savoir s'il vient de l'AIG ou de la police. Les rapports de contrôle de l'AIG sont souvent motivés de manière stéréotypée ; ce qui peut donner l'impression que les éléments individuels de l'étranger sont insuffisamment pris en compte dans leur analyse. Une certaine distance peut aussi exister dans la perception qu'ont les étrangers de l'AIG par le manque d'identification/confusion avec les policiers, le problème de compréhension par manque d'interprète, etc. Myria reprend certains exemples.

374 Art. 9/1, 3^e alinéa AR du 20 juillet 2001.

375 Rapport au roi accompagnant l'AR du 19 juin 2012 Conseil de l'Union européenne, Décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus, annexe : Lignes directrices communes concernant les dispositifs de sécurité pour les éloignements collectifs par voie aérienne, le point 3.1 décrit un incident grave à bord d'un vol comme : « un comportement perturbateur susceptible de compromettre la réalisation de l'opération ou la sécurité des personnes à bord du vol. ».

376 Entretien avec l'AIG, octobre 2020.

377 AIG, Renseignement à Myria, *Le contrôle du retour forcé*, 2020, p. 13.

La « crise africaine » (2016)³⁷⁸

Il s'agit de la 2^e tentative d'éloignement d'un homme seul. L'AIG explique qu'à leur arrivée, l'homme est dans un état émotionnel intense. Il est en pleurs et deux escorteurs l'accompagnent dans la cellule pour tenter de le calmer alors qu'un troisième lui apporte de l'eau. L'AIG indique dans son rapport que lors de la 1^{ère} tentative d'éloignement « Monsieur a été sujet à la crise africaine » et continue en expliquant que « cette expression décrit en fait un comportement très agité, caractérisé par des pleurs incessants, des chutes intentionnelles au sol et des cris ».

La question a été posée à l'AIG et à la police aéronautique sur l'origine de cette expression et si elle était couramment utilisée exprimant un étonnement pour un terme non scientifique et à connotation raciste. L'AIG a parlé d'un « vocabulaire policier » spécifique tandis que la police a affirmé ne pas connaître cette expression et ne l'avoir jamais utilisée.

L'AIG indique qu'elle ne considère pas que la « connotation raciste » soit pertinente. En outre, l'AIG rappelle indiquer clairement dans ses rapports quelles sont ses propres recommandations.

De plus, l'AIG semble souvent s'appuyer sur des informations de la police ou de l'OE, sans toujours mentionner qu'elle n'a pas fait ces constatations elle-même. Il semble que l'AIG soit bien moins susceptible de recueillir des informations auprès de la personne éloignée, de communiquer avec elle ou de faire un rapport à ce sujet. Dans les rapports, la communication entre l'AIG et la personne éloignée semble se limiter généralement à la présentation de l'AIG et à la justification de sa présence.

Interaction de l'AIG avec la police comparée à l'interaction avec la personne éloignée (2019)³⁷⁹

Lorsque l'AIG est arrivée, l'homme à éloigner était dans la cellule de l'aéroport, les mains attachées (avec des menottes en acier) derrière le dos. Après questionnement par l'AIG auprès de la police, elle apprend que plusieurs tentatives d'éloignement avaient déjà été tentées avec cette personne. L'AIG indique : « Lors de la dernière tentative, Monsieur a opposé une farouche résistance et a tenté de se sauver du véhicule de transport. Selon les informations transmises par

378 Rapport 20160805 - LV Dakar B1 (08.50-13.45).pdf. Il s'agit d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

379 Rapport 20191129 - LV Alger B1 - Anonymisé [1]. Il s'agit d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

le Centre 127bis, Monsieur serait dans les mêmes dispositions d'esprit et compte bien s'opposer à son rapatriement forcé de la même manière. [...] l'intéressé a essayé de s'automutiler dans le centre avec des lames de rasoir. Les lacérations ont entraîné de blessures superficielles qui n'ont pas nécessité d'hospitalisation et n'ont pas remis en question le processus de rapatriement. »

L'homme avait été fouillé avant l'arrivée de l'AIG. Aucun objet dangereux ou interdit n'avait été trouvé.

L'AIG consulte le dossier de l'homme, constate la présence d'un « fit to fly », puis contacte le cadre responsable et se présente à l'homme à éloigner. « Il comprend parfaitement le caractère de ma mission et m'indique clairement son refus du processus de rapatriement dont il fait l'objet et se plaint des mesures de contraintes prises à son encontre. Indépendamment de ma mission de contrôle du respect des droits humains et de ses droits fondamentaux, je lui explique que les mesures de contraintes sont proportionnelles et nécessaires à l'analyse de risque effectuée par la police fédérale dans le cadre de son rapatriement forcé. »

L'homme refuse de manger ou de boire. Deux membres MPOT sont présents « pour tenter de dialoguer avec Monsieur X ». Un inventaire des biens de l'homme est fait, il reçoit son argent liquide.

Une ceinture « quick-release » est attachée, puis les menottes en acier sont desserrées et des bandes velcro sont fixées au niveau des genoux et des chevilles de l'homme. Il est placé dans le Crafter en position horizontale. Il n'y a pas eu d'incidents dans le Crafter, mais lorsqu'on l'a fait monter à bord par l'arrière de l'appareil :

« À peine sorti du véhicule en position horizontale, il se met à crier très fort en arabe et invective le personnel de cabine. Il est installé avec grandes difficultés dans le siège 26E. Deux escorteurs qui l'accompagnent se placent de part et d'autre de lui. Le troisième se place dans la rangée devant celle de Monsieur X.

Des mesures de contraintes sont prises au niveau des jambes et des bras d'homme qui sont bloqués par ceux des escorteurs, tandis que l'escorteur placé devant lui lui maintient le haut de la tête au niveau du siège placé devant lui.

L'homme oppose une résistance physique farouche tout en criant des propos en arabe que nous ne

comprenons pas. Selon les dires du personnel de cabine, il exige de parler au commandant de bord de l'avion. L'officier cadre et les escorteurs essaient à tour de rôle de dialoguer calmement avec Monsieur X et de le ramener à la raison, mais en vain.

Début de la phase d'embarquement des passagers. Monsieur X crie de plus belle et avec vigueur à la vue des autres passagers. Il semblerait qu'il profère des insultes très choquantes à l'encontre des Algériens et des familles qui s'installent dans leurs sièges. Le but de Monsieur X est clairement de provoquer une réaction virulente des autres passagers.

Les passagers, dont des familles avec enfants, commencent à être excédés par les propos injurieux et choquants de Monsieur X. Certains viennent discuter avec les deux membres de l'équipe de soutien et psychologique de la police fédérale, exigeant le débarquement de l'intéressé. La situation reste tendue dans l'avion, mais les membres MPOT et le personnel de cabine arrivent à contenir l'énerverment et le stress ambiants. ».

L'éloignement se poursuit. L'AIG ne constate aucune irrégularité, la conduite du personnel de la police aéronautique était, selon elle, correcte et proportionnée, le recours à la force était, selon l'AIG, légal, opportun et proportionné.

Quintes de toux « pour irriter » (2017)³⁸⁰

Lorsque l'AIG arrive, l'homme à éloigner est déjà dans une cellule à l'aéroport. *Il donne l'impression d'être plutôt tendu. De plus, l'individu provoque continuellement des quintes de toux et les dirige de manière irritante vers les visages des personnes qui l'entourent. L'officier décide d'entraver l'homme avec le baudrier français (ceinture « quick-release »). Le transport et l'embarquement dans l'avion se déroulent sans problème.*

« *Embarquement des passagers* » X continue de déclencher artificiellement des quintes de toux bruyantes, très probablement dans l'espoir de susciter une réaction des autres passagers et que cette tentative de retour forcé soit ainsi avortée. »

Fin de l'embarquement, l'AIG descend de l'appareil. « Il était nécessaire de recourir au baudrier français pour des raisons de sécurité » affirme l'AIG. Elle ne constate par ailleurs « aucune irrégularité ».

380 Dossier 20171019 LV Bangkok B1 - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

Les superviseurs de Frontex ont également une obligation de rapportage dans le cadre du *Forced Return Monitoring (FReM)* des vols Frontex. Après chaque NRO, JRO ou CRO, un rapport est soumis au directeur exécutif de l'Agence européenne ainsi qu'au responsable des droits fondamentaux (FRO) et aux autorités nationales compétentes de tous les États membres concernés³⁸¹.

B. Rapports annuels

En plus des rapports de contrôle, l'AIG rédige systématiquement un **rapport annuel**, fournissant des informations sur le nombre de contrôles et d'éloignements en général, l'usage de moyens de contrainte, les éventuels préjudices subis, un résumé des plaintes et (le suivi des) recommandations. Une copie de ce rapport, avec ou sans commentaires du Ministre, est transmise par le Ministre à la Chambre des représentants et au Sénat³⁸². Avant la publication de son rapport annuel, l'AIG tient une réunion avec l'OE et la police aérienne au cours de laquelle les recommandations (prévues et formulées dans le passé) sont présentées et débattues³⁸³.

2.2.6. L'indépendance et la transparence de l'AIG

A. Indépendance

La directive Retour ne précise pas quelle autorité doit effectuer le contrôle du retour forcé. Néanmoins, l'amendement sur lequel se fonde l'article 8 (6) de la directive Retour recommande que « des organisations compétentes et non gouvernementales soient impliquées dans les procédures d'éloignement, afin de garantir que les procédures légales soient correctement suivies »³⁸⁴. Une attention particulière doit donc être accordée à l'indépendance de l'organisme de contrôle. Lors d'un groupe de contact sur la directive Retour avant sa mise en œuvre, la Commission européenne a souligné que cette indépendance est compromise lorsque le contrôle est

confié à un service de police alors que cette même police est responsable de la réalisation des opérations de retour forcé³⁸⁵. Malgré la recommandation du Comité contre la torture d'impliquer également la société civile - et en particulier les ONG - dans le contrôle³⁸⁶, le Gouvernement belge a choisi de confier cette tâche exclusivement à l'AIG. Cette dernière coopère de manière constructive avec Myria, mais, à la connaissance de Myria, ses rapports ne sont pas systématiquement présentés aux ONG ou à la société civile.

L'indépendance de l'AIG en tant qu'organe de contrôle est régie par la loi. Celle-ci régit notamment le fonctionnement et le statut distinct du personnel de l'AIG³⁸⁷. Les ministres de tutelle de l'AIG déterminent les objectifs et les ressources de l'organe de contrôle³⁸⁸. L'AIG jouit d'un degré élevé d'indépendance dans l'exercice de ses activités. Ainsi, les analyses de risques et les tentatives d'éloignement à contrôler sont rendues indépendantes. Et les membres de l'AIG ne portent pas d'uniforme (bien que les escorteurs lors d'éloignements sur des vols de ligne ne portent pas non plus d'uniforme, ce qui peut être source de confusion pour la personne éloignée). Comme mentionné dans la section rapportage, l'AIG envoie des rapports de contrôle au Ministre, à l'autorité qui a pris la décision d'éloignement et aux forces de police concernées. Si nécessaire, les rapports de contrôle peuvent également être soumis aux autorités judiciaires³⁸⁹. Toutefois, les rapports ne sont pas présentés périodiquement à un groupe composé d'organismes gouvernementaux et d'ONG³⁹⁰.

L'AIG ne relève pas de la hiérarchie du commissaire général de la police fédérale ou d'un chef de police de la police locale et ils ne sont pas situés dans les mêmes bureaux. La Commission Bossuyt souligne également que les organismes externes s'appuient souvent sur l'expertise de l'AIG, démontrant, ainsi leur confiance dans l'AIG³⁹¹. L'AIG rappelle également qu'elle vérifie et instruit, sous

381 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, p. 112; art. 50.5 Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052 /2013 et (UE) 2016/1624.

382 Art. 9/4 AR du 20 juillet 2001.

383 AIG, Renseignement à Myria, le contrôle du retour forcé, 2020, p. 10.

384 Commission du parlement européen, Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 20 septembre 2007, amendement 48.

385 Commission européenne, Contact Committee « Return Directive » (2008/115/CE), MIGRAPOL CC Return Dir 27.

386 Observations finales du Comité contre la torture, Belgique, novembre 2008, §6 et novembre 2013, §20. Le Comité des droits civils et politiques a également exprimé sa préoccupation concernant le manque de supervision des opérations de retour et l'indépendance du mécanisme de suivi (voir Observations finales, Belgique, octobre 2010, §21).

387 Art. 5 de la loi sur l'AIG et conformément à l'art. 74/15, §3 loi sur les étrangers.

388 Art. 13 de la loi AIG.

389 Myria ne dispose actuellement d'aucune information indiquant si, et à quelle fréquence, des rapports de contrôle ont été soumis aux autorités judiciaires au cours des dernières années. L'AIG vérifiera en interne auprès de la direction AIG/IGEO en charge de ces missions.

390 Commentaires au paragraphe 1^{er} Conseil de l'Europe, Vingt principes directeurs sur le retour forcé, septembre 2005, pp. 56-57.

391 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, p. 108.

l'autorité de la justice, les dossiers des services de police³⁹². Mais ni les audits ni les résultats essentiels de la recherche ne sont rendus publics.

Il n'existe pas de norme internationale unique pour le contrôle des éloignements, mais il existe divers organismes qui proposent certains principes. Ainsi, une publication du Conseil de l'Europe énumère des principes, dont les suivants : la séparation distincte de la hiérarchie policière, pas de contrôle par des policiers en service ainsi que la compétence de cet organe de s'adresser au public et aux médias sur leur travail³⁹³.

Selon Myria³⁹⁴ un organe de contrôle devrait idéalement être totalement indépendant sur le plan institutionnel, opérationnel, fonctionnel³⁹⁵ et financier. Dans ce cas, le rapportage et la responsabilisation (si nécessaire) sont adressés au Parlement et non au Gouvernement, les tentatives d'éloignement à contrôler peuvent être définies de manière autonome, il n'y a pas de lien fort entre l'organisme de contrôle et l'organisme contrôlé, et le financement³⁹⁶ est obtenu de manière indépendante.

Dans le passé, Myria a déjà décrit certains des problèmes qui, à son avis, rendent impossible un contrôle totalement indépendant³⁹⁷:

392 AIG, *Rapport d'activités 2013-2017*, 2018, p. 5-7.

393 J. Byrne, W. Priestley, *Police oversight mechanisms in the Council of Europe Member States*, septembre 2015, P. 10.

394 Myria se base, entre autres, sur les Principes de Paris (ONU, Principes relatifs au statut des institutions nationales, adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/134 du 20 décembre 1993).

395 Voir, par analogie, la définition de l'« indépendance fonctionnelle » utilisée par le *Committee on the Rights of Persons with Disabilities: The respect of functional independence entails that States parties ensure that the monitoring framework (1) is independent from the executive branch of the State party; members are appointed in a public, democratic, transparent and participatory manner; has sufficient funding and technical and skilled human resource; has autonomy in managing its budget; (2) has autonomy in deciding and considering which issues fall under its consideration; can maintain and develop relations and engage in consultations with other bodies; and (3) can hear and consider complaints put forward by individuals or groups alleging that their rights have been violated*, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Draft Guidelines on the establishment of Independent Monitoring Frameworks and their participation in the work of the Committee, 20 avril 2016.

396 *Ibid*, *The national institution shall have an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular adequate funding. The purpose of this funding should be to enable it to have its own staff and premises, in order to be independent of the Government and not be subject to financial control which might affect its independence.*

397 Myria, *The European Ombudsman's own-initiative inquiry concerning the means through which Frontex ensures respect of fundamental rights in joint return operations. The Belgian Federal Migration Centre's contribution*, 3 avril 2015, p. 8.

- *it functions under the direct or indirect control or supervision of the national authorities or government;*
- *it is not entitled to film the entire operation or only under agreement;*
- *it is not able to report or file a complaint to all administrative and judicial authorities of all member states;*
- *it is not authorised to bring all kinds of incident to the attention of the public by the most appropriate way (including by posting information and video or audio recordings online).*

Pour son financement, l'AIG dépend notamment du Ministre de l'Intérieur qui, avec le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, est responsable de la mise en œuvre des éloignements et du financement temporaire et incertain du fonds AMIF. Cela implique, selon Myria, que l'AIG ne jouit actuellement pas d'une indépendance financière et, d'une certaine façon, d'une indépendance fonctionnelle suffisantes. De plus, l'AIG est sous-financée (voir *supra*).

Sur le plan institutionnel, l'AIG est totalement indépendante de la police, même si l'AIG et les forces de police sont fortement liées. Deux agents de la police fédérale sont détachés auprès de l'AIG pour effectuer les contrôles des éloignements (voir *supra*). Les candidats considérés comme qualifiés pour des postes au sein des services de police ont généralement la priorité pour un poste au sein de l'AIG³⁹⁸, les policiers ayant plus de dix ans de service peuvent postuler pour des postes au sein de l'AIG³⁹⁹, les membres du personnel de l'AIG peuvent être réintégrés dans la police fédérale ou locale⁴⁰⁰. La police fédérale peut également apporter un soutien important à l'AIG, notamment en matière de logistique ou de gestion du personnel⁴⁰¹. Les anciens membres de l'AIG qui travaillent dans un nouveau corps peuvent déposer une plainte auprès de l'AIG contre toute mesure défavorable prise à leur encontre en raison de leurs anciennes activités au sein de l'AIG⁴⁰². On ignore toutefois si cela se produit souvent et quelles en sont les conséquences.

L'implication de l'AIG au sein de la police au sens large présente de nombreux avantages. Ainsi, l'AIG inspecte également la formation en matière de gestion de la violence⁴⁰³ et possède une grande expertise dans le domaine du travail policier. En vertu de leurs prérogatives de police, ils peuvent également dresser des procès-verbaux si nécessaire. Le statut de la police ne s'applique

398 Art. 21 *Ibid*.

399 Art. 44 AR du 20 juillet 2001.

400 Art. 22 *Ibid*.

401 Art. 13 AR du 20 juillet 2001.

402 Art. 24 de la loi AIG.

403 AIG, *Rapport d'activité, 2013-2017*, 2018, p. 22.

pas aux deux dirigeants de l'AIG, l'Inspecteur général et l'Inspecteur général adjoint.

Mais il y a aussi des inconvénients, selon Myria, préoccupé par un certain degré d'enchevêtrement entre l'AIG et la police⁴⁰⁴, même si en principe leurs rôles sont clairement distincts. Outre les antécédents policiers communs des membres de l'AIG et des escorteurs, il semble qu'ils ne soient pas toujours faciles à distinguer, car leur fonction n'est pas clairement affichée lors des tentatives d'éloignement. Ainsi, pour les personnes éloignées, surtout si elles ne comprennent pas la langue parlée par les membres de l'AIG ou les policiers, il peut être difficile de faire la distinction entre eux.

Selon un audit de l'AIG, certains escorteurs semblent également mettre en doute l'indépendance de celle-ci, car certains membres de l'AIG sont détachés ou ont un « passé LPA ». « Un climat de confiance entre les contrôleurs et la LPA-BRUNAT ne doit pas empêcher chacun de rester conscient de son rôle spécifique dans le processus d'éloignement⁴⁰⁵. »

Informations sur la procédure d'éloignement données dès le départ par l'AIG au lieu de la police (2018)⁴⁰⁶

Lorsque l'AIG arrive, l'homme qui sera éloigné est en cellule. L'AIG lui explique le rôle de l'inspection. Ils poursuivent (d'après le dossier, cela semble se produire sans que l'homme ou les escorteurs ne lui posent de question) : *nous lui expliquons la procédure de sécurité qui serait mise en place à l'occasion de son transfert vers l'avion, dont l'usage du dispositif de contention appelé « baudrier quick-release ».*

Bien que, selon Myria, l'AIG soit bien placé pour expliquer les procédures à suivre, cela peut donner une impression de partialité à la personne éloignée, surtout si elle n'a pas bien compris le rôle de l'AIG, par exemple en raison de la barrière linguistique.

B. Transparence

Comme indiqué dans la section rapportage, l'AIG a l'obligation légale de soumettre ses rapports de contrôle et ses rapports annuels à un certain nombre d'instances. Cependant, ils ne sont pas publiés sur le site internet de l'AIG, le grand public ne peut donc pas les consulter aisément. Pourtant, la loi n'interdit pas à l'AIG de partager ses rapports anonymisés plus largement qu'aux destinataires statutairement définis. En outre, les directives du Conseil de l'Europe sur le retour forcé stipulent que des rapports périodiques doivent être présentés au gouvernement mais également aux ONG⁴⁰⁷.

La transparence des rapports de l'AIG a aussi fait l'objet de controverses à plusieurs reprises. Un rapport critique de 2006 aurait été modifié avant qu'il ne parvienne au Ministre⁴⁰⁸. Il y a quelques années, le journal *De Standaard* a également demandé à voir les rapports de contrôle individuels (anonymisés) de l'AIG, mais le Ministre de l'Intérieur lui en a refusé l'accès. Ce refus a abouti à une procédure juridique de trois ans. Le Conseil d'État⁴⁰⁹ a finalement estimé que Mediahuis, l'éditeur de *De Standaard*, jouait un rôle important dans la collecte d'informations et la formation d'opinions et, dans ce contexte, leur a donné accès aux rapports⁴¹⁰. Les rapports de contrôle ne sont pas établis dans le cadre d'une enquête judiciaire ou d'instruction. L'argument - selon lequel les documents font partie d'un dossier pénal et ne constituent donc pas des documents administratifs auxquels la divulgation d'informations ne s'applique pas - ne tient pas⁴¹¹. Peu après ce jugement et après en avoir fait la demande pendant plusieurs années, Myria a commencé à recevoir les rapports de contrôle et les rapports annuels de l'AIG et publie, sur cette base, des statistiques pertinentes.

404 Des préoccupations que Myria exprime depuis des années, voir Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, p. 81; <http://www.myria.be/nl/migratiedata/terugkeer-detentie-en-verwijdering/transparence-is-de-prijs-van-recht-en-efficientie>.

405 AIG, Audit DGA/LPA/BRUNAT les missions d'éloignement, rapport, 5 décembre 2016, p. 29-30, non publié.

406 Rapport 20180503 - LV Tunis B1 - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

407 *The monitor will document each removal operation and regularly report to a mixed committee composed of officials and NGO representatives*, Commentaires sur le paragraphe 1 du principe 20 du Conseil de l'Europe, Vingt principes directeurs sur le retour forcé, septembre 2005, p. 56-57 ; Myria, en sa qualité d'institution publique indépendante, reçoit les rapports de contrôle anonymisés et les rapports annuels de l'AIG.

408 Belga, Le rapport critique sur la police aérienne n'est pas parvenu dans sa version intégrale au ministre, 28 mars 2017.

409 Conseil d'État du 26 avril 2016, n° 234 528.

410 *Ibid*, §16.

411 *Ibid*, §16.

Exit Belgium (2017)⁴¹²

Après l'arrêt du Conseil d'État, *De Standaard* a pu consulter les rapports de contrôle anonymisés de l'AIG. Le journal y a consacré une série d'articles : «Exit Belgium». Il y décrit des tentatives d'éloignement auxquelles l'AIG a assisté et des personnes éloignées ont été interrogées.

- Un Iranien et sa sœur ont été éloignés huit fois avant d'être finalement reconnus comme réfugiés en Belgique. Il affirme avoir reçu des coups de pied, des coups de poing et avoir été poussé dans les escaliers par des agents de sécurité turcs.
- Un passager clandestin mineur est presque refoulé au port d'Anvers. Il ne parle que l'arabe et aucun interprète n'est prévu. Après une longue attente, le service des tutelles offre un accueil.

Par ailleurs, *De Standaard* a dénoncé un certain nombre de manquements :

- Des vols spéciaux sont de plus en plus utilisés pour des personnes qui avaient effectivement le droit de repartir sans escorte. Une famille avec des filles âgées de onze mois et trois ans a été éloignée avec un groupe d'hommes à potentiel passé judiciaire et en garde un sérieux traumatisme. La mère fait valoir qu'il s'agissait de la première tentative d'éloignement et que le droit de ne pas prendre le vol leur a été refusé. Elle dit que le vol a été particulièrement brutal, que la famille était séparée et que ce n'est que vingt minutes après le décollage que ses menottes ont été relâchées et qu'elle a pu tenir son bébé dans les bras. Le rapport d'inspection de l'AIG ne mentionne pas si des tentatives d'éloignement antérieures ont été faites, de sorte que *De Standaard* n'a pas pu vérifier si cette histoire était vraie ;
- En 2012 et 2015, plusieurs personnes ayant un casier judiciaire ont été éloignées sans que la police puisse procéder à une évaluation des risques ;
- Avant une opération d'éloignement, les personnes qui doivent être éloignées sont généralement placées en isolement la veille de leur départ. Cependant, un rapport de 2013 de l'AIG a révélé que cela ne s'était pas produit à l'époque et qu'une bagarre avait éclaté entre des policiers et des personnes détenues au 127bis ;

- Un médecin et une infirmière ne sont pas toujours présents sur les vols spéciaux. L'AIG propose de le prévoir de le faire systématiquement suite à un éloignement en 2013 impliquant une femme ayant deux prothèses du genou et qui a été débarquée : « Selon l'inspection, les autorités congolaises ont été 'choquées par cette scène » ;
- Selon l'AIG, il n'y avait pas eu suffisamment d'escorteurs sur deux vols spéciaux en 2015 ;
- L'AIG ne mentionne pas toujours dans les rapports de contrôle le nombre de semaines de grossesse d'une femme enceinte, ce qui est pourtant pertinent pour déterminer si l'éloignement avec escorte est autorisé. D'autres données médicales pertinentes ne sont pas non plus toujours renseignées ;
- Lors d'une opération d'éloignement d'une famille en 2014, la police utilise un double de la clé du CPAS pour rentrer dans le logement de la famille. On ignore si elle dispose d'une décision de justice pour pouvoir entrer. Plus tard, alors que la famille a déposé une demande (suspensive) de protection internationale et que l'opération d'éloignement se poursuit, l'AIG n'indique pas explicitement si cette demande a été rejetée ;
- Il y a parfois des problèmes avec les gardes de sécurité privés lors des éloignements. En 2012, une boulette de papier a été enfoncée dans la bouche d'un homme (après l'embarquement) par des agents de sécurité d'une compagnie aérienne turque et il a été penché en avant, au risque de ne plus pouvoir respirer, après quoi la police a dû intervenir ;
- La relation entre les escorteurs et le MPOT (service psycho-social) aurait été difficile. Le personnel du MPOT serait considéré comme du personnel civil et des fouineurs⁴¹³ (pour en savoir plus sur le fonctionnement du MPOT, voir point 1.2.2).

Myria a relevé plusieurs problèmes similaires, mais à l'impression, ces dernières années, à la lecture des rapports de contrôle, que les éloignements et leurs contrôles ont été effectués plus professionnellement et que l'AIG fait état de beaucoup moins de problèmes graves. Cependant, d'après Myria, il reste encore une marge d'amélioration.

412 Myria se base sur la série d'articles «Exit België», «Episode 1: gezinnen op special flights», «Episode 2: geweld bij terugdrijvingen», parue dans *De Standaard* en janvier 2017, <https://www.standaard.be/exitbelgie>.

413 La LPA et les membres du MPOT (service psycho-social), réfutent formellement ces allégations, bien qu'il soit possible à leur avis que ce fût un peu le cas au début, avant 2005.

Myria reçoit chaque année les rapports de contrôle et les rapports annuels de l'AIG et bénéficie de moments de concertation avec l'AIG, durant lesquels la communication est transparente. Toutefois, Myria réitère son appel à une plus grande transparence de l'AIG vis-à-vis du grand public concernant ses activités, ses observations et ses recommandations⁴¹⁴. La Commission Bossuyt a également recommandé que le rapport annuel soit mis à la disposition du public sur le site internet de l'AIG⁴¹⁵.

Contrôles de l'AIG en 2020

Le rapport annuel de l'AIG pour l'année 2020 n'était pas encore terminé au moment de rédiger le présent rapport. Myria peut néanmoins déjà publier des chiffres sur les contrôles effectués par l'AIG en fonction du profil des personnes éloignées (pour l'évolution entre 2012 et 2019, voir point 3).

En 2020, une augmentation du nombre de contrôles par l'AIG a été signalée : ils ont effectué 119 contrôles entre le 1er janvier et le 1er décembre 2020⁴¹⁶, bien que depuis juin, il s'agisse toujours de contrôles sur les DEPU (rapatriement sans escorte), car il n'y a pas eu d'éloignements de DEPA et d'ANAD (avec escorte donc). En effet, en 2020, le contexte a considérablement changé pour l'AIG également, en raison de la pandémie COVID-19. Ces contrôles ont concerné 188 personnes.

Tableau : contrôles effectués en 2020 suivant le profil

Profil	DEPA	ANAD	INAD	DEPU
# Personnes contrôlées	34	3	24	127

L'AIG rédige des rapports sur chaque tentative d'éloignement contrôlée depuis 2012. Le format des rapports de contrôle et le contenu des rapports annuels ont considérablement évolué au fil des ans et sont devenus plus professionnels. Pourtant, selon Myria, il est encore possible d'améliorer ceux-ci. Comme mentionné dans l'analyse des données des rapports annuels, de nombreux termes pour délimiter les variables ne sont pas définis et laissent place à l'ambiguïté, les tableaux semblent incomplets et les chiffres ne sont pas entièrement fiables. En outre, aucune explication méthodologique n'est donnée. On ignore pourquoi il n'y a pas d'informations sur un certain nombre de questions pour certaines années (depuis 2012). Les rapports de contrôle ne contiennent pas non plus toujours des informations clés.

2.2.7. Vers un suivi efficace, indépendant et transparent

Ce chapitre a démontré que l'AIG effectue beaucoup de contrôles sur les éloignements par rapport à la plupart des autres États membres de l'UE (et souvent plus grands) et a acquis une expertise considérable avec des ressources relativement limitées. Néanmoins, des défis doivent encore être relevés afin d'évoluer vers un mécanisme de contrôle plus efficace, indépendant et transparent. Une bonne pratique des organes de contrôle d'autres pays européens rapportée par le CPT consiste à assister aux vols incognito⁴¹⁷. Myria pense que la présence de superviseurs (qui ne sont pas reconnus par les escorteurs) peut contribuer à un monitoring effectif.

Selon Myria un organe de contrôle devrait idéalement être totalement indépendant sur le plan institutionnel, opérationnel, fonctionnel et financier. Dans ce cas, le rapportage et la responsabilisation (si nécessaire) sont présentés au Parlement et non au Gouvernement, les tentatives d'éloignement à contrôler peuvent être définies de manière autonome, il n'y a pas de lien fort entre l'organisme de contrôle et l'organisme contrôlé, et le financement est obtenu de manière indépendante.

414 Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, p. 81; <https://www.myria.be/fr/evolutions/opinie-transparantie-is-de-prijs-van-recht-en-efficientie>; Myria, *La migration en chiffres et en droits*, 2016, p. 242; Myria, *Un nouveau cadre pour la politique de retour en Belgique ?*, juin 2014, p. 54 : « Le Centre estime nécessaire de garantir plus de transparence sur les activités de l'AIG et les recommandations qu'elle est amenée à déduire de ses observations. Il soutient également que ces recommandations devraient être débattues au Parlement. ».

415 Rapport final de la Commission chargée de l'évaluation de la politique du retour volontaire et de l'éloignement forcé d'étrangers, 2020, p. 113. La Commission a par ailleurs recommandé que le rapport soit également adressé aux Ministres de la Justice, au secrétaire d'État à l'Asile et la Migration et au président du Parlement.

416 Les chiffres 2020 dont dispose Myria ne sont pas basés sur la lecture des rapports de contrôle, mais sur les chiffres transmis par l'AIG le 2 décembre 2020 via mail.

417 CPT, 13th general report on the CPT's activities, covering the period 1 January 2002 to 31 July 2003, 10 septembre 2003, p. 20.

L'AIG dispose de ressources limitées pour mener à bien l'exécution de contrôle des éloignements. **Cependant, un mécanisme de contrôle efficace nécessite des ressources suffisantes et structurellement ancrées pour contrôler les tentatives d'éloignement.** Myria réitère également sa recommandation de mettre en place un système de contrôle objectif par enregistrement vidéo de chaque tentative d'éloignement, au moins dans les zones les plus sensibles⁴¹⁸. C'est déjà le cas en partie⁴¹⁹. Cette recommandation avait déjà été formulée dans le passé, entre autres, par le Comité des Nations Unies contre la torture⁴²⁰. Depuis une modification de la loi en 2018, les possibilités de l'utilisation des enregistrements vidéo, que ce soit ou non via une bodycam, ont été élargies⁴²¹.

Comme déjà expliqué (voir 1.1.2, G), une bonne communication entre les superviseurs et les personnes à éloigner est essentielle, notamment pour que ces dernières puissent comprendre clairement le rôle des superviseurs de l'AIG. Cela devient impossible dans les situations où la personne à éloigner ne comprend pas les langues parlées par l'AIG. Dans de tels cas, Myria considère que la présence d'un interprète indépendant est indiquée.

Afin de garantir une indépendance maximale, Myria recommande qu'un mécanisme de contrôle indépendant efficace ne repose pas sur des mécanismes de détachement des forces de police.

Myria s'inquiète du fait que les personnes éloignées ne comprennent pas toujours le rôle exact de l'AIG et que ses membres ne sont pas toujours faciles à distinguer visuellement du personnel de la police aérienne. Myria recommande donc que, en vertu des obligations découlant de la loi sur les forces de police⁴²², **les membres de l'AIG soient toujours faciles à distinguer visuellement et à identifier individuellement.**

L'AIG prépare des rapports de contrôle conformément aux exigences légales (comme indiqué dans la section rapportage). Selon Myria, ces exigences légales devraient être élargies. **Myria estime que le mécanisme de contrôle des éloignements devrait être davantage objectivé et structuré dès que possible. Pour le faciliter, Myria recommande de créer une checklist des exigences légales auxquelles chaque tentative d'éloignement doit répondre. Chaque incident y est clairement défini et, au moins pour les incidents graves, les points de vue de l'AIG, de la police et de la personne éloignée y sont exposés. Une proposition (non exhaustive) d'une telle liste est jointe au présent rapport.**

Myria recommande qu'une base de données⁴²³ et un cadre terminologique clairs soient développés et utilisés de manière cohérente pour les rapports de contrôles et annuels afin que les informations sur le recours à des moyens de contrainte, la résistance, les éloignements annulés et autres soient plus contextualisées et comparables. Selon Myria, ces documents devraient être publiés sur le site de l'AIG.

418 Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, pp. 82-83.

419 À LPA-BRUNAT, des caméras sont installées dans les cellules collectives, dans les cellules individuelles et dans les couloirs. Ces caméras sont la propriété de la LPA-BRUNAT. La LPA a également indiqué qu'un projet est en cours à la police fédérale, dans le cadre duquel un certain nombre de bodycams ont été achetées. Il n'existe pas encore de plan concret pour les déployer lors de tentatives d'éloignement.

420 Comité des Nations Unies contre la torture (CAT), Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Belgique, Informations reçues de la Belgique sur le suivi des observations finales, CAT/C/BEL/CO/3, 3 janvier 2014. Voir également Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport parallèle du Centre pour l'égalité des chances sur le troisième rapport périodique soumis par la Belgique au Comité contre la torture*, août 2013, <https://www.myria.be/fr/publications/rapport-parallele-committee-against-torture-cat>.

421 Loi du 21 mars 2018 modifiant la loi sur la fonction de police, en vue de régler l'utilisation de caméras par les services de police, et modifiant la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance, la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et la loi du 2 octobre 2017 réglementant la sécurité privée et particulière.

422 Art. 41 LFP.

423 La LPA travaille sur une base de données des éloignements qui enregistrera toutes les escortes.

3. Les contrôles des éloignements entre 2012 et 2019 : chiffres et analyse

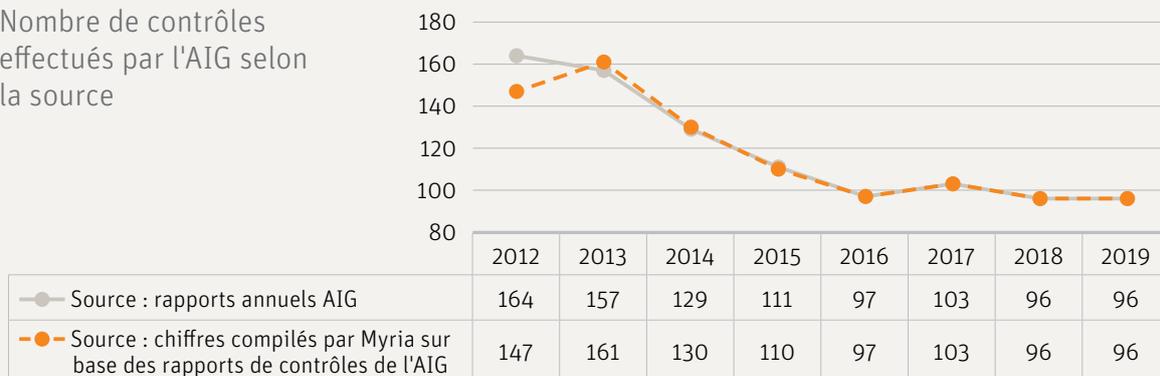
METHODOLOGIE

Les chiffres de ce chapitre et du suivant proviennent essentiellement de la compilation par Myria des *rappports de contrôle des éloignements* réalisés par l'AIG entre 2012 et 2019 (ci-après « contrôles AIG, données compilées par Myria »). Dans certains cas, les chiffres issus des *rappports annuels* de l'AIG (entre 2012 et 2019) ainsi que de leurs *rappports d'activités* (2013-2017) sont aussi mobilisés pour compléter les informations présentées (ci-après « rapports AIG »).

1. Les chiffres des *rappports de contrôle des éloignements* anonymisés sont le fruit d'une base de données compilée par Myria à partir de la lecture des 940 rapports couvrant les années 2012-2019. Ceux-ci concernent plus de 1 700 personnes. Ces chiffres sont susceptibles de différer légèrement de ceux utilisés par l'AIG dans leurs rapports annuels (voir figure ci-dessous). En outre, les informations contenues dans les rapports de contrôle ne sont pas toujours complètes et univoques. Par ailleurs, les erreurs humaines dans la saisie des données ne peuvent être exclues. Comme l'indique la figure ci-dessous, le nombre de rapports de contrôle consultés par Myria est identique à celui mentionné dans les rapports annuels de l'AIG entre 2016 et 2019⁴²⁴. Avant 2016, des différences subsistent sans que Myria ne puisse en expliquer la cause. Enfin, les graphiques de cette section mentionnent souvent les catégories « NA » et « NS ». NA signifie « non applicable ». Cela peut être utilisé par exemple dans les cas de tentatives annulées⁴²⁵. NS signifie « non spécifié »⁴²⁶.
2. Les chiffres des *rappports annuels de l'AIG* se basent sur ceux de la police ou sur leurs propres données. L'AIG indique qu'il est nécessaire de les utiliser avec prudence et d'éviter de comparer les années, car ils ne sont pas toujours fiables. En effet, d'une part, les chiffres de l'OE et de la police peuvent différer, car les deux services n'ont pas toujours des définitions similaires et la même comptabilisation des tentatives d'éloignement. D'autre part, au gré des changements de l'équipe de l'AIG, la manière de comptabiliser les données n'est pas toujours identique.

Ceci étant dit, les chiffres présentés reflètent des tendances, la réalité peut différer légèrement.

Nombre de contrôles effectués par l'AIG selon la source



Les chiffres de l'OE complètent occasionnellement ceux de l'AIG. Les chiffres sur les vols spéciaux concernent les (contrôles des) vols spéciaux auxquels la Belgique a participé, que la Belgique ait été ou non l'État membre organisateur. Myria examine dans ce rapport s'il existe des corrélations entre certaines variables (comme le lieu de départ et le recours à des moyens de contrainte), mais ne vise pas à démontrer une relation de cause à effet. Aucune analyse multivariée n'a été effectuée, de sorte que l'impact de certaines mesures ou conditions ne peut être mesuré ou comparé à l'impact d'autres mesures ou conditions. L'objectif de Myria en rédigeant ce rapport n'est pas de faire une analyse scientifique, mais de dégager certaines tendances et de proposer des explications possibles à celles-ci.

424 Pour les années 2016, 2017 et 2018, respectivement 5, 7 et 4 contrôles ont porté sur des tentatives d'éloignement annulées. Les rapports de ces 16 contrôles n'ont pas été transmis à Myria. Il est donc impossible d'identifier des informations sur les personnes concernées. Ils sont tout de même repris ici, afin de présenter des chiffres totaux les plus proches possibles des chiffres des rapports de l'AIG.

425 Il peut également s'agir de données sur des variables qui dépendent d'autres variables, comme lorsqu'aucune utilisation de moyens de contrainte n'a été observée et qu'une autre variable indique quand l'utilisation de moyens de contrainte a bel et bien été constatée. Il peut également s'agir d'une variable concernant les escorteurs de la compagnie aérienne, alors que la compagnie aérienne n'est pas responsable de l'exécution de l'escorte.

426 L'AIG n'a pas rédigé tous les rapports de contrôle de la même manière et, par conséquent, tous les aspects ne sont pas toujours décrits. Ainsi, le nombre d'escorteurs sur un vol spécial n'est pas toujours clair ou il n'est pas toujours indiqué explicitement quand les menottes ont été enlevées ou non.

3.1. Aperçu global

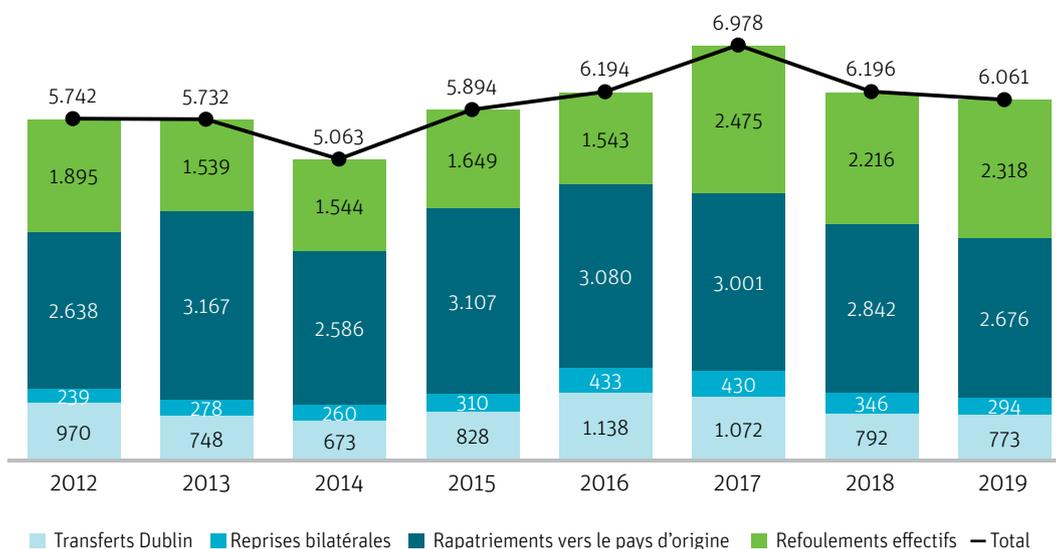
3.1.1. Évolution du nombre d'éloignements (rapatriements et refoulements) et des contrôles de l'AIG

Avant de présenter dans le détail les analyses sur les rapports de contrôle de l'AIG, il est intéressant de contextualiser ces chiffres avec l'évolution de l'ensemble **des éloignements** qui comprennent d'une part les **rapatriements** (soit vers le pays d'origine, soit dans le cadre d'un transfert Dublin ou d'une reprise bilatérale) et d'autre part les **refoulements**. Ce sont en effet l'ensemble de ces éloignements qui sont susceptibles d'être contrôlés par l'AIG. Ceux-ci n'incluent donc pas les retours volontaires.

Pour les **rapatriements**, les années 2015-2016 marquent un décrochage à la hausse par rapport à la tendance observée entre 2012 et 2014 et depuis 2017, et ce, aussi bien pour les retours vers le pays d'origine, que dans le cadre de transferts Dublin ou de reprises bilatérales. Cette hausse entre 2015-2016 est probablement à mettre en lien avec la crise d'asile de 2015. En effet, en 2015 et au cours des deux années suivantes, on observe un nombre élevé d'Afghans parmi les transferts Dublin, et cette nationalité figure également parmi les principales en matière de demande de protection internationale⁴²⁷.

Pour les **refoulements**, l'évolution indique une nette augmentation en 2017 (+60% par rapport à 2016). Les chiffres des années suivantes se stabilisent.

Évolution de l'ensemble des éloignements



Source : OE

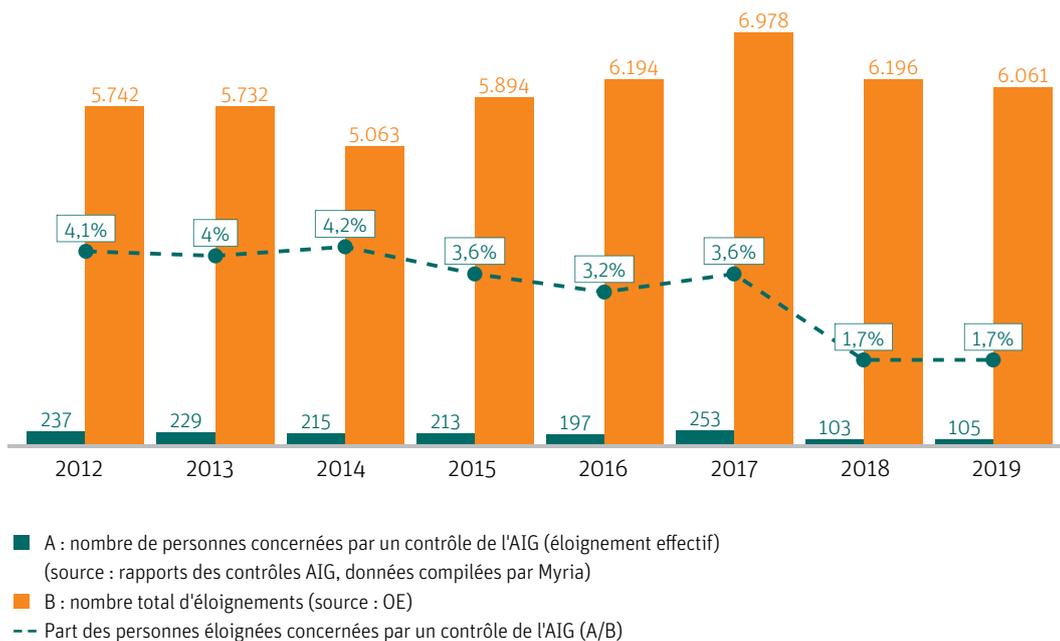
⁴²⁷ Voir Myria, *MyriaDoc 5, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, 2017, p. 29, www.myria.be/files/MyriaDoc_5_D%C3%A9tention_retour_et_%C3%A9loignement.pdf.

En 2019, au total, 6 061 personnes ont quitté le territoire belge dans le cadre d'un éloignements (refoulements + rapatriements) avec ou sans escorte. Cette année-là, 96 contrôles de l'AIG ont été menés, et 79 d'entre eux ont conduit à l'éloignement effectif de 105 personnes. Ces personnes représentent donc 1,7% de l'ensemble des personnes éloignées via un éloignement (avec ou sans escorte). La part des personnes éloignées, et dont l'éloignement a été contrôlé par l'AIG est en diminution : 4 personnes sur 100 environ étaient concernées en 2012-2013-2014, contre moins de 2 personnes sur 100 en 2018 et 2019.

Ces chiffres peuvent être analysés un peu plus en détail selon qu'il s'agit de **refoulements** ou de **rapatriements** et **avec ou sans escorte**.

En 2019, l'OE indique que 3 743 personnes ont été effectivement **rapatriées**, 648 avec escorte et 3 095 sans escorte. La même année, le rapatriement de 76 personnes a été contrôlé par l'AIG. Il s'agissait uniquement de DEPA⁴²⁸ donc des personnes qui étaient déjà sur le territoire, rapatriées avec escorte. En 2019, environ un rapatriement sur dix organisé avec escorte a été contrôlé. En 2017, c'était le cas d'environ un rapatriement sur cinq. Les rapatriements sans escorte sont par contre bien moins susceptibles d'être contrôlés (1% ou moins entre 2016 et 2019). C'est logique puisque les éloignements avec escorte sont ceux contrôlés en priorité par l'AIG.

Évolution des éloignements et des personnes dont l'éloignement a été contrôlé par l'AIG



428 Même si dans le cadre de ces contrôles, l'AIG peut être amené à contrôler un ou plusieurs DEPU présent(s) sur le même vol ou lors d'un vol spécial.

	Chiffres OE (nombre total de personnes effectivement rapatriées)			Contrôles AIG, chiffres compilés par Myria (nombre de personnes pour lesquelles le rapatriement a eu lieu et a été contrôlé par l'AIG)			Part des personnes dont le rapatriement a été contrôlé par l'AIG		
	Avec escorte	Sans escorte	Total (A)	Avec escorte (DEPA)	Sans escorte (DEPU)	Total (B)	DEPA	DEPU	Total (B/A)
2012		*	3.847	223	0	223			6 %
2013		*	4.193	206	1	207			5 %
2014		*	3.519	156	11	167			5 %
2015		*	4.245	194**	1	195**			5 %
2016	909	3.742	4.651	153	38	191	17 %	1,0 %	4 %
2017	954	3.549	4.503	210	24	234	22 %	0,7 %	5 %
2018	767	3.213	3.980	81	5	86	11 %	0,2 %	2 %
2019	648	3.095	3.743	76	0	76	12 %	0,0 %	2 %

* données non disponibles

** chiffre probablement légèrement sous-estimé, car pour certains des rapports de contrôles, il est impossible de déterminer le nombre exact de personnes concernées

La comparaison du nombre total de personnes **refoulées** et celles dont l'éloignement a été contrôlé par l'AIG indique qu'en moyenne l'éloignement d'une personne sur

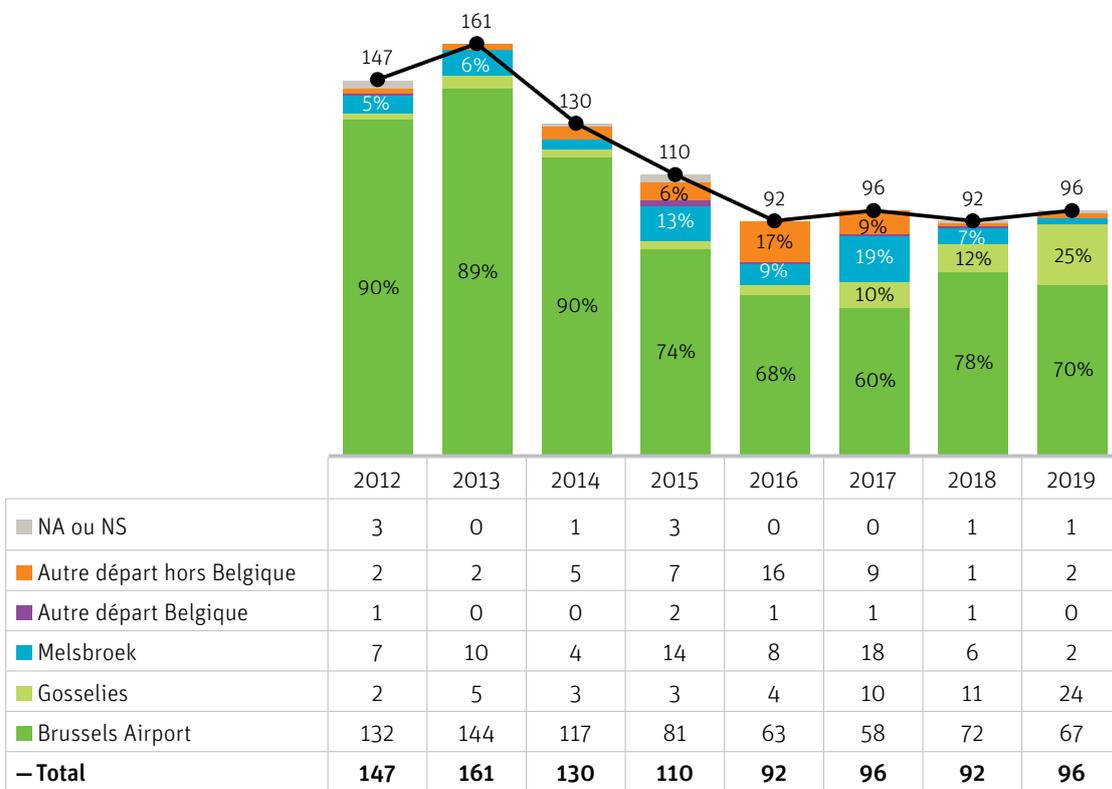
100 a été contrôlé pendant son refoulement du territoire belge depuis 2017. Cette proportion constitue une légère augmentation par rapport aux années précédentes.

	Chiffres OE (nombre de personnes effectivement refoulées)			Contrôles AIG, chiffres compilés par Myria (nombre de personnes pour lesquelles le refoulement a eu lieu et a été contrôlé par l'AIG)			Part des personnes dont le refoulement a été contrôlé par l'AIG
	Avec escorte	Sans escorte	Total (A)	Avec escorte (ANAD)	Sans escorte (INAD)	Total (B)	Total (B/A)
2012		*	1.895	10	2	12	0,6%
2013		*	1.539	20	2	22	1,4%
2014		*	1.544	5	5	10	0,6%
2015		*	1.649	6	1	7	0,4%
2016		*	1.543	0	6	6	0,4%
2017		*	2.475	3	16	19	0,8%
2018		*	2.216	0	17	17	0,8%
2019		*	2.318	3	26	29	1,3%

* données non disponibles

3.1.2. Évolution du nombre de contrôles réalisés par l'AIG et par points frontières

Nombre de contrôles de l'AIG par année, selon le lieu de départ



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG⁴²⁹

Entre 2013 et 2016, le nombre de contrôles effectués par l'AIG est passé de 161 à une centaine. La majorité des contrôles ont été effectués sur des tentatives d'éloignement au départ de Brussels Airport, même si cette proportion a diminué depuis 2015. Parallèlement à l'augmentation du nombre de tentatives d'éloignement avec escorte à Gosselies, l'AIG y a effectué davantage de contrôles,

alors que les contrôles sur les tentatives d'éloignement au départ de Melsbroek ont été moins nombreux. L'AIG indique qu'elle contrôle chaque vol spécial au départ de Melsbroek et que la baisse du nombre de contrôles en 2019 est donc uniquement due à la diminution du nombre de tentatives d'éloignement par vol spécial au départ de Melsbroek.

⁴²⁹ Ce tableau comptabilise les contrôles effectués au départ des ports (SPN Anvers) et des trains (Bruxelles-Midi) dans la catégorie « autres départs Belgique », car les effectifs sont relativement petits. Quatre contrôles ont été effectués au départ d'Anvers (en 2012, 2015, 2017 et 2018), 1 au départ de Bruxelles-Midi en 2016. Cette catégorie inclut également un contrôle effectué au départ de l'aéroport de Liège-Bierset en 2015. En théorie (voir *supra*), certains éloignements peuvent avoir lieu au départ d'autres aéroports (Ostende, Deurne notamment), mais aucun contrôle de l'AIG n'a eu lieu depuis ceux-ci.

3.1.3. Évolution du nombre de tentatives d'éloignement réussies - non réussies - taux de réussite globaux⁴³⁰

Un certain nombre de tentatives ne sont pas finalisées, soit parce que l'éloignement est annulé par l'OE (la personne à éloigner n'est pas acheminée sur place), soit parce que la tentative échoue. Les chiffres de la police fédérale, reprenant l'ensemble des tentatives d'éloignement entre 2017 et 2019, indiquent qu'entre 77% et 81% des tentatives aboutissent à un éloignement. Pour ces mêmes années, les taux de réussite calculés sur base des rapports de contrôle de l'AIG sont plus élevés : respectivement 84%, 83% et 82% en 2017, 2018 et 2019⁴³¹. Le tableau ci-dessous inclut aussi bien les annulations que les tentatives ayant échoué.

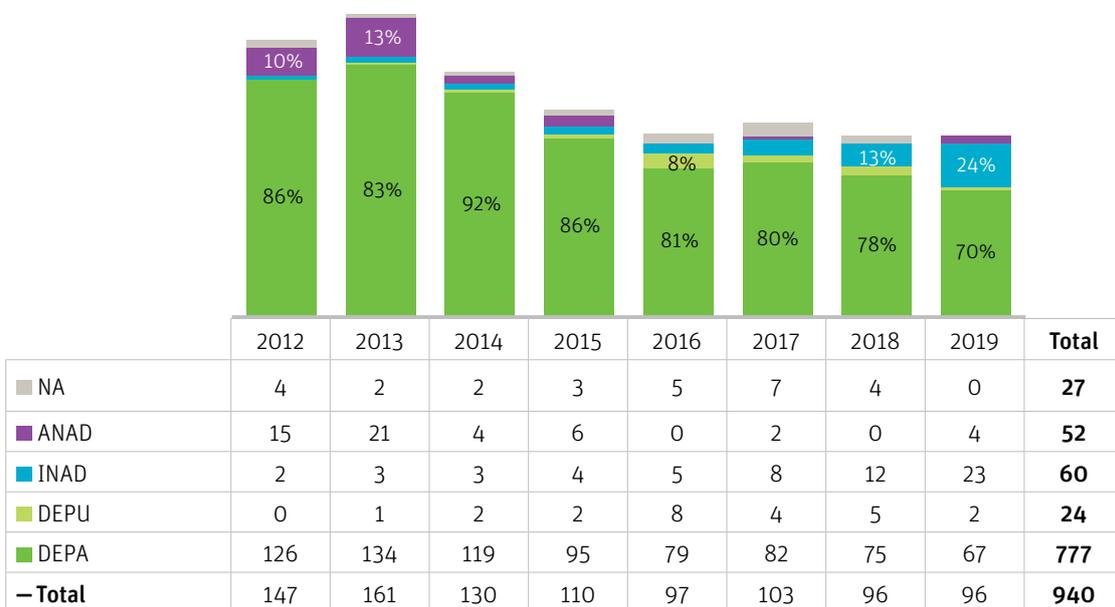
Chiffres de la police fédérale reprenant toutes les tentatives d'éloignement			
	2017	2018	2019
Tentatives réussies	6.762	5.948	5.514
Tentatives non réussies	1.953	1.749	1.334
% (taux de réussite)	78 %	77 %	81 %

3.2. Analyse détaillée des rapports de contrôles de l'AIG 2012-2019

3.2.1. Évolution et différences au niveau du profil des personnes éloignées.

Comme indiqué, l'AIG décide de contrôler les tentatives d'éloignement sur la base d'une analyse des risques. Lorsqu'une tentative d'éloignement avec escorte est prévue, la probabilité d'un incident est plus grande. En outre, il y a beaucoup plus de tentatives d'éloignements avec escorte de personnes déjà sur le territoire que de personnes refoulées à la frontière. Le risque de résistance - et donc d'incidents - est probablement aussi plus important chez les personnes qui ont construit leur vie en Belgique. Le tableau ci-dessous confirme que la tendance des chiffres globaux d'éloignements se reflète également dans les contrôles effectués.

Répartition des contrôles AIG selon le profil des personnes éloignées (sur 940 contrôles)



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

⁴³⁰ Chiffres repris des rapports annuels de l'AIG et venant de la police fédérale. Ceux-ci concernent toutes les tentatives d'éloignements (aéroports-gares-ports), et aussi de tous les profils (DEPA-DEPU-ANAD-INAD). Myria présente ces chiffres à partir de 2017, car auparavant, les chiffres sont partagés par points frontières et il n'est pas toujours clair d'évaluer les tentatives réussies ou échouées. En outre, il s'agit ici du nombre de tentatives, mais pas du nombre de personnes (parfois plus d'une personne par tentative).

⁴³¹ Chiffres issus des rapports de contrôles de l'AIG analysés par Myria. Il ne s'agit donc ici que des taux concernant les tentatives contrôlées par l'AIG et non l'ensemble des tentatives.

En effet, la grande majorité (70-90%) du nombre de contrôles effectués concerne des personnes qui se trouvaient sur le territoire et qui sont éloignées avec escorte (**DEPA**)⁴³², même si la proportion de tentatives d'éloignement contrôlées de DEPA a légèrement diminué depuis quelques années. Plus d'une tentative d'éloignement sur dix contrôlée a impliqué des **ANAD** en 2012 et 2013, depuis lors très peu et parfois pas de refoulements avec escorte sont contrôlés. Par contre, de plus en plus de tentative d'éloignements d'**INAD (sans escorte)** ont été contrôlés ces dernières années puisqu'en 2019, un contrôle sur quatre les concernait.

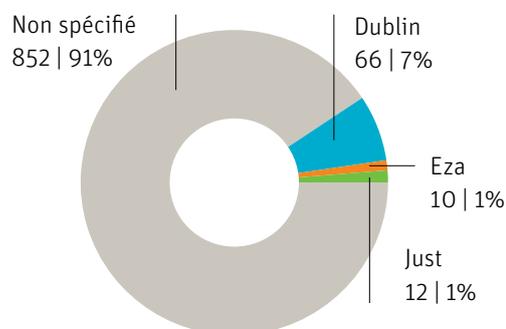
Les tentatives d'éloignements avec escorte contrôlées entre 2012 et 2019 sont généralement partis de Brussels Airport (87% des tentatives d'éloignements d'ANAD contrôlées et 86% des tentatives d'éloignements de DEPA contrôlées). Pour les DEPU, sur les 24 tentatives d'éloignements contrôlées entre 2012 et 2019, soit au moins 98⁴³³ personnes, seuls dix ont quitté la Belgique. La moitié est partie par vol spécial depuis Lille. Selon l'analyse de Myria des rapports de contrôle, aucun usage de moyens de contrainte n'a été constaté et il s'agissait principalement de retours vers l'Albanie⁴³⁴.

L'augmentation des contrôles sur les tentatives de refoulements sans escorte s'explique : l'aéroport de Gosselies est presque exclusivement utilisé pour les tentatives de refoulements mais ce n'est qu'en 2018 que les escorteurs de la police aérienne de Gosselies ont été formés leur permettant ainsi d'effectuer des tentatives d'éloignements avec escorte⁴³⁵. Ainsi, Myria note que les 23 tentatives de refoulements d'INAD contrôlés en 2019 concernaient tous des vols au départ de l'aéroport de Gosselies. Cette tendance se confirme également dans le tableau général : 53 des 62 contrôles de tentatives

d'éloignement d'INAD (88%) entre 2012 et 2019 ont été effectués sur des tentatives d'éloignements au départ de l'aéroport de Gosselies. Ce chiffre contraste avec les cinq contrôles de tentatives d'éloignements de DEPA (entre 2017 et 2019) et les quatre contrôles de tentatives de refoulements avec escorte (ANAD) entre 2012 et 2019 dans ce même aéroport.

Même dans le cadre de ces profils, et en particulier pour les DEPA éloignés seuls, l'AIG fournit souvent des informations plus détaillées sur l'individu, ce qui est sans aucun doute pertinent pour l'analyse de risques effectuée. Ainsi, 7% des contrôles entre 2012 et 2019 concernent des dossiers Dublin, même si la compétence explicite de l'AIG concerne l'éloignement de ressortissants de pays tiers qui ont épuisé toutes les voies de recours, en application de la directive Retour. Un petit nombre de personnes éloignées ont également besoin d'un soutien médical ou psychologique particulier (1%, dix contrôles) ou un petit nombre d'entre elles ont un casier judiciaire et sont éloignées depuis la prison (1%, douze contrôles)⁴³⁶.

Détail du profil des personnes contrôlées (2012-2019), sur base des 940 rapports



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG
Pour les définitions de Dublin, Eza et Just voir le point 1.2.1.A.

En outre, depuis 2018, de moins en moins de tentatives d'éloignement de familles ont été contrôlées, même si cette tendance était en hausse jusqu'à (et y compris) l'année 2017.

432 Dans au moins deux rapports que Myria a enregistrés comme DEPA, des DEPU étaient également présents sur le même vol. L'AIG indique aussi parfois au passage dans un rapport de contrôle la présence d'un ou plusieurs DEPU, alors que le contrôle porte (principalement) sur les DEPA présents. La grande majorité des DEPA figurant dans les graphiques correspondent à des contrôles sur des tentatives d'éloignement où seuls des DEPA étaient présents.

Les rapports dans lesquels Myria indique « NA » pour les profils concernent d'anciens contrôles (avant 2016) qui ont été annulés avant le début de la tentative d'éloignement et où aucune information n'a été donnée sur le profil du ou des étrangers concernés.

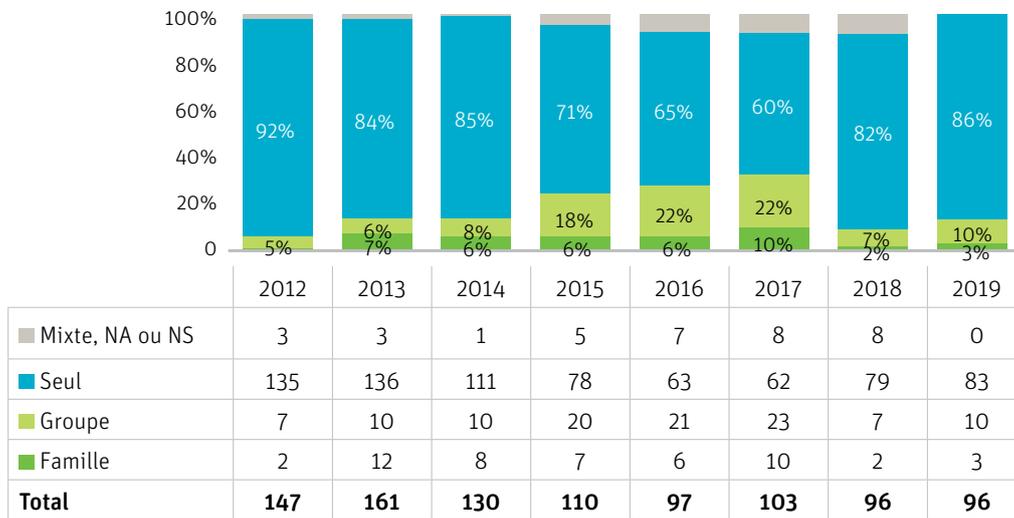
433 Ce chiffre est sous-estimé, car le rapport d'un vol spécial n'indiquait pas clairement le nombre de personnes rapatriées de Belgique.

434 Le groupe de contrôles des tentatives d'éloignements contraste avec les tendances générales que Myria déduit des rapports de contrôle, selon lesquels les DEPA ont été principalement rapatriés par des vols spéciaux et où l'utilisation de moyens de contrainte a été généralement constatée.

435 Cependant, le personnel de la LPA-G (comme les autres membres de la LPA) a toujours été formé pour escorter les personnes jusqu'à l'avion. En outre, le nombre de tentatives de refoulements a augmenté dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 8.2 Code frontières Schengen, qui régit le contrôle individuel (minimum) aux frontières.

436 Ces chiffres sont probablement sous-estimés, quant au nombre de personnes ayant un profil EZA, un casier judiciaire et à la proportion de transferts Dublin, car l'AIG indique qu'elle ne le mentionne pas toujours explicitement dans ses rapports de contrôle.

Profil des personnes concernées par les contrôles effectués par l'AIG (sur base des 940 rapports)



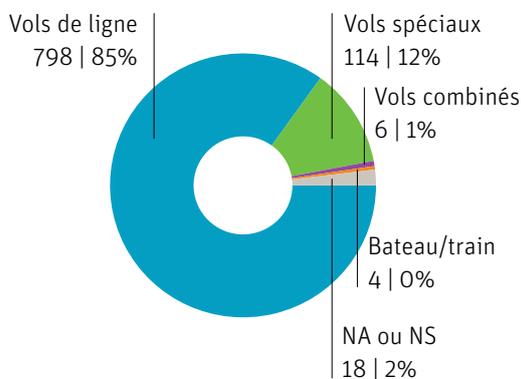
Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

3.2.2. Type de vols contrôlés : vol de ligne ou vol spécial

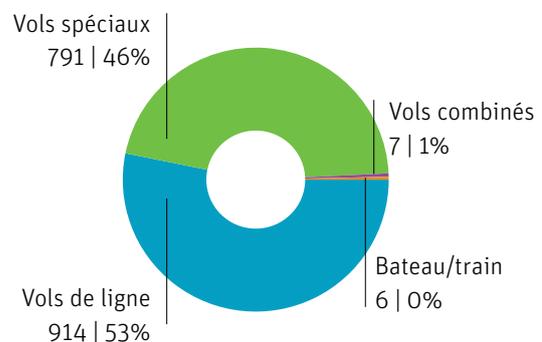
Sur l'ensemble des contrôles de l'AIG entre 2012 et 2019, 13% concernaient des tentatives d'éloignements sur des vols spéciaux⁴³⁷. La majorité des contrôles se déroule sur des vols de ligne. Comme les vols spéciaux peuvent inclure un grand nombre de personnes, on observe

que les 114 contrôles de l'AIG sur ceux-ci concernent 791 personnes (environ 46% du total des personnes dont le vol a été contrôlé) alors que les 798 contrôles sur les vols de ligne concernent 914 personnes (environ 53% du total).

Type de vols sur l'ensemble des contrôles (940 rapports)



Type de vols selon le nombre de personnes (1.718 personnes)⁴³⁸

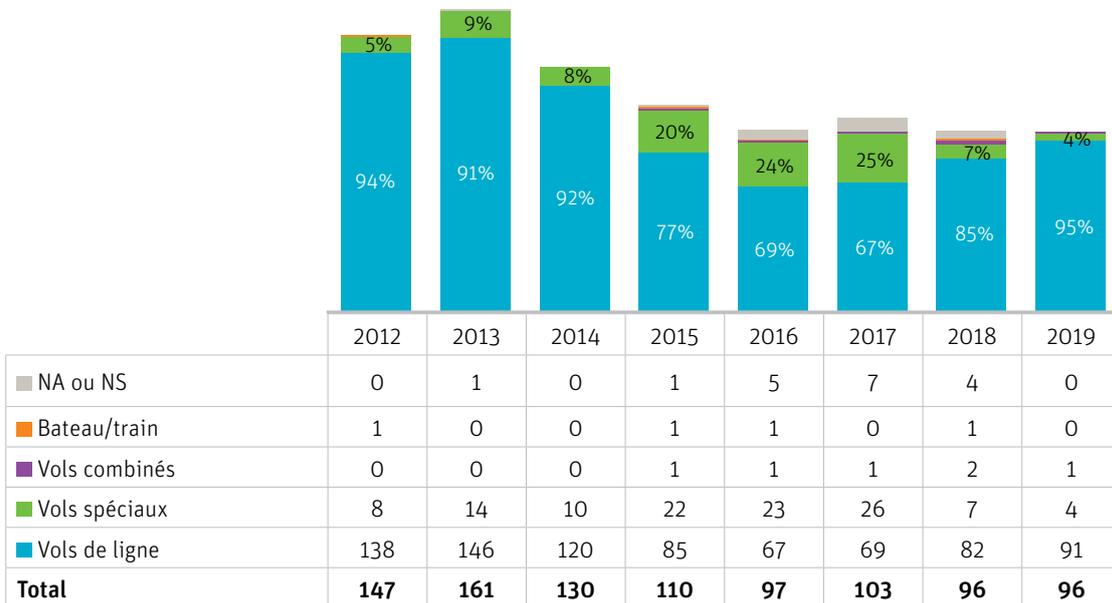


Sources : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

⁴³⁷ Les vols combinés concernent à la fois des vols de ligne et des vols spéciaux pour une même tentative d'éloignement.

⁴³⁸ Remarque : pour 29 rapports (toutes années confondues), le nombre exact de personnes concernées par la tentative d'éloignement n'est pas clair, notamment lorsque celle-ci est annulée. Le nombre total de 1 718 personnes est dès lors probablement légèrement sous-estimé.

Type de vols contrôlés par année (sur base des 940 rapports)

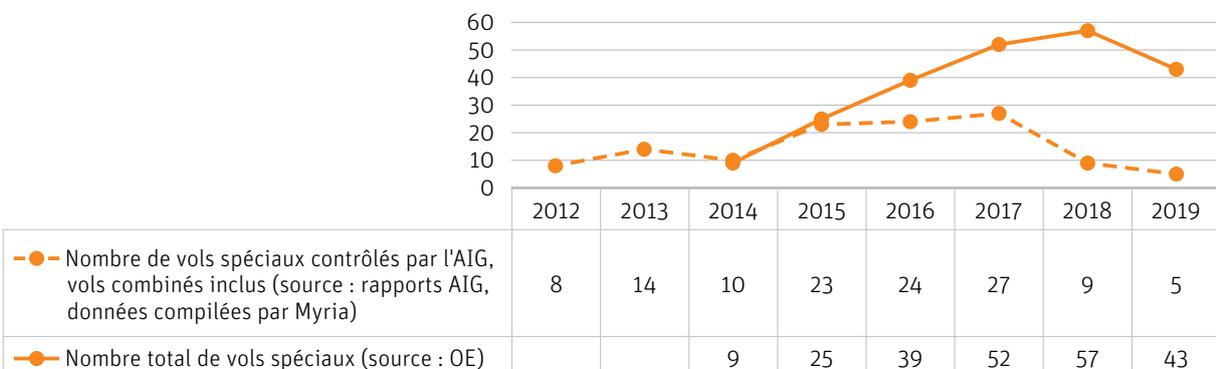


Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

La part des contrôles réalisés sur des vols de ligne et sur des vols spéciaux varie d'une année à l'autre, comme l'indique la figure ci-dessus. De 2015 à 2017, entre 20 et 25% des contrôles de l'AIG concernaient une tentative d'éloignement sur un vol spécial, alors qu'en 2018 et 2019,

cette proportion est passée respectivement à 7% et 4%. Cette forte diminution des contrôles réalisés par l'AIG sur des vols spéciaux n'est pas le reflet d'une diminution de l'ensemble des vols spéciaux (voir ci-dessous).

Nombre total de vols sécurisés et nombre de vols sécurisés ayant fait l'objet d'un contrôle AIG



En 2014 et 2015, presque tous les vols spéciaux étaient contrôlés par l'AIG. En 2016 et 2017, le nombre de vols spéciaux augmente et plus d'un sur deux est contrôlé par l'AIG. En 2018 et 2019, par contre, c'est environ 1 vol spécial sur 10 qui est contrôlé par l'AIG. La Belgique participe principalement aux vols spéciaux organisés par les autres États membres et l'AIG contrôle principalement les vols spéciaux organisés par la Belgique. Par conséquent, le nombre de contrôles ne varie pas nécessairement en fonction du nombre de vols spéciaux. Il ressort aussi clairement de l'analyse des chiffres qu'en 2018 et 2019, le nombre de contrôles sur des groupes de personnes (plutôt que sur des familles ou des personnes seules) a été divisé par deux par rapport aux années 2015-2017 (voir *supra*). Or, la base de données compilée par Myria indique que 85% des vols contrôlés pour des groupes sont des vols spéciaux.

Il ressort de l'analyse de Myria que sur les vols de ligne contrôlés, il y avait généralement deux ou trois escorteurs de la police aérienne présents, tandis que sur les vols spéciaux contrôlés, le nombre varie fortement (en fonction du nombre de personnes à éloigner), ce qui est conforme aux exigences légales concernant le nombre d'escorteurs présents par personne éloignée sur les vols spéciaux. Il est possible que des contrôles aient été enregistrés sur des vols spéciaux annulés ou interrompus, de telle sorte qu'ils n'ont pas été repris dans les chiffres de l'OE mais bien dans le nombre de contrôles de l'AIG (par exemple, en 2014, dix contrôles alors qu'il n'y a eu effectivement que neuf vols spéciaux).

3.2.3. Tendances en matière de pays de destination et de nationalité

A. Évolution des pays de destination

Les tableaux ci-contre montrent que la plupart des contrôles de tentatives d'éloignement concernent les pays de destination suivants : Maroc, Algérie, Albanie, Kosovo et Congo. Toutefois, ces dernières années, le nombre de contrôles des tentatives d'éloignement vers le Maroc a fortement diminué et ceux vers l'Algérie ont fortement augmenté. Les contrôles des tentatives d'éloignements vers le Congo ont également été bien moins nombreux. En général, moins de vols spéciaux sont contrôlés. Le Congo est une destination fréquente pour les vols spéciaux (contrôlés) et une destination moins fréquente pour les vols de ligne. Par exemple, en 2019, la Belgique a organisé un vol spécial vers le Congo et la Guinée auquel cinq autres pays ont participé⁴³⁹.

La plupart des pays de destination figurent également parmi les principaux pays de destination repris dans les données sur les éloignements.

Top 5 des pays de destination des éloignements contrôlés par l'AIG, selon l'année

2012			2013		
Pays de destination	Effectifs	%	Pays de destination	Effectifs	%
Maroc	21	14%	Maroc	19	12%
RD Congo	9	6%	Albanie	12	7%
Roumanie	7	5%	Algérie	11	7%
Turquie	7	5%	Kosovo	8	5%
Algérie	6	4%	Russie	8	5%

2014			2015		
Pays de destination	Effectifs	%	Pays de destination	Effectifs	%
Maroc	18	14%	Maroc	19	17%
Algérie	16	12%	RD Congo	10	9%
RD Congo	11	8%	Serbie	7	6%
Albanie	8	6%	Afghanistan	5	5%
Sénégal	7	5%	Algérie	5	5%

2016			2017		
Pays de destination	Effectifs	%	Pays de destination	Effectifs	%
Maroc	16	17%	Algérie	11	11%
Albanie	9	10%	Maroc	10	10%
Kosovo	8	9%	Albanie	8	8%
Nigeria	8	9%	Guinée	7	7%
Guinée	6	7%	Nigeria	5	5%

2018			2019		
Pays de destination	Effectifs	%	Pays de destination	Effectifs	%
Algérie	20	22%	Algérie	20	21%
Maroc	12	13%	Maroc	10	10%
Nigeria	4	4%	Macédoine	7	7%
Guinée	3	3%	Espagne	4	4%
Macédoine	3	3%	Italie	4	4%

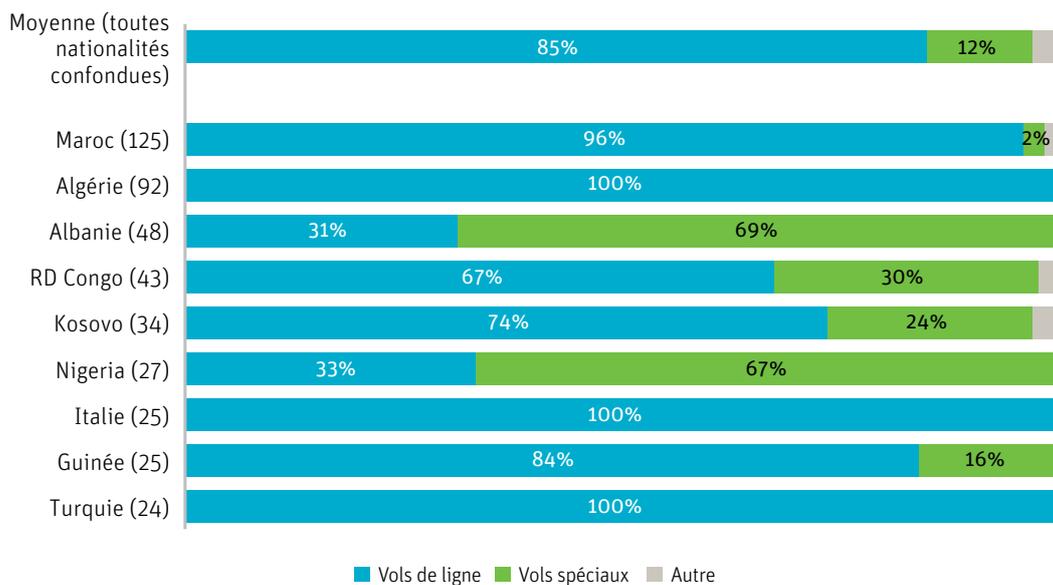
Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

Enfin, certaines destinations de vols spéciaux ont fait l'objet d'un nombre proportionnellement plus élevé de contrôles que d'autres. Cela peut indiquer que des vols spéciaux sont effectivement effectués plus fréquemment vers l'Albanie, le Nigeria, le Congo, le Kosovo et la Guinée que vers, par exemple, l'Algérie, le Maroc ou la Turquie, vers lesquels seuls des vols de ligne ont été contrôlés.

439 OE, Rapport statistique annuel, 2019, p. 12.

Une tendance similaire est observée dans les données sur les vols spéciaux comme celles publiées par l'OE. Vers certains pays, il n'y a (presque) pas de vols spéciaux. Les derniers vols spéciaux contrôlés à destination du Maroc, par exemple, ont eu lieu en 2013⁴⁴⁰.

Répartition des vols de ligne et des vols sécurisés selon le pays de destination, pour les principales destinations des contrôles de l'AIG (sur base des 940 contrôles effectués entre 2012 et 2019)



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

B. Contrôles par pays de destination VERSUS retours totaux par nationalité

Bien qu'il n'y ait pas de corrélation parfaite entre la nationalité d'une personne éloignée et le pays vers lequel elle est renvoyée, il est intéressant d'examiner pour un certain nombre de pays de destination courants s'il existe une corrélation entre l'évolution du nombre de contrôles effectués par l'AIG sur les éloignements et le nombre de ceux-ci par nationalité, tels qu'effectués par la police en coopération avec l'OE.

Il ressort des graphiques ci-après⁴⁴¹ qu'il existe une corrélation, ne fût-ce que partielle, pour un certain nombre de pays comme le Nigeria et le Kosovo. Pour l'Algérie, l'Albanie et la Macédoine, la tendance semble être inverse. Cela peut indiquer que, selon l'analyse de risques de l'AIG, il y a un risque plus élevé d'incidents en cas de tentatives d'éloignement vers l'Algérie et un risque clairement inférieur vers la Macédoine. Pour le Maroc, la Roumanie et la Turquie, les deux courbes sont assez éloignées, indiquant qu'une plus faible part des tentatives d'éloignements font l'objet d'un contrôle de l'AIG.

⁴⁴⁰ Un contrôle a été effectué sur un vol spécial à destination du Maroc en 2012, deux en 2013 et aucun depuis. Les chiffres de l'OE révèlent également qu'il n'y a pas eu de vols spéciaux à destination du Maroc entre 2014 et 2019.

⁴⁴¹ Myria ne dispose pas des chiffres sur les tentatives de rapatriements par nationalité avant 2014 et parfois avant 2015. Il dispose en revanche de chiffres sur les tentatives de refoulements à partir de 2012, mais ne les expose que lorsqu'il existe également des informations sur les tentatives de rapatriements.

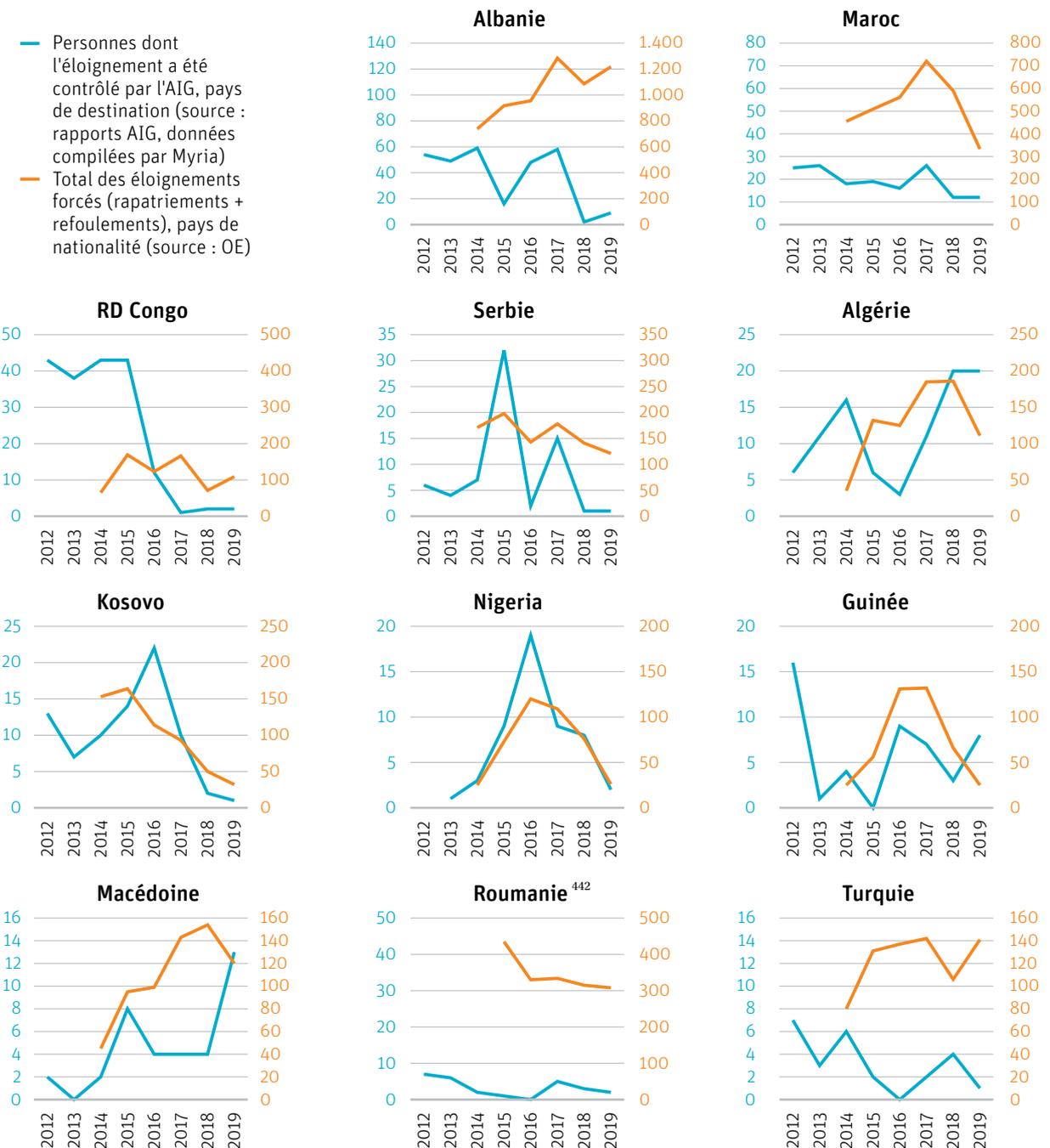
Lecture des graphes :

Les graphes présentés ci-dessous mettent en parallèle :

1. d'une part le *nombre de personnes dont la tentative d'éloignement a fait l'objet d'un contrôle par l'AIG* selon le **pays de destination** (source : *rapports AIG, compilation des données Myria*);
2. d'autre part, le *nombre total de personnes éloignées (rapatriements + refoulements)*, mais cette fois selon le **pays de nationalité** (source : *OE*).

Les données disponibles ne permettent pas de comparer de façon identique (pays de nationalité ou pays de destination) les deux indicateurs. Cela dit, certaines tendances peuvent tout de même être dégagées. Afin de présenter visuellement les deux courbes dans une même figure, les deux indicateurs sont sur des axes différents, mais pour garder un certain sens des proportions, un rapport de un pour dix a été appliqué pour chaque pays.

Évolution du nombre de personnes éloignées (selon leur nationalité) et du nombre de personnes dont l'éloignement a été contrôlé par l'AIG (selon le pays de destination)



442 Pour la Roumanie, seuls les rapatriements sont présentés dans la courbe orange, puisqu'il n'y a pas de refoulements pour les citoyens UE.

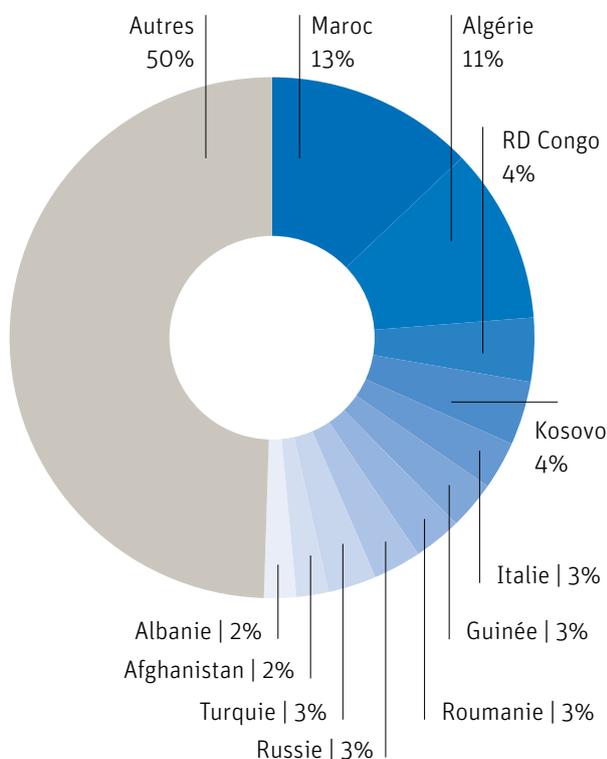
C. Lien entre le lieu de départ et le pays de destination

Les figures ci-dessous, basées sur des tentatives d'éloignement contrôlées, montrent qu'il existe un lien entre l'aéroport de départ de ces tentatives et le pays d'origine vers lequel les étrangers sont éloignés. À Zaventem (Brussels Airport), où s'effectuent la plupart des tentatives d'éloignements, les destinations sont très diverses. Néanmoins, il apparaît que les tentatives d'éloignements vers les pays du Maghreb y sont particulièrement fréquentes aussi : Maroc (13%) et Algérie (11%). Le Maroc et l'Algérie se trouvent toujours dans le top 5 global chaque année ; l'Albanie également sauf pour 2018 et 2019. Ces nationalités figurent également dans le top 5 mondial des détentions⁴⁴³. Pour le reste, les pays d'origine (au niveau des tentatives d'éloignement contrôlées) sont divers : Congo (4%), Kosovo (4%), rapatriements Dublin présumés vers l'Italie (3%) et la Roumanie (3%).

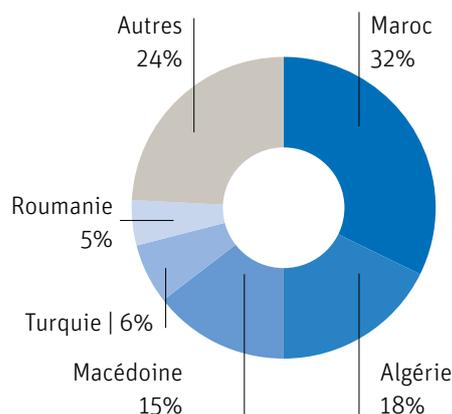
À l'aéroport de **Gosselies**, en revanche, la moitié des tentatives d'éloignements contrôlées sont effectués vers le Maroc (32%) et l'Algérie (18%). Selon la police aéronautique de Gosselies, c'est parce qu'il dessert de nombreux petits aéroports, entre autres au Maroc et en Algérie, qui rapprochent les personnes éloignées de leur région d'origine davantage que les vols qui partent de Brussels Airport. De plus, le choix de destinations est généralement plus restreint que Brussels Airport.

Les vols spéciaux qui partent de **Melsbroek**, en revanche, donnent une image très différente. Ils concernent principalement les pays de destination du Congo, de l'Albanie et du Nigeria.

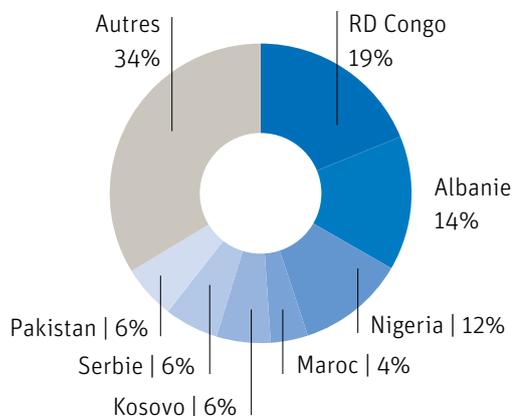
Pays de destination pour les vols contrôlés entre 2012 et 2019 au départ de Brussels Airport (734 contrôles)



Pays de destination pour les vols contrôlés entre 2012 et 2019 au départ de Gosselies (62 contrôles)



Pays de destination pour les vols contrôlés entre 2012 et 2019 au départ de Melsbroek (68 contrôles)



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

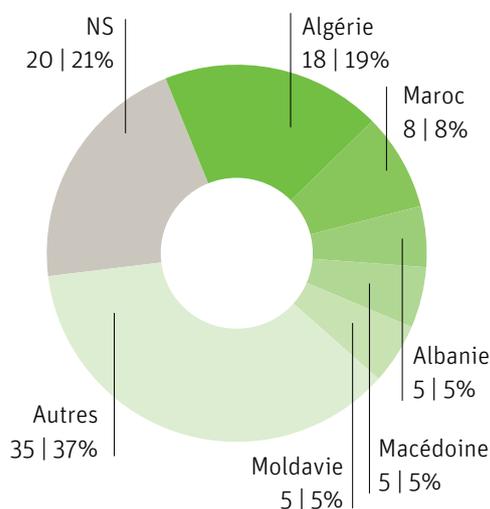
443 Voir les chiffres y afférents présentés dans la première partie du présent rapport.

D. Nationalité versus pays de destination

Myria ne dispose pas de données complètes sur la nationalité des personnes contrôlées car celles-ci sont (généralement) anonymisées ou parce que les informations les concernant ne sont pas divulguées par l'AIG. En l'absence de données suffisantes sur les nationalités des personnes dont les tentatives d'éloignement ont été contrôlées entre 2012 et 2018, Myria zoome sur la répartition par nationalité des personnes dont les tentatives d'éloignement ont été contrôlées en 2019, car elle n'a généralement pas été rendue illisible cette année-là.

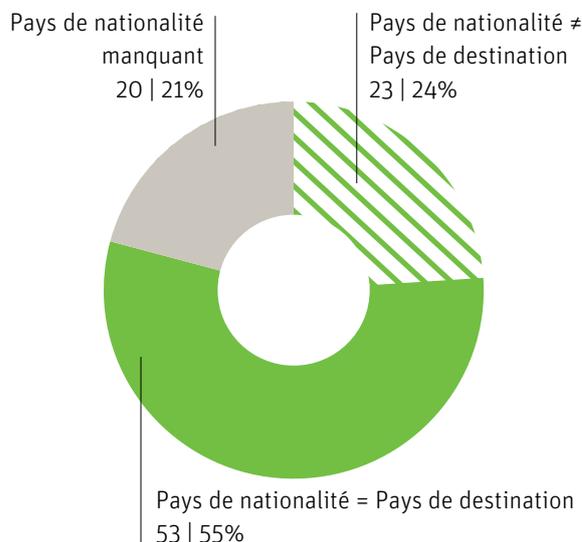
Myria dispose d'informations sur la nationalité des personnes éloignées dans le cadre de tentatives d'éloignement contrôlées en 2019 dans sept cas sur dix⁴⁴⁴. Dans l'alignement logique de la tendance observée par pays d'origine, un grand nombre de contrôles en 2019 ont concerné la tentative d'éloignement de personnes de nationalité algérienne ou marocaine. De nombreuses tentatives d'éloignement d'Albanais, de Marocains et de Macédoniens ont également été contrôlées.

Nationalités des personnes sur base des 96 contrôles effectués en 2019



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

Nationalité et pays de destination sur base des 96 contrôles effectués en 2019



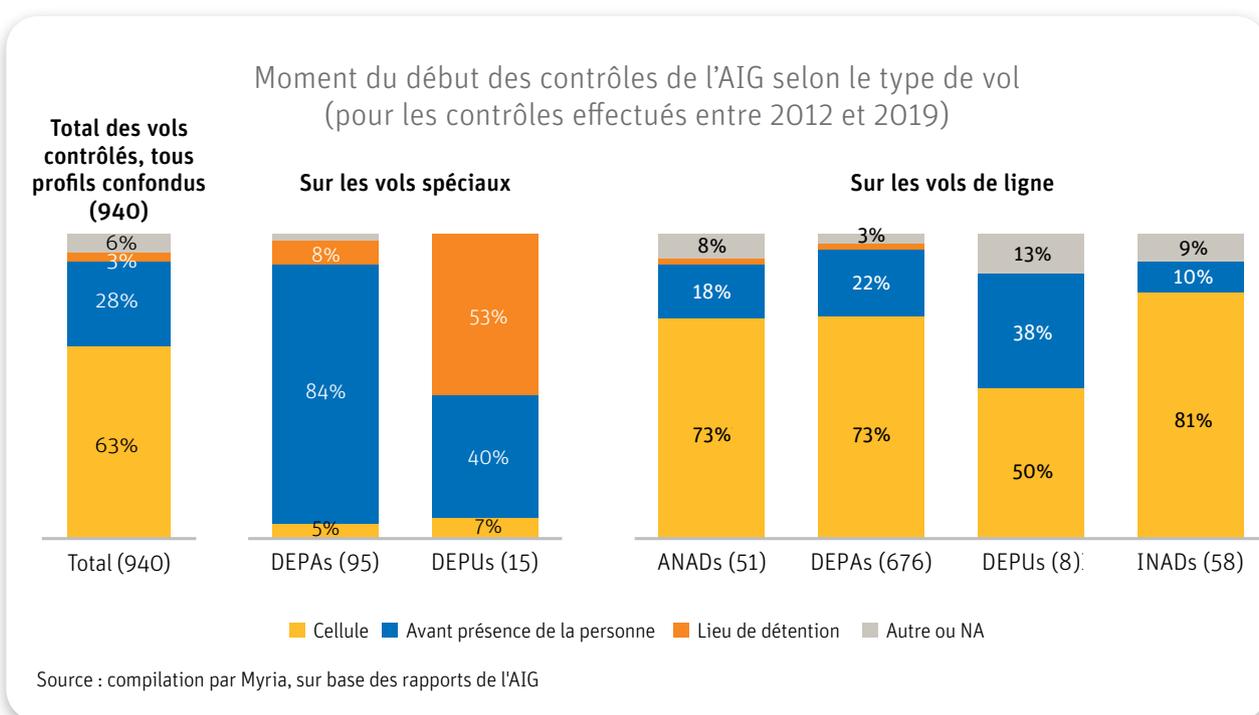
Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

Pour l'année 2019, on est donc en mesure de comparer le pays de nationalité avec le pays de destination. Dans un peu plus de la moitié des cas (55%), le pays de nationalité est identique au pays de destination. Pour un cinquième des rapports de contrôle, la nationalité est manquante, et pour le dernier quart restant, le pays de nationalité est différent du pays de destination. Sur ces 23 rapports, sept étaient des destinations enregistrées Dublin. Six autres pays de destination sont des pays de l'UE. En outre, les escorteurs ont parfois une destination différente de celle des personnes éloignées, comme en Thaïlande (trois rapports), où il existe un arrangement spécifique avec Thai Airways. Cette différence entre le pays de nationalité et le pays de destination constaté dans un rapport sur quatre environ en 2019 appelle par ailleurs à la prudence dans l'interprétation de la variable sur le pays de destination.

⁴⁴⁴ Les nationalités sont rarement spécifiées dans les rapports de contrôles, ce qui ne permet pas de dégager des tendances avant 2019.

3.2.4. Tendances en matière de début et de fin de contrôle pour l'AIG 2012-2019

Comme mentionné précédemment (voir partie 2, 3, B, III), l'AIG ne procède pas toujours à des contrôles qui commencent avant même l'arrivée de l'intéressé et se terminent après son transfert aux autorités du pays d'origine. De nombreux contrôles commencent dans la cellule à l'aéroport, après que la personne concernée ait été fouillée, et se terminent juste avant le décollage de l'avion.



Il ressort de la figure ci-dessus qu'en général, la plupart des contrôles commencent dans la cellule à l'aéroport. Pour les vols spéciaux, la grande majorité des contrôles pour les DEPA (84% des 95 contrôles) commencent avant même que la personne à éloigner soit présente (l'AIG commence généralement le contrôle par un briefing dans les bureaux de la police aérienne avant que la personne ou le groupe à éloigner ne soit sorti⁴⁴⁵). Pour les DEPU, bien moins susceptibles d'être éloignés par vol spécial, la plupart des contrôles (53% des 15 contrôles) des tentatives d'éloignements par vol spécial commencent au centre fermé où ils sont détenus. Lors de vols spéciaux, l'AIG commence, en effet, son contrôle - en principe sur le lieu de détention puisque la personne sera ensuite amenée sur l'aéroport militaire (en général de Melsbroek).

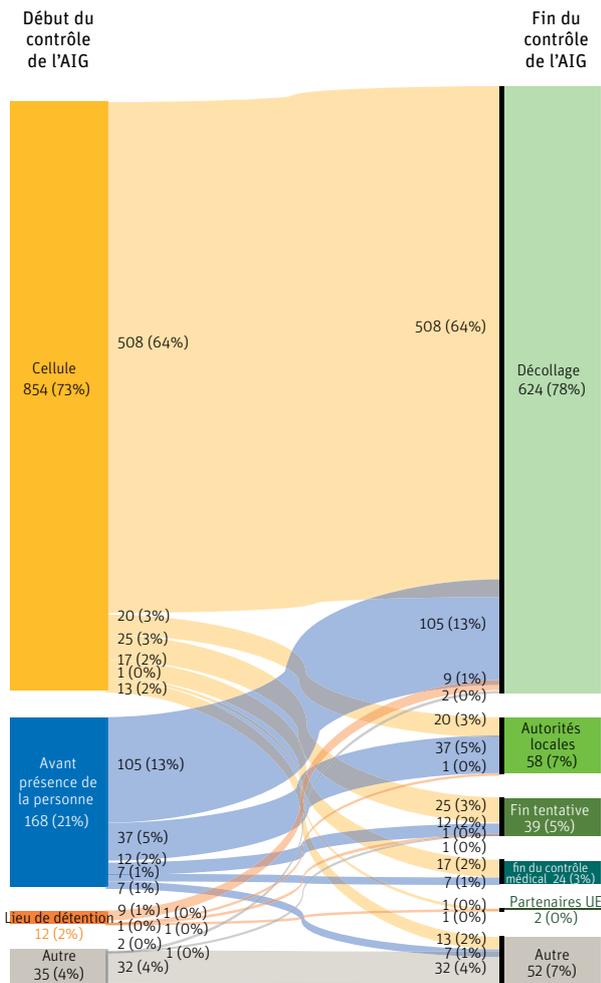
Pour ces vols spéciaux, habituellement, l'AIG effectue ces contrôles jusqu'au pays de destination.

Sur les vols de ligne, cependant, les contrôles commencent pour tous les groupes principalement dans la cellule de l'aéroport, bien que les DEPU soient légèrement plus nombreux que les autres profils (38%) à ne pas être encore présents dans l'aéroport lorsque l'AIG arrive et que le contrôle commence. La personne à éloigner est ensuite acheminée du centre ouvert ou fermé ou de la prison à l'aéroport et l'AIG commence le contrôle sur place, que ce soit ou non avant que la personne à éloigner y soit conduite. Dans le cas des personnes éloignées par vol de ligne - INAD (81%) et ANAD (73%) - les contrôles commencent généralement lorsqu'elles sont déjà détenues dans la cellule à l'aéroport. Ce n'est pas illogique, car ces personnes, et a fortiori les INAD, n'avaient pas encore été admises sur le territoire et étaient donc récemment arrivées à l'aéroport (ou éventuellement au port ou à la gare ferroviaire de Bruxelles Midi).

⁴⁴⁵ Les personnes ayant le profil DEPU éloignées par un vol spécial sont transférées par le Bureau T de l'OE. Les personnes ayant un profil DEPA seront sorties par le Bureau T, sauf si elles sont plus de deux. Dans ce cas, c'est la LPA qui procédera à la sortie.

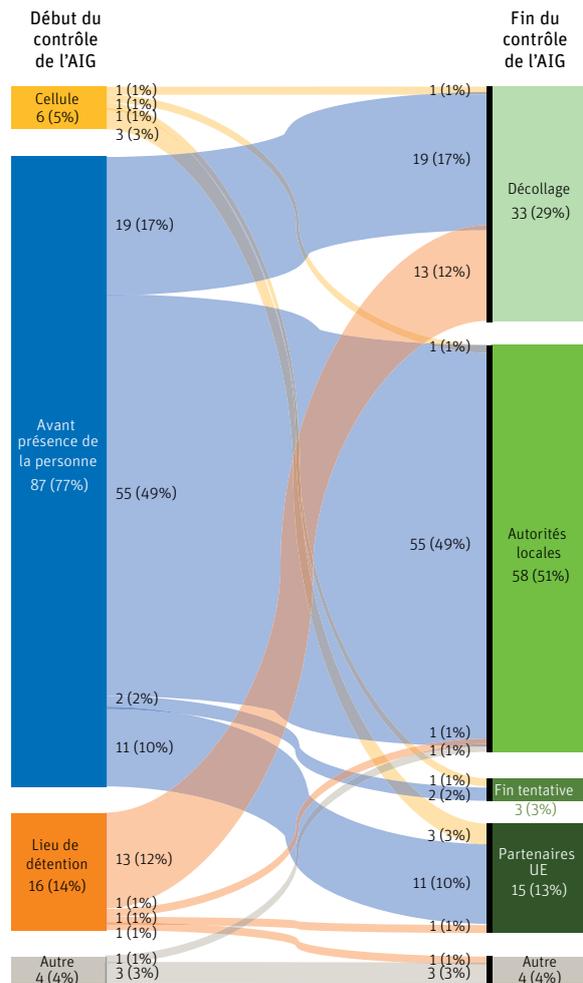
De manière générale, les contrôles sur les vols spéciaux commencent avant la sortie de la personne à éloigner ; ceux sur les vols de ligne, après.

Répartition des contrôles sur les vols de ligne, selon le moment du début du contrôle de l'AIG et le moment de fin du contrôle (798 contrôles entre 2012 et 2019)



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

Répartition des contrôles sur les vols spéciaux, selon le moment du début du contrôle de l'AIG et le moment de fin du contrôle (114 contrôles, entre 2012 et 2019)



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

Les contrôles de l'AIG sur les vols de ligne et sur les vols spéciaux se distinguent donc assez nettement en fonction du moment où le contrôle débute. Pour les vols de ligne, la majorité commence lorsque la personne à éloigner est déjà dans la cellule (7 contrôles sur 10), alors que pour les vols spéciaux, les inspecteurs de l'AIG arrivent le plus

souvent avant la personne à éloigner (presque 8 contrôles sur 10). Les contrôles qui commencent avant le départ de la personne à éloigner ont une valeur ajoutée particulière, car des incidents peuvent survenir immédiatement, et l'AIG peut alors formuler des recommandations ou des observations.

Pas de contrôle de l'éloignement d'une personne en situation de risque médical (2017)⁴⁴⁶

À l'arrivée de l'AIG au centre fermé, la femme qui devait être rapatriée a été trouvée bouleversée, allongée sur le sol dans une pièce séparée, avec des difficultés respiratoires et en train d'hyperventiler. Pour entrer, il fallait pousser la porte (contre laquelle elle était couchée), il n'y avait pas de personnel du centre présent dans la pièce, environ six gardes se tenaient à l'extérieur et indiquaient qu'ils gardaient un œil sur la situation par la fenêtre. L'AIG a attiré leur attention sur le risque médical et sur la sanction en cas d'abstention coupable telle que formulée à l'art. 422bis du code pénal. Pendant le trajet depuis le centre, la femme a, de nouveau, hyperventilé.

L'AIG indique qu'une recommandation pour l'OE est en cours de rédaction (cette recommandation ne figure donc pas dans le rapport).

Compte tenu également de l'exigence de monitoring de l'ensemble de la tentative d'éloignement, qui commence avant le départ sur les vols Frontex⁴⁴⁷, Myria recommande que le contrôle par l'AIG commence aussi souvent que possible dans le centre fermé, dans la prison ou dans le lieu où la personne est détenue. Par ailleurs, Myria recommande à l'AIG de toujours effectuer ses contrôles inopinément⁴⁴⁸ dans la mesure du possible. Selon Myria, le rapport de contrôle doit indiquer si le contrôle a été annoncé ou pas. L'organisation pratique de l'extension des contrôles inopinés pourrait être facilitée, entre autres, si le Bureau T de l'OE ou la police aéronautique informait toujours l'AIG de l'heure estimée d'arrivée au centre fermé, à la prison ou tout autre lieu de détention avant le transport vers l'aéroport, par exemple. Cela permettrait un contrôle plus complet des différentes étapes critiques du processus d'éloignement.

Le moment de fin du contrôle est également différent : pour les vols de ligne, environ 8 contrôles sur 10 se terminent au moment du décollage de l'avion, contre 3 contrôles sur 10 pour les vols spéciaux. Pour ces derniers, les inspecteurs de l'AIG vont en effet plus généralement jusqu'à la remise aux autorités locales (5 contrôles sur 10), voire à la remise aux partenaires UE (un peu plus d'1 sur 10), lorsqu'il s'agit d'un vol spécial organisé par un autre État membre.

Ces chiffres indiquent clairement que l'encadrement de l'AIG est sensiblement différent selon le type de vol. Les vols spéciaux organisés par la Belgique sont en principe entièrement suivis, et lorsqu'ils sont organisés par un autre État membre, l'AIG peut limiter son contrôle jusqu'à l'embarquement.

3.2.5. Recours aux moyens de contrainte

L'analyse des rapports de contrôle de l'AIG a révélé qu'elle n'a observé aucune irrégularité, aucun usage disproportionné de la force ni aucun incident grave lors de contrôles entre 2012 et 2019. L'AIG a néanmoins régulièrement constaté que des mesures de contrainte étaient utilisées. Dans ce chapitre, Myria décrit dans quelles circonstances et à l'égard de qui les mesures de contrainte sont principalement utilisées.

A. L'usage de moyens de contrainte selon le profil

Les données que Myria a analysées (dans le graphique ci-après) indiquent que l'usage de moyens de contrainte a été identifié dans un peu plus de la moitié des tentatives d'éloignement contrôlées (53%) entre 2012 et 2019, bien que dans 10% des rapports, il n'est pas clair si cet usage a été identifié ou si la tentative d'éloignement a été annulée avant que la personne ne soit sur place. Dans 37% des rapports, il est explicitement indiqué qu'aucun moyen de contrainte n'a été utilisé. Comme l'AIG n'est pas toujours présente pendant toute la procédure d'éloignement, ses

446 Rapport 20170915 - LV Tunis B1_0715-1410_ - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

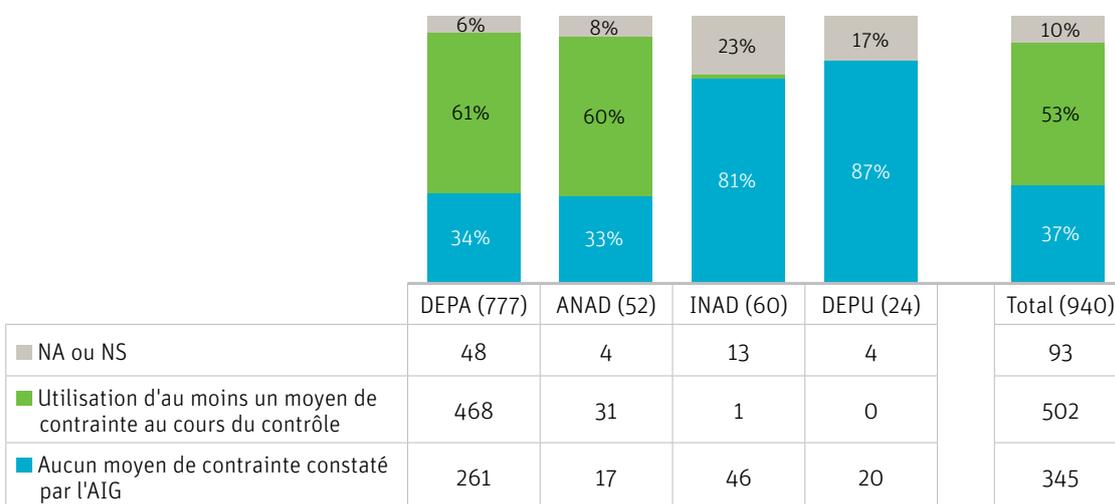
447 Ex art. 50.5 du Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052/2013 et (UE) 2016/1624.

448 Le CPT stipule également qu'un contrôle indépendant efficace de la police (et de la détention des migrants) doit inclure des contrôles inopinés, voir CPT, CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2010, 2010, p. 14 et 62.

constatations ne concernent que les phases auxquelles elle a assisté. Ainsi, lorsqu'il est indiqué qu'aucun recours à la force n'a été identifié, il serait plus exact d'affirmer qu'aucun recours à la force n'a été identifié au cours de la ou des phases contrôlées par l'AIG. C'est une nuance importante, car la plupart des contrôles de l'AIG commencent dans la cellule d'attente de l'aéroport et se terminent avant le décollage de l'avion.

Pour les tentatives d'éloignements sous escorte (DEPA et ANAD), six des dix contrôles effectués ont permis à l'AIG d'identifier un usage de moyens de contrainte. Lors du contrôle de tentatives d'éloignements sans escorte, pratiquement aucun moyen de contrainte n'a été utilisé, ce qui est logique, bien qu'en principe il soit possible pour les forces de police de recourir à ceux-ci (lorsqu'elles sont légalement autorisées et soumises au contrôle d'un agent responsable), par exemple en cas de résistance soudaine et importante de l'étranger. La tentative d'éloignement est interrompue lorsque cela se produit en l'absence d'une escorte.

Utilisation d'un moyen de contrainte lors d'un éloignement forcé contrôlé par l'AIG
(sur base des rapports réalisés entre 2012 et 2019)



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG⁴⁴⁹

B. L'usage de moyens de contrainte selon le lieu de départ

Il semble également que l'usage de moyens de contrainte varie beaucoup en fonction du lieu de départ. Cela s'explique très probablement par les différents types de vols (vols de ligne ou vols spéciaux) qui partent des différents lieux et par les profils des personnes éloignées de ces différents lieux de départ.

L'aéroport militaire de Melsbroek n'est pas utilisé pour les vols de ligne, mais pour les vols spéciaux, qui permettent souvent d'éloigner des groupes de personnes plus importants. Le risque de recourir à des moyens de

contrainte est plus grand⁴⁵⁰, parce que les personnes éloignées par vols spéciaux ont plus souvent manifesté des résistances lors de tentatives d'éloignement antérieures. Il ressort dès lors des rapports de contrôle que l'usage de moyens de contrainte est généralement observée dans la plupart des tentatives d'éloignement contrôlées. Dans 61 des 65 rapports de contrôle sur les tentatives d'éloignements de Melsbroek, l'usage de moyens de contrainte a été constaté. À **Brussels Airport**, l'usage de moyens de contrainte est constaté dans la majorité (55%) des tentatives d'éloignement contrôlées.

⁴⁵⁰ Là encore, le principe de « pas d'éloignement à tout prix » s'applique. En cas de doute, il est mis fin à l'éloignement, ex. Conseil de l'Union européenne, Décision 2004/573/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux États membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux États membres ou plus, annexe : Lignes directrices communes concernant les dispositifs de sécurité pour les éloignements collectifs par voie aérienne, 3.2.b.

⁴⁴⁹ Dans ce graphique, NA correspond principalement aux vols annulés.

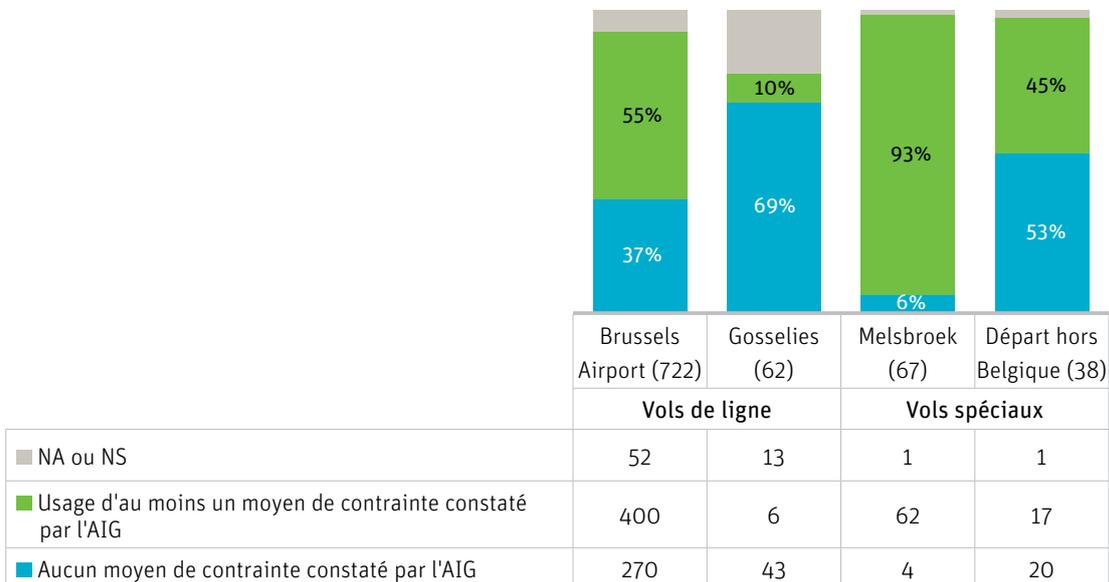
À l'aéroport de **Gosselies**, où, comme à Brussels Airport, de nombreux vols réguliers sont opérés, l'AIG constate proportionnellement moins souvent l'usage de moyens de contrainte. Cela peut s'expliquer par différents facteurs. La police aérienne de Gosselies a indiqué que, compte tenu de ses infrastructures rudimentaires et des méthodes de travail induites (voir 1.2), elle effectue principalement des tentatives d'éloignements de personnes qui ne devraient, selon l'analyse des risques, pas provoquer d'incident. Les profils des personnes éloignées depuis l'aéroport de Gosselies diffèrent aussi de ceux éloignés depuis Brussels Airport. A l'aéroport de Gosselies, la quasi-totalité des tentatives de refoulements sans escorte ont été contrôlées (53 des 62 tentatives de refoulement d'INAD contrôlées).

Lorsque les contrôles concernent des lieux de départ situés **hors Belgique**, il s'agit généralement de JRO

organisés par un autre État membre de l'UE à partir, par exemple, de Lille, où, comme à Melsbroek, l'usage de moyens de contrainte est plus fréquent que sur un vol de ligne. Cependant, l'AIG constate moins souvent que des moyens de contrainte sont employés sur les parties des vols spéciaux qu'elle contrôle en raison du rapatriement des DEPU depuis Lille. Par ailleurs, dans ces situations, la Belgique est uniquement responsable du transport à l'aéroport de départ. L'information sur l'usage de moyens de contrainte durant l'éloignement en tant que tel est dès lors indisponible, puisque la personne à éloigner est transférée à l'État organisateur qui assure la suite de l'éloignement.

On ne peut donc pas conclure à l'absence d'usage de moyens de contrainte sur l'ensemble du processus à partir du constat de l'AIG qui ne concerne souvent qu'une étape de celle-ci.

Usage d'un moyen de contrainte lors d'un éloignement forcé contrôlé par l'AIG, selon le profil des personnes (sur base des rapports réalisés entre 2012 et 2019)

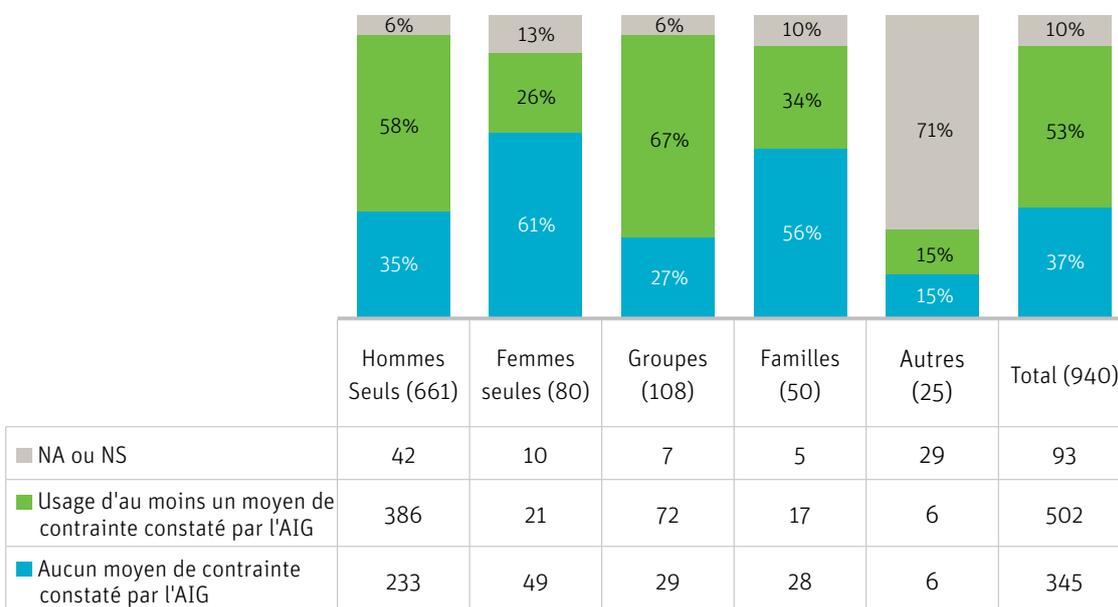


Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

C. L'usage de moyens de contrainte selon la composition du groupe

La majorité des tentatives d'éloignements contrôlés concernaient des hommes éloignés seuls. Cependant, de nombreuses femmes ont été éloignées seules, ainsi qu'un certain nombre de groupes et de familles. Le graphique ci-dessous montre que l'usage de moyens de contrainte est très variable.

Usage d'un moyen de contrainte lors d'un éloignement contrôlé par l'AIG, selon le profil des personnes (sur base des rapports réalisés entre 2012 et 2019)



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG⁴⁵¹

Dans 70% des contrôles effectués par l'AIG, la tentative d'éloignement concernait un homme seul (661 rapports sur 940). Dans ce cas de figure, au moins un moyen de contrainte a été utilisé dans près de 6 cas sur 10. Cette proportion est plus faible lorsqu'il s'agit de femmes seules (1 cas sur 4) en raison probablement de la moindre corpulence des femmes et des moyens de contrainte plus difficilement utilisés. Une tentative d'éloignement sera-t-elle donc plus facilement annulée en présence d'une femme ?

L'analyse des rapports de contrôle par Myria n'a pas montré de différence significative d'annulation des tentatives d'éloignements de femmes/groupes/familles. Rien ne permet d'affirmer que c'est le cas pour l'ensemble des tentatives. Aucune tentative d'éloignement sous escorte n'est, par ailleurs, possible pour les femmes enceintes de plus de 24 semaines. Six rapports de contrôle ont été établis pour des tentatives d'éloignement avec une femme enceinte, celle-ci a été interrompue dans deux cas. Quatre des six vols étaient des vols de ligne, deux étaient des vols spéciaux. L'encadré ci-dessous illustre l'annulation d'une tentative d'éloignement d'une femme enceinte.

⁴⁵¹ La catégorie « autres » de ce graphique indique que l'information permettant de savoir s'il s'agit d'un groupe, d'une personne seule ou d'une famille n'a pas été fournie dans les rapports de contrôle de l'AIG. C'est souvent le cas lorsque la tentative d'éloignement a été annulée avant l'arrivée de la (ou des) personne(s) à éloigner.

Interruption d'une tentative d'éloignement d'une femme enceinte de quatre mois (2015)⁴⁵²

« X n'est pas menottée et on lui demande de mettre son manteau et de se lever. Elle refuse et reste assise. Les deux escorteurs la saisissent sous les aisselles pour la redresser. X proteste verbalement et se laisse tomber sur les genoux. C'est alors que l'officier responsable décide immédiatement d'interrompre l'escorte. »

L'AIG conclut : « Aucune irrégularité n'a été constatée pendant la partie de l'éloignement que nous avons contrôlée »

C'est lorsque les tentatives d'éloignement concernent des groupes que des moyens de contrainte sont le plus souvent utilisés (2 cas sur 3). Les groupes sont, en effet, souvent éloignés sur des vols spéciaux, et il s'agit plus souvent d'hommes que de femmes.

Pour les familles, la proportion d'usage de moyens de contrainte est d'1 cas sur 3. L'analyse de Myria montre que l'usage de moyens de contrainte a été principalement observée lors des contrôles d'**éloignement de familles en 2013** (5x)⁴⁵³. Les rapports de contrôle des premières années montrent que l'usage de moyens de contrainte a été observé sur des mineurs lors de certaines tentatives d'éloignement. Cela ne semble plus être le cas ces dernières années. Myria constate également qu'au cours des dernières années, il y a eu moins d'usage de moyens de contrainte lors des contrôles dans les tentatives d'éloignement de familles et que celles-ci semblent se dérouler plus facilement, bien qu'il y ait également eu moins de contrôles des tentatives d'éloignement de familles en général (sauf en 2017). Les chiffres relatifs aux tentatives d'éloignements depuis les maisons de retour (où séjournaient la majorité des familles éloignées ces dernières années) montrent qu'il n'y a pas eu de diminution du nombre de tentatives d'éloignements en 2018 (49) par rapport à 2017 (49), mais qu'une diminution a pu être observée en 2019 (40). Au total quatre tentatives d'éloignements ont été effectuées depuis les unités familiales fermées du 127bis entre 2018 et 2019, pendant la période où celles-ci étaient ouvertes. Myria n'a aucune vision sur le nombre de tentatives d'éloignements depuis les centres ouverts de Fedasil.

452 Dossier 20150206 - LV Kinshasa- B1 (0830-1100). Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

453 Plus précisément, usage constaté de moyens de contrainte lors de tentatives d'éloignements contrôlés de familles par an : 2012 (1), 2013 (5), 2014 (2), 2015 (3), 2016 (3), 2017 (1), 2018 (1), 2019 (0). Il s'agit très souvent de familles éloignées en Europe de l'Est (notamment l'Albanie (4), la Serbie (2), la Géorgie (1), la Moldavie (1), le Kosovo (1)) mais aussi les pays africains (Ouganda (1), Sénégal (1), Guinée (1)).

Tableau : nombre de contrôle de tentatives d'éloignements de familles par an

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
2	12	8	7	6	10	2	3

Source : analyse des données Myria basée sur les rapports de contrôle AIG

Lors du contrôle de plusieurs tentatives d'éloignement de familles, l'usage de moyens de contrainte a été observé sur les parents, parfois aussi sur les enfants. Cet usage se faisait préventivement sur les parents en présence de leurs enfants. Ainsi, lors d'une tentative d'éloignement en 2018, une ceinture « quick-release » a été placée préventivement sur le père, alors qu'il n'avait manifesté aucune résistance jusqu'alors.

La LPA indique qu'actuellement, aucun moyen de contrainte n'est utilisé sur les enfants, sauf lorsqu'ils sont si agressifs qu'il est impossible d'assurer la sécurité autrement. La LPA stipule également que dans des circonstances exceptionnelles où des moyens de contrainte sont utilisés à titre préventif en présence d'enfants, ceux-ci sont séparés du parent et restent avec l'autre parent. La LPA indique de garder parents et enfants ensemble autant que possible⁴⁵⁴.

Myria reprend ici quelques cas où des moyens de contrainte ont été utilisés dans des tentatives d'éloignement avec escorte réalisées sur des familles. Le 1^{er} concerne une des familles éloignées en 2013. Il pose de nombreuses questions notamment sur l'usage de moyens de contrainte sur et devant les enfants et le trauma engendré ainsi que la longueur d'une tentative d'éloignement avec de jeunes enfants. Myria signale qu'en 2013 plusieurs cas de tentatives d'éloignements avec usage de moyens de contrainte ont eu lieu sur des familles. La police souligne que les moyens de contrainte ne sont plus utilisés sur les enfants aujourd'hui.

454 Communication écrite LPA datée du 2 février 2021.

2 tentatives d'éloignement avec moyens de contrainte dans la même journée d'une mère avec deux enfants mineurs (2013)⁴⁵⁵

Il s'agit d'une mère avec deux enfants mineurs. Il y aura deux tentatives et l'entièreté de la procédure a duré plus de 12 heures. La police va chercher la famille en maison de retour. La mère n'a pas été prévenue avant, mais ne proteste pas. Par contre, le boudrier français est directement placé sur les enfants. La mère réagit, proteste et elle est menottée. Le service médical vient contrôler la mère et valide le départ. Le trajet jusque l'aéroport est calme, mais les moyens de contrainte ne sont enlevés qu'une fois la famille arrivée dans les cellules de l'aéroport. On leur remet pour partir vers l'avion dans deux véhicules séparés (mère/enfants). Les enfants sont placés dans l'avion sans problème, mais la mère se débat et crie, elle est contrôlée et bloquée (fait des mouvements en accordéon).

Une fois dans l'avion, on lui rajoute une bande velcro au niveau des jambes. Elle continue à crier et sa fille pleure doucement. Un escorteur tient sa tête, l'autre la tient par les épaules. Quand les passagers arrivent, elle crie, est violente, dit qu'elle ne veut pas partir. Sa fille recommence à pleurer et dit qu'on doit écouter sa maman. Le commandant demande qu'ils quittent l'avion (le rapport explique qu'il dit avoir beaucoup d'enfants sur le vol et ne pas vouloir gérer des plaintes). On enlève les bandes velcro et on les fait sortir via 2 véhicules séparés.

Discussion avec l'OE pour une 2^{ème} tentative le même jour, 7 h plus tard. La mère réagit mal tout l'après-midi (refuse de manger, crie, dit qu'elle craint pour sa vie en cas de retour, etc.). Elle finit par se calmer. La procédure dans l'avion se déroule mieux. La famille sera finalement éloignée.

L'AIG conclut qu'il n'y a eu « aucun incident lors de la deuxième tentative d'éloignement ni aucune irrégularité pendant toute la durée de l'éloignement et du renvoi (jusqu'à la fermeture des portes) ».

La seconde concerne une tentative d'éloignement fin 2017. Cette opération fut médiatisée⁴⁵⁶ et certaines organisations (Délégué aux droits de l'enfant, CIRE, JRS) étaient intervenues ainsi que Myria. Ce dernier pris contact avec

l'OE en demandant une enquête du Comité P. Une enquête a été ouverte en décembre 2018 et clôturée fin janvier 2019 ne constatant aucun manquement concernant l'aspect purement policier de l'intervention. Les questions les plus importantes concernaient la séparation de la famille ainsi que l'usage de moyens de contrainte devant les enfants.

Transfert Dublin d'une famille par vol spécial depuis Melsbroek (2017)⁴⁵⁷

Une famille composée de deux parents et de huit enfants est éloignée par vol spécial. Après le briefing à l'aéroport, l'équipe se rend au centre d'accueil Fedasil où la famille est hébergée. En plus des escorteurs, du cadre responsable et de l'AIG, le personnel de l'OE, un médecin et un MPOT (équipe psycho-sociale) sont également présents.

La fille aînée x est la seule de la famille à parler un peu français, elle assure donc l'interprétation. Une des autres fille est restée chez une amie et manque encore à l'appel. La fille aînée, très affectée émotionnellement pendant l'opération, explique qu'elle ne parvient pas à la contacter. Peu après, une collaboratrice de Fedasil arrive pour prendre le relais de l'interprétation.

L'OE précise que si la fille ne revient pas, l'un des parents devra rester sur place et le reste de la famille sera déjà éloigné. Le père est prié de partir avec les enfants présents, mais résiste farouchement. Les escorteurs peuvent le contenir, mais des renforts sont nécessaires. Il est menotté et ligoté aux jambes au moyen de plusieurs bandes velcro. Ses voies respiratoires sont maintenues dégagées. Un des membres de l'escorte a été légèrement blessé pendant l'intervention. Le reste de la famille, qui se trouve dans une pièce voisine, réagit avec beaucoup d'émotion et la mère essaie de rejoindre son mari, ce qui lui est refusé. Les deux plus jeunes enfants sont conduits au bus par le MPOT (équipe psycho-sociale) et restent calmes. La jeune fille x fait un léger malaise et tombe de sa chaise sur le sol. Elle est consciente, mais affaiblie.

Le père est porté dans le bus en position horizontale. Il continue à résister et on lui met un casque sur la tête

455 Rapport 20140612 - LV BELGRADO-B1 (0500-1920).pdf. Il s'agit d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

456 Voir https://www.rtb.be/info/regions/brabant-wallon/detail_expulsion-musclee-de-refugies-la-police-de-jodoigne-choquee-par-les-methodes-des-collegues-federaux?id=9781967.

457 Rapport 20171206 - SF Varsovie B2 - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé réalisé par Myria du rapport correspondant de l'AIG ; le fait que l'affaire soit toujours en cours n'empêche pas Myria de publier ces informations limitées et anonymisées, par analogie avec la Cour Eur. D. H. du 14 novembre 2002, n° 62746/00. *The Court of Appeal noted in its judgment of 26 April 2000 that reporting on the modalities of deportation practices and criticism thereon could be done without disclosing the identity of a concerned police officer. [...] the Court unanimously declares the application inadmissible.*

pour l'empêcher de se blesser. La fille qui ne se sent pas bien est aidée pour monter à bord, mais son mollet heurte le marchepied du bus. Elle se plaint de douleurs musculaires, mais ne présente aucune blessure visible. La mère dit au revoir et le bus part.

Le père se plaint à plusieurs reprises des menottes, elles sont relâchées autant que possible, aucune blessure n'est constatée. Ses râles incessants suscitent l'émoi des plus jeunes enfants qui demandent à plusieurs reprises de s'occuper de leur père. Les collaborateurs du MPOT (équipe psycho-sociale) essaient de les calmer et disent que le médecin s'en occupe.

Les bandes velcro sont desserrées à l'arrivée à l'aéroport avant de descendre du bus. À la sortie de celui-ci, les menottes sont remplacées par une ceinture « quick-release ». La famille est conduite à la cafétéria, le père n'a plus besoin de porter le casque. L'atmosphère est moins tendue.

Les autorités polonaises refusent les transferts Dublin de la famille si cette dernière est incomplète, la tentative d'éloignement est annulée. On constate que la fille qui s'était cognée a probablement subi une légère blessure musculaire. La famille est conduite au Petit Château et un débriefing a lieu.

L'AIG indique : « Durant la totalité du rapatriement, l'AIG n'a constaté aucune irrégularité des escorteurs. » Concernant le centre ouvert, l'AIG écrit : « L'opération de rapatriement de la famille n'a pas été couronnée de succès » et formule quelques recommandations.

Sur base des visites de travail effectuées et à la lecture des rapports de contrôle, Myria s'inquiète du soutien psychologique des enfants mineurs. Quel est l'impact psychologique de la séparation temporaire des enfants mineurs de leurs parents lors des tentatives d'éloignement, où les parents sont logés dans le complexe cellulaire et les enfants dans la salle adaptée du MPOT (équipe psycho-sociale) ? Quel est l'impact psychologique sur les enfants mineurs qui voient leurs parents se débattre avec des escorteurs et se faire transporter menottés dans des avions ?

Selon Myria, le ou les travailleurs sociaux du MPOT (équipe psycho-sociale) qui accompagnent presque toujours les enfants ne semblent pas avoir reçu une formation spécialisée suffisante pour affronter ces situations parfois très difficiles.

Ces aspects semblent également, selon Myria, être insuffisamment développés dans les rapports de l'AIG.

Compte tenu de la vulnérabilité particulière des enfants mineurs et de l'intérêt supérieur de ceux-ci qui doit toujours être pris en compte, Myria recommande que les tentatives d'éloignement incluant des enfants mineurs soient toujours suivies par un contrôleur⁴⁵⁸ et que ce dernier ait reçu une formation adéquate. En outre, Myria recommande à l'AIG de toujours indiquer clairement dans ses rapports de contrôle si les enfants présents sont mineurs. Enfin, Myria recommande de n'utiliser des moyens de contrainte sur des enfants ou en présence d'enfants qu'en cas d'absolue nécessité ainsi que de ne pas séparer les parents et les enfants lors de la procédure d'éloignement dans la mesure du possible. Enfin, Myria rappelle sa recommandation de ne pas éloigner les enfants mineurs par vols spéciaux, en raison de la contrainte inhérente à ce genre d'opération, qui implique de nombreux escorteurs⁴⁵⁹.

D. Quel contexte pour l'usage de moyens de contrainte ?

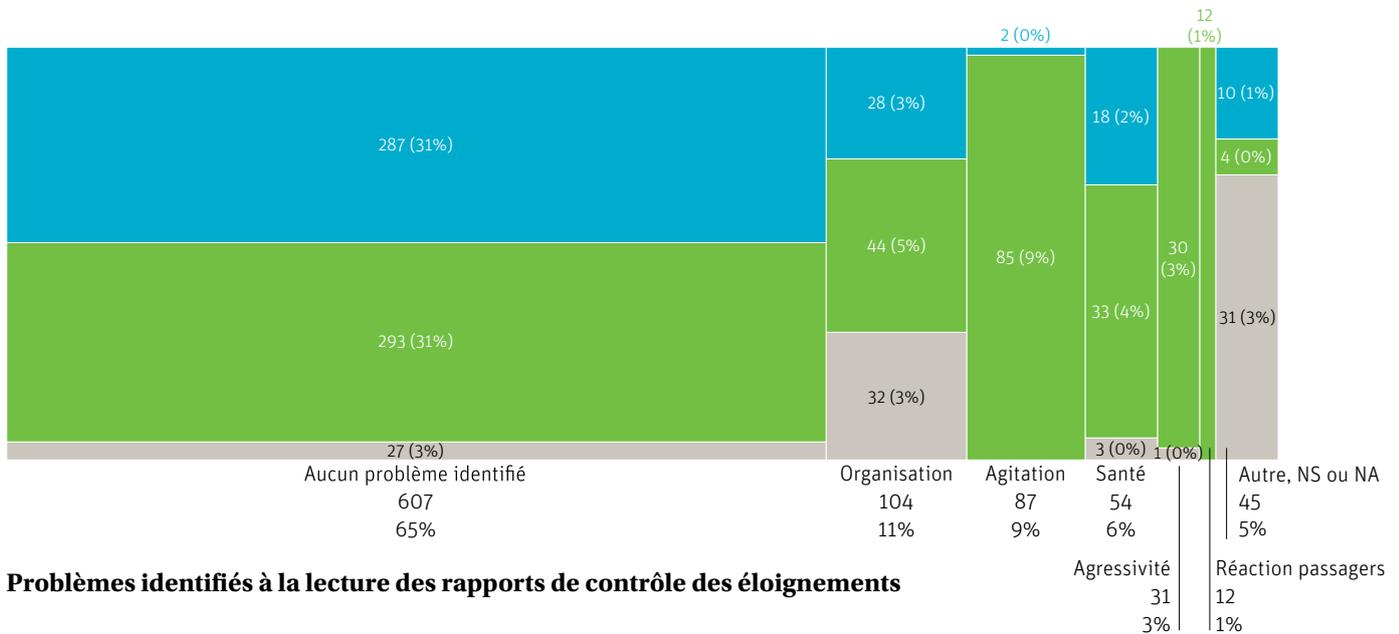
Un élément récurrent dans les rapports de l'AIG est le constat que la personne éloignée était très calme, qu'elle affirme qu'elle ne résistera pas mais des moyens de contrainte sont quand même utilisés (sur base de l'analyse des risques). Pour convertir cette impression en données plus précises, une variable représentant les problèmes possibles a été incluse dans l'ensemble de données de Myria. Myria est bien conscient de la subjectivité de cette variable, mais pense néanmoins pouvoir déduire certaines tendances à partir de ces données. Certains éléments factuels sont explicités dans les rapports de contrôle (notamment des remarques de l'AIG sur l'organisation ou la réaction de certains passagers), alors que d'autres sont d'ordre plus subjectif et dépendent du ressenti du collaborateur de Myria à la lecture du rapport (agitation, agressivité).

⁴⁵⁸ Par analogie avec les exigences applicables aux superviseurs sur les vols Frontex. L'AIG indique être toujours présente pour les vols avec des enfants mineurs.

⁴⁵⁹ Myria, *The European Ombudsman's own-initiative inquiry concerning the means through which Frontex ensures respect of fundamental rights in joint return operations. The Belgian Federal Migration Centre's contribution*, 3 avril 2015, p. 6.

Usage de la contrainte

Usage d'un moyen de contrainte lors d'un éloignement contrôlé par l'AIG, en fonction d'un problème éventuel identifié (sur base des rapports réalisés entre 2012 et 2019)



Problèmes identifiés à la lecture des rapports de contrôle des éloignements

- Aucun moyen de contrainte constaté par l'AIG : 345 (37%)
- Usage de la contrainte : 501 (53%)
- NA ou NS : 94 (10%)

Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

Myria constate que dans un cas sur trois environ, « aucun problème » n'est manifeste à la lecture du rapport et un moyen de contrainte est pourtant utilisé. Myria ne sait pas exactement comment l'AIG se positionne par rapport à l'utilisation préventive de moyens de contrainte dans les tentatives d'éloignement où aucun problème ne se pose. L'AIG énonce souvent que la personne éloignée est calme et qu'elle fait savoir qu'elle n'opposera pas de résistance. Une analyse des risques est réalisée par la police sur base de critères afin de décider si des moyens de contrainte doivent être utilisés ou non. Celle-ci repose sur des éléments objectifs lorsque ceux-ci sont présents, et aussi inévitablement sur des éléments plus subjectifs tels que l'expérience passée avec l'étranger, la perception que le cadre responsable et son équipe ont de l'étranger. La limite entre l'usage de moyens de contrainte ou le non-usage de ceux-ci est difficile à poser et donc pas toujours clairement définie.

Exemples d'usage de moyens de contrainte alors que la personne est calme

L'AIG demande pourquoi on n'a pas recours préventivement au baudrier « quick-release » : « A ma question de savoir pourquoi monsieur X n'est pas menotté avec le « baudrier quick-release » l'officier responsable me répond qu'elle ne l'estime pas nécessaire vu le profil de monsieur X et sa pleine collaboration. » (2018)⁴⁶⁰

« La personne en question est calme à notre arrivée et déclare vouloir partir. La destination du DEPA est Kaboul (Afghanistan). À 7 h 45, la personne concernée quitte sa cellule pour rejoindre l'avion. Sur ordre du cadre responsable, le DEPA est d'abord menotté avec le baudrier français, sans problème ni résistance, mais avec les commentaires nécessaires de l'intéressé. » (2013)⁴⁶¹.

« Monsieur est calme et entretient la conversation avec les escorteurs. Il ne manifeste aucun signe extérieur d'angoisse ou de nervosité. Contact avec l'officier responsable. Mise en place du dispositif de contention appelé « baudrier quick-release » en vue du transfert de Monsieur dans le véhicule crafter. La mise en place du système de contention se déroule sans le moindre incident. (...). Tout se déroule dans le calme ». (2019)⁴⁶²

Dans chaque cas, l'AIG conclut que « aucune irrégularité n'a été constatée ».

Les vols sur lesquels la personne éloignée est agitée ou agressive sont presque toujours des vols durant lesquels des moyens de contrainte sont utilisés. Les vols sur lesquels des problèmes d'organisation sont relevés par les membres de l'AIG présentent également une proportion de moyens de contrainte plus élevée.

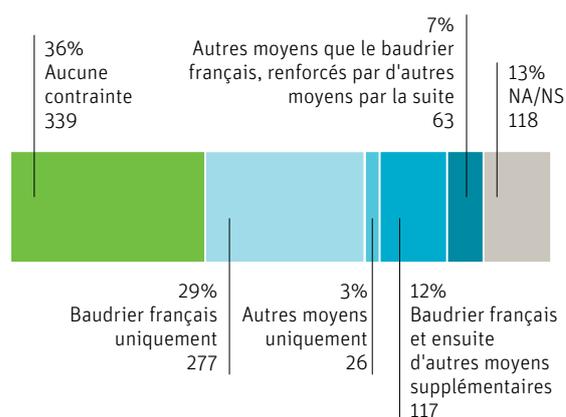
Cette observation est conforme aux commentaires du personnel de la police aérienne auquel Myria s'est adressé. Ils ont eux aussi indiqué que l'utilisation immédiate de moyens de contrainte pouvait « provoquer » une résistance. Le port de gants visant à protéger contre les morsures éventuelles de ceux qui se rebellent peut provoquer une attitude négative des autres passagers des vols de ligne. Cependant, les personnes qui se comportent

calmement et disent vouloir partir sans problème peuvent soudainement se rebeller dès qu'elles sont amenées à bord de l'avion ou dès que d'autres passagers montent à bord. Si la ceinture « quick-release » n'a pas encore été placée, il est difficile de le faire par la suite⁴⁶³. L'AIG et la police indiquent que des moyens de contrainte tels que la ceinture « quick-release » peuvent être appliqués préventivement.

E. Quels moyens de contrainte ont été utilisés ?

La police peut légitimement utiliser différents moyens de contrainte (voir partie 2, 2, A, III). L'analyse des rapports de contrôle montre que lorsque l'utilisation de moyens de contrainte est réalisée (dans au moins 53% des tentatives d'éloignement contrôlées), le baudrier français/ceinture « quick-release » est très souvent le premier et le seul moyen de contrainte (dans 30% des tentatives contrôlées). Dans 13% des cas, un ou plusieurs moyens de contrainte ont été utilisés en plus de cette ceinture. Dans 3% des cas seulement, un moyen de contrainte est utilisé sans usage de la ceinture, dans 7% plusieurs autres moyens (autres que la ceinture) sont utilisés. La figure ci-dessous montre que dans environ un cas sur trois où aucun usage de moyens de contrainte n'a été constaté au début de la tentative contrôlée, aucun usage n'a été constaté par la suite.

Détails des moyens de contrainte utilisés sur l'ensemble des contrôles effectués par l'AIG entre 2012 et 2019



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

460 Rapport 20180418 - JRO Lagos & Banjul A1 - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

461 Rapport 20130319 - LV Dubai -05.45-09,00 Hr B1. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

462 Rapport 20190211 - LV Alger B1 - Anonymisé [1]. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

463 Entretiens avec LPA-BRUNAT les 29 octobre et 16 novembre 2020.

Lecture du graphe

Le tableau ci-dessous détaille la création de la variable présentée ci-dessus concernant l'usage d'un moyen de contrainte. Lors de la lecture des rapports, Myria a identifié si un premier usage de moyens de contrainte avait été fait, et ensuite, si un/des moyen(s) de contrainte supplémentaire avait été ajouté. Les différentes couleurs de ce tableau à double entrée correspondent aux différentes modalités de la variable présentée ci-dessus.

Moyen de contrainte supplémentaire utilisé dans un second temps

	Pas de contrainte supplémentaire	Moyens multiples	Maintien physique	Bandes velcro	Menottes	NA/NS ou autre	Total
Pas de moyens de contrainte au départ	339	0	0	0	0	6	345
Baudrier français	277	55	28	32	1	14	407
Moyens multiples	11	23	11	1	0	2	48
Menottes (différents types)	15	15	1	1	11	0	43
NA/NS ou autre	9	0	2	0	0	86	97
Total	651	93	42	34	12	108	940

Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

Rébellion et usage de moyens de contrainte (2017)⁴⁶⁴

Le contrôle de la tentative d'éloignement commence lorsque l'AIG arrive à l'aéroport, après la fouille, et l'AIG entend l'homme qui doit être éloigné indiquer qu'il ne veut pas partir, « Même si vous étiez 4000 ». Il demande à se rendre aux toilettes, les escorteurs se placent devant la porte. Lorsque l'homme se redresse, il s'empare des excréments dans la cuvette des toilettes, enduit l'arrière de sa tête, ses cheveux, ses avant-bras, son T-shirt et son pantalon de survêtement et adopte une attitude attentiste. Un escorteur lui parle, tandis que trois autres enfilent une combinaison de protection, des bottes et des gants en latex. Après l'arrivée du cadre responsable, les escorteurs entrent dans la cellule et demandent à l'homme de se doucher.

Il refuse et est contraint de se mettre à genoux, assis la tête penchée en avant sur le matelas. Un des escorteurs lui bloque la tête avec ses paumes. Un autre escorteur lui bloque le bas des jambes. Un troisième lui menotte les mains dans le dos. L'intéressé crie et se rebelle avec force. Les escorteurs le prennent par les bras et l'amènent à la douche, il se laisse traîner. Un escorteur enlève ses vêtements souillés. Il crie qu'il a mal aux poignets et continue à se débattre. Les escorteurs desserrent un peu ses

menottes. Il dit qu'il restera calme. Les menottes sont desserrées et il est douché debout.

Vêtu d'un slip, il est placé en cellule et choisit d'autres vêtements dans sa valise. Les vêtements souillés sont mis dans un sac, mais il n'en veut plus. L'homme est calme, il est autorisé à fumer. On lui met la ceinture « *quick-release* ». Il est acheminé à l'avion, l'AIG s'en va après l'embarquement, mais est ensuite rappelée par un membre de l'équipage. L'homme à éloigner est allongé sur le côté sur le siège, un escorteur lui bloque le haut du corps, tandis qu'un autre lui bloque la tête avec les paumes des mains. Il se rebelle avec force. Sa bouche et le pantalon de l'escorteur sur lequel sa tête repose sont maculés de sang. Il aurait mordu l'intérieur de sa lèvre. Il crache du sang vers les escorteurs et sur le siège. Les escorteurs tamponnent le sang avec des serviettes en papier.

Un peu plus tard, l'homme dit qu'il va rester calme. Il est redressé, il crache encore un peu de mucus sanguinolent contre la tablette en plastique du siège, mais il garde son calme ensuite.

L'AIG descend de l'avion, push-back et taxi de l'avion.

L'AIG conclut : « Nous n'avons constaté aucune irrégularité. »

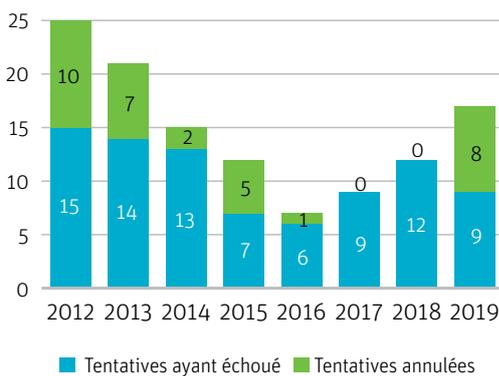
⁴⁶⁴ Rapport 20170106 - LvRome - Anonymisé. Il s'agit d'une sélection ou d'un résumé de Myria du rapport de l'AIG en question.

3.2.6. Conditions des tentatives annulées ou échouée

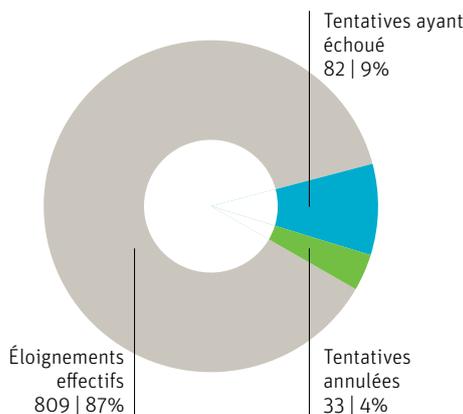
Sur les 924 rapports de contrôles consultés par Myria, 809 ont conduit à un éloignement effectif, soit dans 87% des cas. Comme mentionné plus haut (voir 1.2.2, F), une tentative d'éloignement peut être annulée, par exemple parce qu'une nouvelle procédure a été entamée avant que le contrôle puisse effectivement commencer, ou échouée après le début de la tentative d'éloignement, par exemple parce qu'il y a des problèmes à bord et que le commandant le demande. Pour 115 tentatives d'éloignement, l'éloignement n'a pas pu avoir lieu (soit dans 13% des cas), soit parce que la tentative a échoué (9% de l'ensemble des contrôles), soit parce qu'elle a été annulée (4% du total des contrôles).

L'analyse des rapports montre qu'après une diminution du nombre de tentatives annulées et échouées, leur nombre a augmenté dès 2017, principalement pour les tentatives échouées. Une grande partie des tentatives d'éloignement contrôlées échouées l'ont été en raison de problèmes d'organisation (29%). Les tentatives annulées (par l'OE) ont augmenté en 2019 où 8 tentatives ont été annulées (alors que 0 en 2017 et 2018). Les raisons de l'annulation ne sont en général pas indiquées dans les rapports de l'AIG. Il peut s'agir, notamment, d'une procédure suspensive introduite ou des problèmes organisationnels tels qu'un retard important du vol en raison duquel la planification ne peut être poursuivie, d'un transit qui ne peut être effectué parce qu'un escorteur manque à l'appel et ne peut être remplacé ou parce qu'un remplaçant éventuel ne dispose pas de visa pour la destination prévue. Pour les tentatives d'éloignement échouées, les raisons sont diverses : agitation ou résistance non agressive de la personne (22 %), réaction agressive de la personne (11 %), les autres passagers présents se sont opposés à l'éloignement (11 %), ou encore dans certains cas en raison de problèmes de santé de la personne éloignée (7%).

Évolution du nombre de tentatives annulées et ayant échoué entre 2012 et 2019

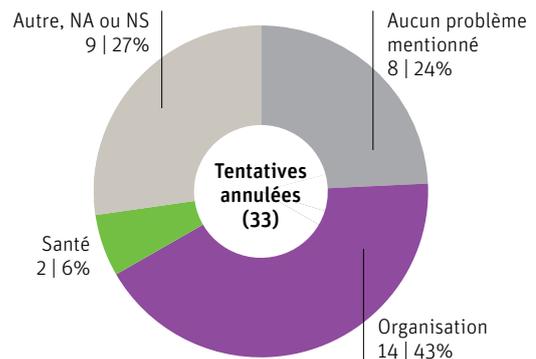
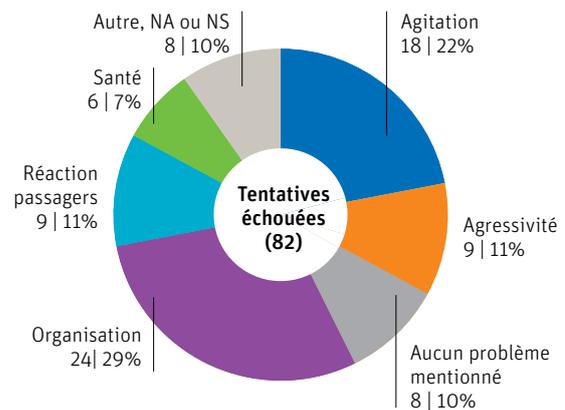


Part des tentatives annulées et ayant échoué sur l'ensemble des vols contrôlés par l'AIG entre 2012 et 2019



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

Problèmes identifiés à la lecture des rapports de contrôle des éloignements réalisés par l'AIG, pour les tentatives ayant échoué et pour les tentatives annulées (2012-2019)



Source : compilation par Myria, sur base des rapports de l'AIG

Les tentatives d'éloignement **annulées avant que la personne à éloigner ne soit présente**, mais après que l'AIG ait commencé le contrôle sont souvent liées à l'introduction d'une demande (suspensive) de protection internationale ou à l'introduction d'un recours suspensif.

3.2.7. Résistance de la personne à éloigner et blessures

Les personnes à éloigner peuvent s'opposer à leur éloignement de différentes manières et pour diverses raisons. Plus la résistance est importante et plus elle implique souvent une résistance physique. Dans ces cas, les risques que l'individu à éloigner ou l'escorteur soit blessé augmentent. Pour les éviter, la police indique que les escorteurs (et les MPOT – équipes psycho-sociales) s'entretiennent longuement avec les personnes qu'ils vont éloigner. Parfois, la compréhension qui se dégage de ces conversations peut « désamorcer » la situation⁴⁶⁵.

L'AIG publie dans ses rapports annuels des tableaux reprenant l'usage des moyens de contrainte par la police, la réaction de la personne éloignée ainsi que les éventuels dommages corporels survenus. Les tableaux figurent ci-dessous. L'année 2014 ne comprend pas ces chiffres. De manière générale, Myria remarque que ces tableaux manquent de précisions. En outre, les chiffres sont entièrement basés sur les rapports des services de police et ont été publiés sans commentaire additionnel dans les rapports annuels de l'AIG.

Ainsi, Myria note que le tableau ci-dessous, qui synthétise l'usage des moyens de contrainte utilisés par la police lors des éloignements, ne mentionne pas certains moyens de contrainte supplémentaires tels que l'immobilisation physique des étrangers et leur maintien par la tête, le torse, les bras, les jambes, alors que, dans la pratique, ils sont régulièrement utilisés lorsque l'étranger se rebelle. Il ne mentionne pas non plus quand les différents moyens de contrainte sont utilisés sur une même personne ou à quelle fréquence certaines combinaisons de moyens de contrainte sont utilisées. La LPA signale que c'est toujours mentionné dans le rapport et le dossier de travail interne à la police⁴⁷³.

Tableau usage de moyens de contrainte par la police lors de rapatriements et refoulements (2012-2019)

Moyens de contraintes utilisés	2012 ⁴⁶⁶	2013 ⁴⁶⁷	2014	2015	2016 ⁴⁶⁸	2017 ⁴⁶⁹	2018 ⁴⁷⁰	2019 ⁴⁷¹
Baudrier « quick-release »	399	375	NS	391	368	421	410	277
Menottes « quick-release »	36	28	NS	27	20	25	19	13
Menottes acier/ficelle	0	25	NS	11	5	13	5	3
Bandes velcro	93	398	NS	43	58	73	54	47
Casque de protection	0	0	NS	3	2	4	2	1
Portage	44	74	NS	63	55	NS	NS	44
Aucun moyen de contrainte	523	8.326 ⁴⁷²	NS	1.244	443	NS	NS	NS

Source : listing de Myria basé sur les rapports annuels de l'AIG établis à partir des chiffres des services de police.

465 Ainsi, une femme a refusé de partir jusqu'à ce qu'on réalise que c'était uniquement parce qu'elle n'avait pas le droit de prendre tous ses bagages. Comme les escorteurs n'avaient pas de bagages, ses valises ont pu être prises à leur nom.

466 Tout à LPA-BRUNAT sauf à Gosselies : 2 velcro + 2 sans contrainte + Bateau : 4 ceintures FR.

467 Tout à LPA-BRUNAT sauf à Gosselies : 4 velcro + bateau 2 menottes simples.

468 Uniquement LPA-BRUNAT pour les 3 tableaux. Aucune indication sur les autres lieux.

469 Tout à LPA-BRUNAT (mais encore peu d'éloignement à Gosselies ?).

470 Portage non repris en 2019 et velcro spécifié Velcro-jambe. Tout à LPA-BRUNAT sauf LPA-G : 11 baudriers et 3 velcro.

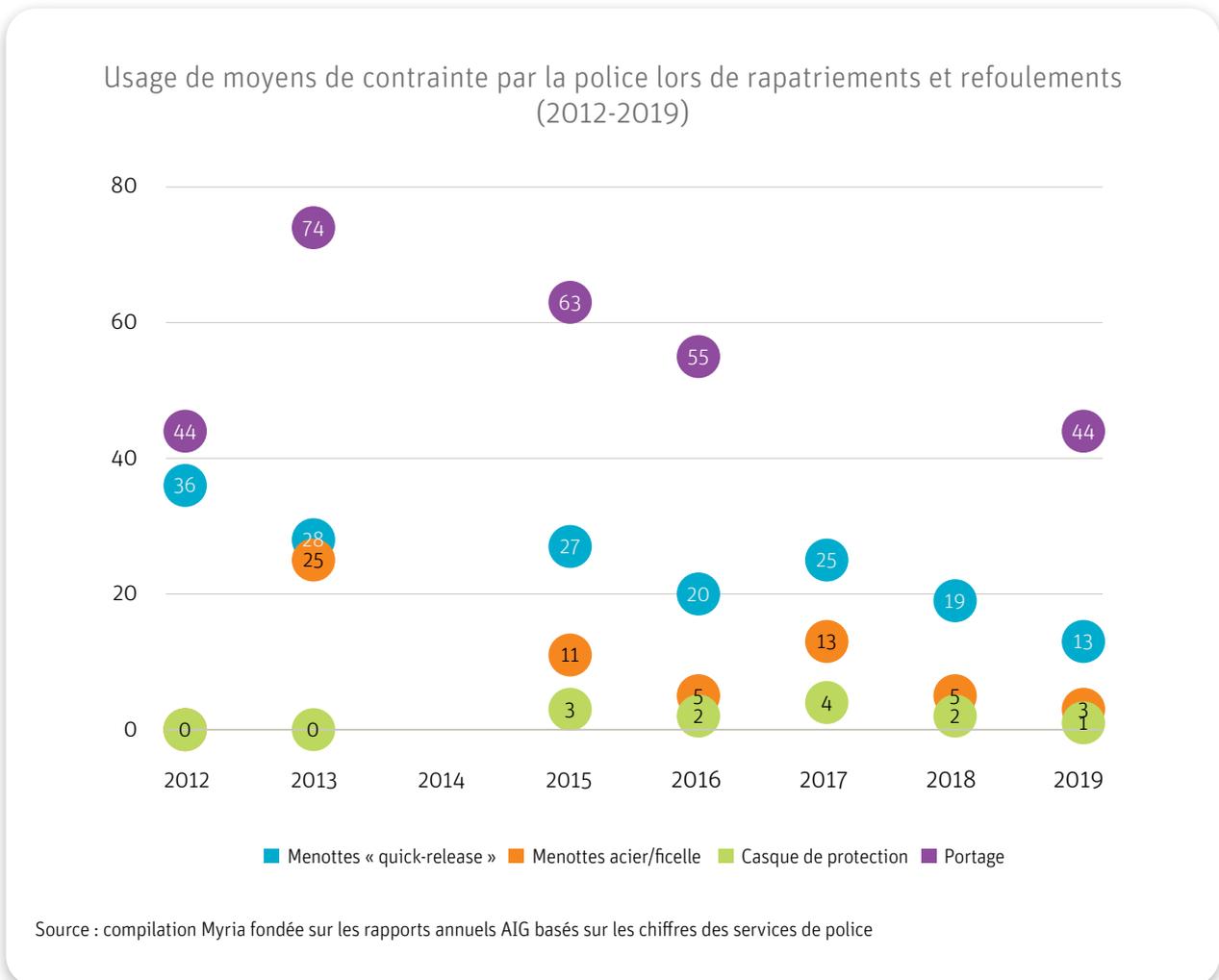
471 Tout à LPA-BRUNAT sauf à LPA-G : 3 baudrier, 1 menotte « quick-release » et une bande velcro et à LPA Bierset 1 baudrier.

472 Note AIG pour dire qu'ils ne sont pas certains de l'exactitude des chiffres vu la différence avec 2012.

473 Communication écrite de la LPA du 2 février 2021.

Certains chiffres posent question et font douter de leur fiabilité. Par exemple, il est étonnant de voir le nombre d'usage des bandes velcro en 2013 comparé aux autres

années, ou le nombre particulièrement important des éloignements sans usage de moyens de contrainte en 2013. Ce tableau est repris en graphique ci-dessous :



D'après la figure ci-dessus, il semblerait que, d'après les données de la police, moins d'individus aient été transportés et menottés à l'aide de dispositifs « quick-release » depuis 2017. La question se pose de savoir si c'est lié à l'augmentation du nombre de refoulement sans escorte (INAD) à Gosselies. La LPA le confirme et indique que c'est lié à l'augmentation générale du nombre de passagers⁴⁷⁴.

474 Communication écrite LPA du 2 février 2021.

Tableau : résistance lors de la mise en œuvre des éloignements par la police (2012-2019)

Réactions de la personne	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ⁴⁷⁵	2018 ⁴⁷⁶	2019 ⁴⁷⁷
Cris	143	108	NS	73	60	94	85	81
Mouvements en accordéon⁴⁷⁸	59	0	NS	9	17	18	23	24
Coups de pied	51	27	NS	18	18	23	29	32
Résistance passive	13	13	NS	33	47	131	93	94
Morsure	21	10	NS	11	11	14	10	8
Crachat	8	10	NS	8	10	9	10	6
Crachat de sang	4	0	NS	1	1	4	2	2
Déshabillage	0	0	NS	1	0	2	1	1
Coup de tête	20	10	NS	9	8	14	12	9
Automutilation	5	1	NS	2	1	4	10	2
Tentative d'automutilation	5	0	NS	3	2	5	3	3
Excréments	0	4	NS	1	1	2	0	1
Tentative d'évasion	0	3	NS	1	3	2	7	7
Combinaison de modes	96	92	NS	66	57	94	77	80

Source : listing de Myria basé sur les rapports annuels de l'AIG établis à partir des chiffres des services de police

Le tableau ci-dessus et la figure ci-dessous illustrent la résistance des personnes éloignées **enregistrée par les services de police**. Myria n'a pas pu faire ces constatations lui-même. Il reflète donc les tendances indiquées par les services de police et publiées dans les rapports annuels de l'AIG. La définition et la délimitation des moyens de résistance sont également peu claires et les chiffres ne sont pas contextualisés. Qu'entend-on par « résistance passive » ? Se laisser tomber ou ne pas se relever quand on vous l'ordonne ? Considère-t-on les pleurs comme un moyen de résistance et, dans l'affirmative, les place-t-on sous la rubrique « résistance passive » ou « cri » ? Qu'en est-il des griffures intentionnelles ou non à l'égard d'un escorteur ? Qu'en est-il des tentatives d'évasion ? Ces questions ne sont pas évoquées dans les rapports auxquels Myria a eu accès.

La plupart des formes de résistance ont diminué entre 2012 et 2013, selon ces chiffres (enregistrés par la police), mais semblent être en hausse depuis 2015. De nombreuses personnes crient aux tentatives d'éloignement, mais elles diminuent de plus en plus. La résistance passive⁴⁷⁹ augmente depuis 2015. Les formes de résistance peu utilisées par les personnes éloignées sont : se barbouiller d'excréments, tenter de s'échapper, se mutiler (ou essayer de le faire), se déshabiller. Comme on peut s'en douter, la résistance est souvent engagée de différentes manières au cours d'une même tentative d'éloignement, par exemple en criant et en donnant des coups de pied.

475 Tout à LPA-BRUNAT

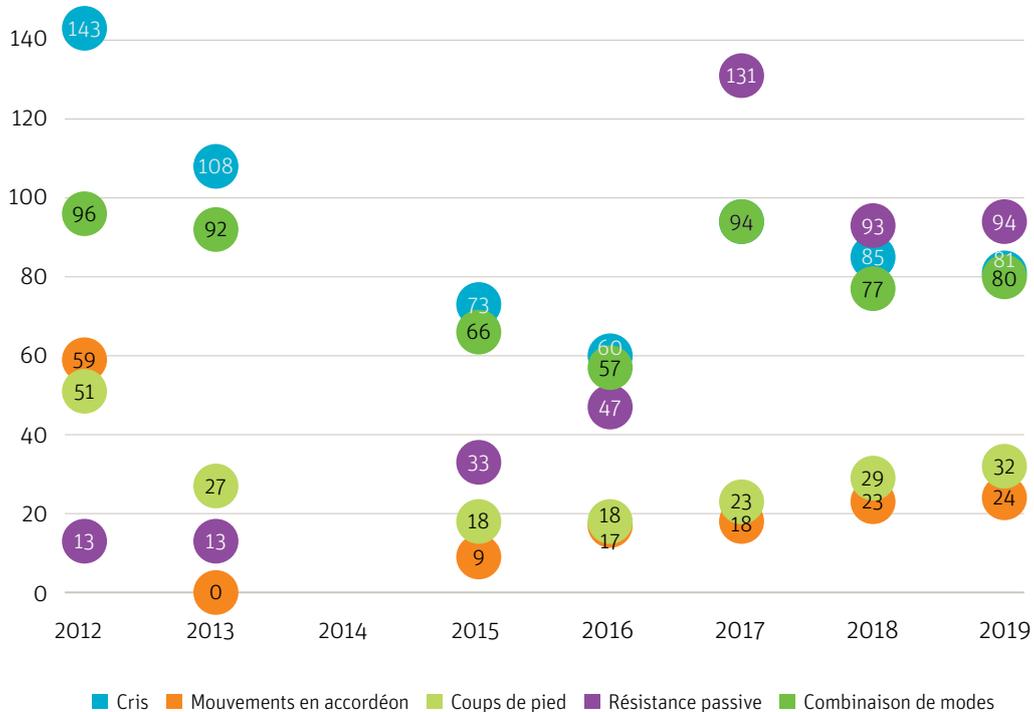
476 Tout à LPA-BRUNAT sauf à Gosselies : 7 cris, 5 coups de pied, 4 résistance passive et 1 automutilation

477 Tout à LPA Brunat sauf Gosselies : 2 cris, 2 mouvements accordéon, 2 coups de pied

478 Mouvement par lequel une personne portée fléchit le haut du corps et relève les genoux, puis effectue un puissant mouvement d'étirement.

479 La LPA indique qu'on peut entendre par résistance passive une personne qui s'assoit ou s'allonge et refuse de se lever, qu'il faut donc porter. La LPA ne considère pas les pleurs comme un moyen de résistance, communication écrite LPA du 2 février 2021.

Résistance lors de la mise en œuvre des éloignements par la police (2012-2019)



Source : compilation Myria fondée sur les rapports annuels de l'AIG établis à partir des chiffres de la police.

Outre la personne à éloigner, les autres passagers des vols de ligne peuvent également s'opposer à la tentative d'éloignement. La LPA fait état de neuf rébellions à bord en 2018 et 2019. En 2018, deux PV. ont été dressés pour rébellions à bord et un en 2019. En réalité, le nombre de PV. dressés est plus élevé. Un PV est dressé lors de chaque tentative d'éloignement de personnes blessées⁴⁸⁰.

Le tableau ci-dessous reprend les blessures constatées (personnes éloignées et/ou des escorteurs) lors de tentatives d'éloignement, publiées par l'AIG et enregistrées par les services de police. Ces chiffres ont été fournis à l'AIG par la police. L'AIG n'a donc pas constaté ni vérifié elle-même si ces chiffres étaient complets et corrects, mais n'émet aucune réserve explicite. Les personnes éloignées sans escorte ne sont généralement pas blessées, selon ces chiffres. Les personnes éloignées sous escorte sont plus souvent blessées, tout comme les escorteurs eux-mêmes, principalement en 2018 et 2019.

⁴⁸⁰ LPA, Commentaires écrits, 2 février 2021.

Dommages corporels résultant d'une tentative	2012 ⁴⁸¹	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ⁴⁸²
DEPA	10	5	NS	3	3	3 ⁴⁸³	6 ⁴⁸⁴	12 ⁴⁸⁵
ANAD	0	0	NS	1	0	0	0	0
DEPU	0	0	NS	NS	NS	0	0	1
INAD	0	0	NS	NS	NS	0	0	0
Escorteurs	6	7	NS	5	1	6 ⁴⁸⁶	20 ⁴⁸⁷	16 ⁴⁸⁸

Source : listing de Myria basé sur les rapports annuels de l'AIG établis à partir des chiffres des services de police

Les automutilations ne sont pas reprises dans ce tableau⁴⁸⁹. Il s'agit donc bien des dommages corporels des policiers sur l'étranger et vice-versa. Sur cette base, les escorteurs semblent plus blessés que les étrangers.

Pour l'année 2019, on dénombre 13 dommages corporels sur des étrangers et 16 sur des escorteurs. Or, l'AIG ne constate aucun incident grave. Cela peut poser question, car les chiffres ne montrent pas l'ampleur des blessures et des incidents graves ne sont donc pas exclus.

Myria ne connaît ni la gravité des dommages ni si l'AIG était présent dans ces éloignements et préconise une analyse plus approfondie de ces données par la police et l'AIG.

481 Note AIG : mise à disposition : 3, « TB » blessés. 870 non blessés ».

482 Note Myria : que à LPA-BRUNAT.

483 Note AIG : DEPA blessés en se coupant eux-mêmes avec un objet tranchant.

484 Note AIG : à l'exception de l'automutilation.

485 Note AIG : à l'exception de l'automutilation.

486 Note AIG : escorteurs blessés par la résistance et la violence de la personne à éloigner (ecchymoses et blessures par morsures).

487 Note AIG : escorteurs blessés par la résistance et la violence de la personne à éloigner (ecchymoses et blessures par morsures).

488 Note AIG : escorteurs blessés par la résistance et la violence de la personne à éloigner (ecchymoses et blessures par morsures). LPA-BRUNAT renseigne le nombre de 16 escorteurs blessés en service ou par le fait du service en 2019, pour lesquels 9 plaintes ont été déposées pour des faits de coups et blessures volontaires ou de violences commises à l'égard de fonctionnaires dépositaires de la force.

489 Voir AIG, Contrôle du retour forcé, *Rapport annuel 2019, 2020*, p. 17, non publié.

4. Conclusion et recommandations

4.1. Conclusion

Le retour, la détention et l'éloignement des étrangers constituent peut-être la question migratoire la plus sensible. C'est un des domaines dans lequel le respect des droits fondamentaux est essentiel et le plus à risque. Tant au niveau européen que belge, l'éloignement d'étrangers en séjour irrégulier est devenu une priorité politique de la migration. Avec ce rapport, Myria explicite à nouveau comment cette priorité peut porter atteinte au respect des droits fondamentaux, par exemple lorsque les procédures d'éloignement ne sont pas organisées de manière suffisamment transparente.

Les Commissions Vermeersch et Bossuyt ont permis d'apporter une certaine transparence aux pratiques existantes autour de la procédure d'éloignement. Cependant, certaines des recommandations des Commissions Vermeersch n'ont pas été suivies ou ancrées dans la loi. Le rapport final de la Commission Bossuyt rajoute 62 recommandations qui devraient améliorer la politique de retour selon la Commission Bossuyt.

L'analyse principale de ce rapport complète ce souhait de transparence des autorités en actualisant la vision du système mis en place lors d'une tentative d'éloignement par la police et le contrôle de l'AIG. Celle-ci a mis à jour certains constats. Myria émet, dès lors, plusieurs recommandations, énumérées ci-après. Elles visent notamment une amélioration des données sur les éloignements, un questionnement de l'indépendance de l'AIG et son manque de moyens, l'accès à un interprète, des règles spécifiques pour l'éloignement des familles avec enfants mineurs, un meilleur suivi des personnes à profil vulnérable (notamment au niveau mental), une amélioration du système de plainte en cas de mauvais traitement et enfin la nécessité de rendre publiques les rapports de l'AIG, mais aussi des règles applicables pour l'usage de moyens de contrainte.

L'analyse des chiffres démontre que la détention plus systématique des migrants en transit en 2018 et 2019 a conduit à une diminution des éloignements depuis les centres fermés. Myria rappelle donc la nécessité de ne détenir des étrangers qu'en dernier recours en vue de leur éloignement, et que la détention de personnes dont les perspectives d'éloignement sont très faibles pose question, tant en termes de respect des droits fondamentaux que d'efficacité de cette politique.

Myria a la conviction depuis plusieurs années que davantage de transparence dans la procédure d'éloignement ainsi que l'usage, à chaque éloignement, d'un mécanisme de contrôle impartial et indépendant ne peuvent être que bénéfiques, tant pour les étrangers que pour l'État qui choisit de les détenir et de les éloigner. Comme l'a déclaré l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), cette position limiterait les risques de mauvais traitements, permettrait une meilleure vision sur les opérations de retour, limiterait le risque de fausses accusations, influencerait positivement l'opinion publique sur le retour et aiderait à diminuer les fortes tensions qui entourent ces opérations. Avec ce *MyriaDoc*, Myria souhaite contribuer à nouveau à l'humanité et à la transparence de la politique de retour.

4.2. Recommandations

Recommandations <i>MyriaDoc</i> , « Retour, détention et éloignement », 2021		
Titre	Développement	Destinataire
2021/01 Demandeurs de protection internationale à la frontière	Myria recommande d'adapter la loi sur les étrangers et la pratique pour veiller à ce que la détention des demandeurs de protection internationale à la frontière ne soit possible que si c'est nécessaire sur base d'une appréciation au cas par cas et que d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. Des alternatives à la détention devraient être développées à cette fin. En cas de détention, celle-ci ne devrait se poursuivre au-delà du délai de quatre semaines, à dater de l'introduction de la demande de protection internationale, en l'absence de décision sur cette demande. À l'issue de ce délai, l'étranger devrait être libéré et se voir autoriser à accéder au territoire. Tous les effets liés à cet accès au territoire induisent des droits, et l'étranger ne devrait donc plus pouvoir faire l'objet d'un refoulement.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
2021/02 Fit to Fly	La loi devrait imposer qu'aucun éloignement ne puisse s'effectuer sans examen médical préalable (juste avant l'éloignement) et indépendant ayant conclu à l'aptitude au vol (« fit to fly ») de la personne, et permettre le contrôle systématique selon une procédure identique dans tous les cas de la présence et pertinence de l'attestation médicale dans le dossier de l'étranger.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
2021/03 L'usage de moyens de contrainte	Myria recommande que les moyens de contrainte ne soient utilisés qu'en derniers recours lorsque c'est absolument nécessaire, conformément à la réglementation en vigueur. En outre, Myria recommande de rendre publiques les directives policières sur l'éloignement des étrangers et de publier la liste exhaustive des moyens de contrainte autorisés aussi bien sur le site de l'AIG que de la police.	Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
2021/04 Le système de plainte	Myria rappelle certaines recommandations de son <i>MyriaDoc 5</i> et en formule de nouvelles, applicables à tout usage illégitime de la contrainte par la police, y compris lors de procédures d'éloignement Myria recommande : <ul style="list-style-type: none"> ■ d'ancrer dans la réglementation la communication systématique des documents, y compris médicaux, utiles pour porter plainte et sans délai à l'étranger et à son avocat. ■ la création d'une brochure d'information sur les mécanismes de plainte possible, après un éloignement, distribuée, dans une langue comprise par l'étranger, avant chaque procédure d'éloignement ; ■ que des données fiables et centralisées soient publiées annuellement concernant les allégations de torture et de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et de décès d'étrangers (et de toute autre personne) sous le contrôle de la police, en indiquant notamment la nationalité des personnes concernées ; ■ que des mesures concrètes soient prises pour faire respecter l'obligation légale de transmission systématique des plaintes (par les autorités policières) et des décisions de justice (par les autorités judiciaires) au Comité P (partage ou accès direct aux banques de données, sanctions) ; ■ des chiffres fiables sur l'ensemble des plaintes formulées envers la police (reçues par le Comité P, mais aussi par l'AIG et par les services de police eux-mêmes) soient publiés annuellement de manière centralisée ; ■ que le traitement de ces plaintes se fasse harmonieusement entre les différents acteurs (Comité P, AIG, services de police) à l'aide d'une même application permettant un rapportage fiable, centralisé et transparent pour le suivi judiciaire et disciplinaire de chaque plainte, avec indication des sanctions pénales et disciplinaires, et des raisons des classements sans suite ; 	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers

Recommandations MyriaDoc, « Retour, détention et éloignement », 2021		
Titre	Développement	Destinataire
	<ul style="list-style-type: none"> ■ que l'ensemble des décisions de justice des faits liés à la fonction des policiers (condamnations, non-lieux, acquittements, etc.), à commencer par celles reçues par le Comité P, soient intégralement et rapidement publiées en ligne de manière anonymisée ; ■ qu'un encodage spécifique des affaires impliquant des policiers soit prévu dans la future banque de données des jugements anonymisés (prévue par l'art. 782bis du Code judiciaire) pour faciliter leur transmission au Comité P et leur consultation par le public. 	
2021/05 La structure des aéroports	<p>Selon Myria, l'aéroport de Gosselies/Charleroi est inadéquat pour l'organisation d'éloignement. L'absence de matériel, de cellules aménagées, de service médical, d'un parcours adapté ainsi que de MPOT ne permet pas un encadrement adéquat. Myria recommande de ne plus organiser d'éloignement (rapatriement ou refoulement) tant que les améliorations structurelles et opérationnelles ne sont pas réalisées.</p> <p>Myria recommande également d'envisager l'aménagement de cellules capitonnées ou à tout le moins l'utilisation de casques protecteurs dans tous les services de police, y compris aux frontières.</p>	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
2021/06 Vols spéciaux Frontex	Selon Myria, il conviendrait de clarifier l'usage de moyens de contrainte sur le territoire belge par des escorteurs étrangers avant de prévoir des vols Frontex sur le territoire belge avec un pool d'escorteurs étrangers.	Ministre de la Justice, Ministre de l'Intérieur, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
2021/07 Équipe en charge des éloignements	<p>Myria recommande :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ qu'une formation de base soit dispensée à tous les intervenants d'une mission d'éloignement (notamment aux escorteurs et à l'équipe MPOT) sur certaines thématiques spécifiques aux étrangers ainsi que sur leur droits fondamentaux : les chiffres pertinents, la protection internationale, la traite et le trafic d'êtres humains, etc. Cela devrait être prévu à chaque nouvelle entrée en fonction avec des mises à jour régulières ; ■ qu'une formation de base soit dispensée à tous les intervenants d'une mission d'éloignement (notamment aux escorteurs et à l'équipe MPOT) à chaque nouvelle entrée en fonction avec des mises à jour régulières sur les règles en matière d'usage de la contrainte, la connaissance de documents pertinents sur la politique d'éloignement, le soutien aux personnes en état de stress et/d'agressivité, soumises à une forte pression psychologique et/ou ayant de graves problèmes de santé mentale et/ou ayant des enfants qui ont subi des traumatismes liés à la procédure d'éloignement ; ■ comme le suggère l'AIG, que les assistants sociaux rencontrent également les personnes refoulées à la frontière dès leur arrivée ; ■ qu'un psychologue soit toujours présent tout au long de l'opération d'éloignement si la personne éloignée souffre d'un trouble mental grave connu ; ■ au minimum une consultation périodique entre le(s) MPOT et le psychologue. ■ que des soins appropriés soient garantis aux étrangers en détresse psychique appréhendés par la police, quelle que soit leur situation administrative ; 	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers

Recommandations MyriaDoc, « Retour, détention et éloignement », 2021		
Titre	Développement	Destinataire
<p>2021/08 Indépendance et impartialité du mécanisme de monitoring de l'AIG</p>	<p>Selon Myria un organe de contrôle devrait idéalement être totalement indépendant sur le plan institutionnel, opérationnel, fonctionnel et financier. Dans un tel cas, le rapportage et la responsabilisation (si nécessaire) sont adressés au Parlement et non au Gouvernement, les tentatives d'éloignement à contrôler peuvent être définies de manière autonome, il n'y a pas de lien étroit entre l'organisme de contrôle et l'organisme contrôlé, et le financement est obtenu de manière indépendante.</p> <p>L'AIG dispose de ressources limitées pour mener à bien l'exécution des contrôles des éloignements. Pourtant, un mécanisme de contrôle efficace nécessite des ressources suffisantes et structurellement ancrées pour contrôler les tentatives d'éloignement. Myria réitère également sa recommandation de mettre en place un système de contrôle objectif par enregistrement vidéo de chaque tentative d'éloignement, au moins dans les endroits les plus sensibles.</p> <p>Une bonne communication entre les membres de l'AIG et les personnes à éloigner est essentielle, notamment pour que ces dernières puissent comprendre clairement le rôle des contrôleurs. Cela devient impossible dans les situations où la personne à éloigner ne comprend pas les langues parlées par l'AIG. Dans de tels cas, Myria considère que la présence d'un interprète indépendant est indiquée.</p> <p>Afin de garantir une indépendance maximale, Myria recommande qu'un mécanisme de contrôle indépendant efficace ne repose pas sur des mécanismes de détachement des forces de police.</p> <p>Myria s'inquiète du fait que les personnes qui sont éloignées ne comprennent pas toujours exactement quel est le rôle de l'AIG et que ses membres ne sont pas toujours faciles à distinguer visuellement du personnel de la police aérienne. Myria recommande que, en application des obligations découlant de la loi sur la fonction de police, les membres de l'AIG soient toujours visuellement reconnaissables et identifiables individuellement.</p> <p>Myria estime que le mécanisme de monitoring des éloignements devrait être davantage objectivé et structuré dès que possible. Pour faciliter cette amélioration, Myria recommande de créer une checklist des exigences légales auxquelles chaque tentative d'éloignement doit répondre. Chaque incident y est clairement défini et, au moins pour les incidents graves, les points de vue de l'AIG, de la police et de la personne éloignée y sont exposés. Une proposition (non exhaustive) d'une telle liste de vérification est jointe au présent rapport.</p> <p>Myria recommande qu'une base de données et qu'un cadre terminologique clairs soient développés et utilisés de manière cohérente pour les contrôles et les rapports annuels afin que les informations sur le recours à la contrainte, la résistance, les éloignements annulés et autres soient contextualisées et comparables. Selon Myria, ces documents devraient être publiés sur le site de l'AIG.</p>	<p>Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Ministre de l'Intérieur, ministre de la Justice, AIG</p>

Recommandations MyriaDoc, « Retour, détention et éloignement », 2021		
Titre	Développement	Destinataire
2021/09 Contrôle de l'AIG	Compte tenu également de l'exigence de contrôle de toutes les tentatives d'éloignement, qui commence avant le départ sur les vols Frontex, Myria recommande que le contrôle effectué par l'AIG commence aussi souvent que possible dans le centre fermé, dans la prison ou dans le lieu où la personne est détenue. Par ailleurs, Myria recommande à l'AIG de toujours effectuer les contrôles inopinément dans la mesure du possible. Selon Myria, le rapport de contrôle doit indiquer si le contrôle a été annoncé ou non. Il serait plus facile d'organiser davantage de contrôles surprises si le Bureau T de l'OE ou la police informait toujours l'AIG de l'heure estimée d'arrivée au centre fermé, à la prison ou du tout autre lieu de détention avant le transport vers l'aéroport, par exemple. Cela permettrait un contrôle plus étroit des différentes étapes critiques du processus d'éloignement.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers, AIG
2021/10 Éloignement des familles avec escorte	Compte tenu de la vulnérabilité particulière des enfants mineurs et de l'intérêt supérieur de ceux-ci qui doit toujours être pris en compte, Myria recommande que les tentatives d'éloignement incluant des enfants mineurs soient toujours suivies par un contrôleur et que ce dernier ait reçu une formation adéquate. En outre, Myria recommande à l'AIG de toujours indiquer clairement dans ses rapports de contrôle si les enfants présents sont mineurs. Enfin, Myria recommande de n'utiliser des moyens de contrainte sur des enfants ou en présence d'enfants qu'en cas d'absolue nécessité ainsi que de ne pas séparer les parents et les enfants lors de la procédure d'éloignement dans la mesure du possible. Enfin, Myria rappelle sa recommandation de ne pas éloigner les enfants mineurs par vols spéciaux, en raison de la contrainte inhérente à ce genre d'opération, qui implique de nombreux escorteurs.	Parlement fédéral, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, Office des étrangers
2021/11 Droit à l'information	En outre, Myria souligne combien il est important que la communication entre l'AIG et la personne éloignée puisse se faire indépendamment des agents de police présents, afin que l'AIG puisse acquérir une connaissance maximale des différents points de vue. À cette fin, Myria estime qu'il serait approprié que l'AIG ait recours à un interprète indépendant pour certaines tentatives d'éloignement.	Ministre de l'Intérieur, LPA, AIG

Annexe : Checklist suivi des éloignements

Checklist rapports de contrôle

Myria estime que le suivi des éloignements bénéficierait de l'utilisation d'une checklist pour chaque rapport de contrôle, énumérant toutes les obligations légales relatives à la mise en œuvre des tentatives d'éloignement. Une telle liste peut varier selon le type de tentative d'éloignement : par train, voiture, avion, vol de ligne ou vol spécial, avec ou sans escorte.

Voici les éléments essentiels qui devraient figurer sur la checklist et donc dans les rapports de contrôle selon Myria, en plus des questions déjà mentionnées comme l'usage des moyens de contrainte utilisés, le déroulement du contrôle, les contrôleurs présents, etc.

Lors de la préparation du contrôle :

- Indiquer si des tentatives d'éloignement antérieures ont échoué. Dans l'affirmative, si l'AIG était présente et indiquer tout incident grave éventuel + décrire en détail les incidents graves ;
- Indiquer si le contrôle était annoncé ou non ;
- Donner les informations de base sur l'analyse des risques ;
- Indiquer la nationalité et, si elle est différente du pays de destination, le lien avec le pays de destination (par exemple, Dublin) ;
- Indiquer la présence de mineurs à éloigner (et leur âge) ;
- Indiquer les informations relatives à la vulnérabilité, par exemple l'âge, des problèmes de santé mentale ou physique, victime d'un acte criminel violent, grossesse (+ nombre de semaines).

Au début du contrôle :

- Vérifier que toutes les personnes impliquées dans la tentative d'éloignement sont identifiables ;
- Vérifier systématiquement le « fit to fly » dans le dossier, mais également les besoins spécifiques (médicaux ou autres) de la personne à éloigner et si ceux-ci sont assurés ;
- Mentionner explicitement la présence d'un médecin, d'une infirmière, d'un psychologue ;
- Mentionner explicitement la présence d'un interprète en cas de besoin ou le constat de défaut ;
- Mentionner le nombre et le genre des escorteurs.

Après le contrôle

- Admissibilité des mesures de contrainte utilisées – liste détaillée de chaque moyen de contrainte utilisé (physique et mentale) et si ceux-ci répondent aux prescrits légaux (orientations communes 2004/573/CE, LFP, directives policières internes) ainsi qu'une description détaillée des dégâts matériels ou corporels ;
- Décrire l'essence des discussions entre les escorteurs et la personne à éloigner ;
- Joindre des photos des points d'attention constatés (comme par exemple, trous dans les murs, structure de lit non capitonnée, etc.) ;
- Indiquer si les escorteurs ou les autres membres des forces de police sont armés et, dans l'affirmative, pendant quelle(s) phase(s) de la tentative d'éloignement ;
- Indiquer si un événement constitue un « incident » et, dans l'affirmative, s'il s'agit d'un incident grave et les mesures prises ou à prendre (par exemple, rapport aux autorités judiciaires). Chaque description d'un incident décrit les points de vue de l'AIG, de la police et de la personne éloignée.

Glossaire

AIG	Inspection générale de la police fédérale et de la police locale
BNG	Banque Nationale Générale (données de la police)
CCE	Conseil du Contentieux des Étrangers
CE	Conseil d'État
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CIB	Centre pour illégaux de Bruges
CIH	Centre pour illégaux de Holsbeek
CIM	Centre pour illégaux de Merksplas
CIV	Centre pour illégaux de Vottem
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CJRO	Collecting Joint Return Operation
CRO	Collecting Return Operation
Cour eur. D.H.	Cour européenne des droits de l'homme
ENNHRI	Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme
IE	Interdiction d'entrée
JRO	Joint Return Operations
LPA	Police aéronautique
LPA-G	Police aéronautique de Bruxelles Charleroi (Gosselies)
LPA-BRUNAT	Police aéronautique de Bruxelles National (Zaventem)
MPOT	Maatschappelijk en psychologisch ondersteuningsteam - Équipe de soutien social et psychologique
NRO	National Return Operations
NA	Non applicable
NS	Non spécifié
ODR	Ordre de reconduire
OE	Office des étrangers
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
OQT	Ordre de quitter le territoire
OP	Ordre public
REM	Réseau européen des migrations
SIS	Système d'information Schengen
UE	Union européenne
VIS	Système d'information sur les visas
VL	Vols de ligne
VS	Vols spéciaux

Colophon

MyriaDoc 11, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique, 2021

La rédaction a été clôturée en janvier 2021.

Éditeur et auteur :

Myria

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles

T : 02 212 30 00

myria@myria.be

www.myria.be

 @MyriaBe

 www.facebook.com/MyriaBe

 www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre

.....
Rédaction : Carolina Grafé, Elizabeth Mensah, Deborah Weinberg, Nathalie Vanparys, Sophie Vause, Antoinette Dutilleux, Koen Dewulf, Sophie Coppens, Joris Delporte, Joke Swankaert avec la collaboration de l'équipe de Myria.

Mise en page : StudiOrama

Photos couverture et pages de titre : Belga Image

Dernière mise à jour : avril 2021

Éditeur responsable : Koen Dewulf, Directeur de Myria

Remerciements : Myria tient à remercier tout particulièrement l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG), la police aérienne (LPA), la police aérienne de Brussels Airport (LPA-BRUNAT), la police aérienne à l'aéroport de Bruxelles-Charleroi Sud (LPA-Gosselies) pour leur collaboration et les échanges constructifs ainsi que pour la relecture et les commentaires sur ce rapport.

Myria tient également à remercier l'Office des étrangers (OE) d'avoir mis à sa disposition des données et informations essentielles à la préparation de ce rapport, de l'avoir relu et de l'avoir commenté.

.....
Toutes les remarques ont été examinées de près et, lors de la rédaction finale, il en a été tenu compte autant que possible. Myria porte évidemment seul la responsabilité de son contenu.

.....
Cette publication est disponible en français et en néerlandais sur le site web de Myria : www.myria.be.

.....
Myria encourage le partage des connaissances, mais il insiste sur le respect dû aux auteurs et contributeurs de tous les textes de cette publication. Ces textes ne peuvent être utilisés comme source d'information que moyennant mention de l'auteur et de la source. Aucune reproduction, exploitation commerciale, publication ou adaptation partielle ou intégrale des textes, photos, illustrations graphiques ou de tout autre élément protégé par des droits d'auteur ne pourra en être faite sans l'accord préalable et écrit de Myria. Pour l'utilisation des infographies, veuillez contacter Myria.

Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante. Il analyse la migration, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria promeut une politique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits de l'homme.

138 rue Royale, 1000 Bruxelles • Tél : +32 (0)2 212 30 00 • www.myria.be



[@MyriaBe](https://twitter.com/MyriaBe) www.facebook.com/MyriaBe www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre