



ALTERNATIVES À LA DÉTENTION

DES PERSONNES ÉTRANGÈRES

ÉTUDE 2020



LIGUE
DES DROITS
HUMAINS

Rapport réalisé par
la Ligue des droits humains

Rédaction :
Aude Meulemeester et
Claire-Marie Lievens

Mise en page :
Helena Almeida et
Florence Gentet

Illustration de couverture :
Mathilde Collobert

Relecture :
Karine Garcia
Helena Almeida
Camille Van Durme

Éditrice responsable :
Olivia Venet
Rue du Boulet, 22
1000 Bruxelles


© mars 2020



 [liguedhbe](https://www.facebook.com/liguedhbe)

 [liguedh_be](https://twitter.com/liguedh_be)

 [LDH BELGIQUE](https://www.youtube.com/channel/UC...)

 [ligue_des_droits_humains](https://www.instagram.com/ligue_des_droits_humains)

Nos soutiens :



ALTERNATIVES À LA DÉTENTION DES PERSONNES ÉTRANGÈRES

INTRODUCTION Pourquoi une étude sur les alternatives aux centres fermés ?	05
LES CENTRES FERMÉS ET LES ENJEUX EN TERMES DE DROITS HUMAINS	06
Origines et évolution du dispositif	06
Qui peut être détenu en centre fermé ?	08
La durée de la détention	09
Les droits mis en danger en centre fermé	10
LES ALTERNATIVES À L'ENFERMEMENT	14
Origines et cadre légal des alternatives	14
Le retour volontaire	16
Le trajet de retour	18
Les maisons de retour	20
<i>Origines et objectifs</i>	20
<i>Les maisons</i>	21
<i>Qui se trouve en maison de retour ?</i>	22
<i>Nombres de familles concernées et nationalités</i>	24
<i>Des droits bafoués</i>	24
<i>La durée de la détention en maison de retour</i>	27
<i>La fin de la détention en maison de retour, quelles issues possibles ?</i>	28
Le suivi à domicile pour les familles	29



Les alternatives ailleurs dans le monde	30
<i>Le bed bad brood + (bbb+) au Pays-Bas</i>	33
<i>L'assignation à résidence en France</i>	35
<i>Les lieux hybrides en France</i>	36
Le paradigme questionnant des alternatives...	38
<i>De réelles alternatives ou une extension</i>	
<i>du filet de contrôle ?</i>	38
<i>Mettre fin à l'illégalisme et aux centres fermés</i>	42
<i>La politique du tout au retour</i>	44
CONCLUSION Les « alternatives » appellent à la vigilance	46
LEXIQUE DES ACRONYMES	48
BIBLIOGRAPHIE	49

Pourquoi une étude sur les alternatives aux centres fermés ?

Un centre fermé est un lieu de privation de liberté où sont détenues des personnes en attente d'une expulsion forcée du territoire. En plus d'être un lieu de détention de personnes innocentes, c'est un système sécuritaire coûteux et insensé en matière de politique migratoire et de droits humains.

Depuis des années, la Ligue des droits humains (LDH) demande la suppression de ces centres fermés et l'interdiction de toute forme d'enfermement des personnes sur la base de leur statut administratif. Aux côtés de ces dispositifs coercitifs forts que sont les centres fermés, on voit se développer d'autres façons d'exercer la surveillance et le contrôle des personnes étrangères en vue de leur retour.

Ces nouveaux dispositifs sont généralement présentés comme des alternatives souhaitables parce qu'ils sont moins coûteux et plus respectueux des droits des personnes. Dans cette étude, la LDH veut analyser ces alternatives dont on ne perçoit peut-être pas toujours tous les enjeux.

L'objectif est donc de présenter les différentes alternatives à la détention en Belgique et en Europe et de les évaluer à l'aune des droits fondamentaux. Pour ce faire, nous revenons dans cette étude sur les centres fermés belges et les enjeux qu'ils posent en termes de droits humains. Nous abordons ensuite les alternatives possibles à l'enfermement en Belgique mais également chez nos voisins européens. Enfin, nous formulons plusieurs critiques ainsi que des interrogations qu'il nous paraît fondamental de résoudre pour éviter que des dispositifs attentatoires aux droits humains ne soient développés sous couvert d'alternative à la détention.

Les centres fermés et les enjeux en termes de droits humains

ORIGINES ET ÉVOLUTION DU DISPOSITIF

En 1988, sur le tarmac de l'aéroport de Zaventem, une zone d'attente est créée pour les personnes qui, à leur arrivée en Belgique, ne disposent pas des documents requis pour accéder au territoire. En effet, les dispositions légales relatives à l'entrée des personnes étrangères sont désormais plus strictes, celles et ceux qui ne remplissent pas les nouvelles conditions d'entrée sont donc placé·e·s en zone d'attente lors de leur arrivée sur le territoire. À l'époque, ces modifications légales ne parlent ni de centre fermé, ni de zone d'attente. Le premier centre fermé voit ainsi le jour en dehors de toute base légale.

En 1994, la prison de Merksplas change de mission : le bâtiment est désormais affecté à l'enfermement des « illégaux » (en référence à l'article 75 de la loi du 15 décembre 1980¹ qui pénalise désormais le séjour irrégulier sur le territoire belge), et le centre fermé 127bis ouvre à Steenokkerzeel.

En 1995 et 1996, les motifs d'irrégularité du séjour se multiplient, le contrôle des frontières est renforcé, la durée de détention prolongée ; la prison pour femmes de Bruges est transformée en centre fermé ; la zone d'attente de l'aéroport devient la zone INAD. Autrement dit, un centre fermé pour des enfermements de courte durée des personnes dites « inadmissibles » parce qu'elles n'ont pas les papiers requis pour pénétrer sur le territoire.

En 1999, le centre fermé de Vottem ouvre en Wallonie, non loin

1. Art. 75 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.

de l'aéroport de Liège.

Après 10 ans d'existence et une multiplication des lieux d'enfermement, aucun texte n'encadre réellement ces détentions ni les expulsions auxquelles elles mènent. Le 20 septembre 1998, Semira Adamu est tuée par les agents chargés de la raccompagner, de force, dans son pays. Elle avait 20 ans et ne voulait pas rentrer chez elle où l'attendait un mari violent, de trente ans son aîné. Un arrêté royal est alors rédigé en 1999 pour fixer le fonctionnement de l'enfermement et des expulsions qui s'ensuivent. Le Conseil d'État annule le texte pour non-respect des droits fondamentaux des personnes². C'est en 2002 qu'un nouvel arrêté royal est finalement promulgué. Il définit les conditions de détention et les droits des personnes détenues.

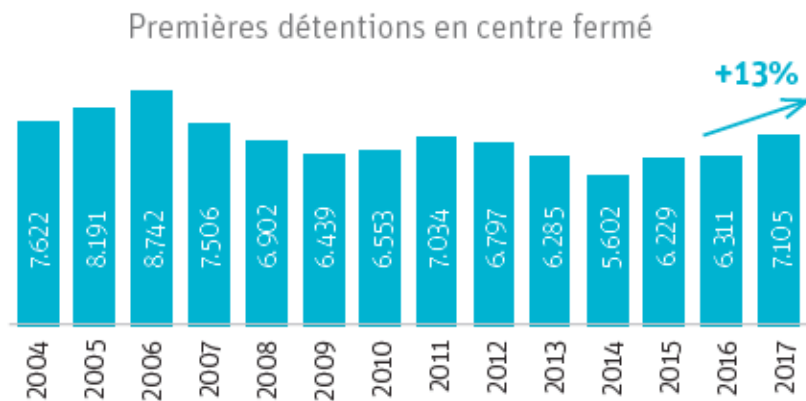
En 2011, le centre Caricole ouvre ses portes à Steenokkerzeel.

En 2018, les unités familiales fermées (UFF - centre fermé pour familles) voient le jour dans la continuité des bâtiments du centre fermé 127bis. Elles ont pour mission de détenir des familles avec enfants.

Enfin, l'ex-Secrétaire d'État Theo Francken a fait connaître sa volonté d'augmenter le nombre de places en centres fermés durant son mandat et ce par l'ouverture de 3 nouveaux centres dans le cadre d'un *master plan* : à Anvers, Louvain et Charleroi. En ce qui concerne Louvain, le centre fermé de Holsbeek a été inauguré en mai 2019 dans un ancien hôtel Formule 1, il peut détenir une cinquantaine de femmes en séjour irrégulier.

2. MATHIEU BIETLOT, *L'horizon fermé. Migrations, démocratie ou barbelés*, Espace de Libertés, Bruxelles, 2009, p.13.

Ainsi, chaque année ce sont plusieurs milliers de personnes qui sont détenues dans ces centres³ :



Ces dernières années (2014-2015-2016) ont connu une légère baisse du nombre de détenu·e·s principalement en raison de travaux à effectuer dans les bâtiments mais globalement, la détention concerne entre 6 000 et 7 000 personnes chaque année.

QUI PEUT ÊTRE DÉTENU EN CENTRE FERMÉ ?

Au sein des centres fermés, on retrouve des personnes aux profils et parcours migratoires divers car les centres ne s'adressent pas à un public en particulier. Ainsi, légalement, peuvent être détenues les personnes suivantes :

- Celles qui ne disposent pas des documents requis pour entrer sur le territoire de la Belgique et qui sont donc arrêtées à la frontière. Cela peut concerner des personnes qui introduisent une demande de protection internationale à la frontière.
- Celles qui sont en Belgique mais qui n'ont pas ou plus le droit de s'y trouver : il peut s'agir d'une personne étant restée à l'issue de l'expiration de son visa ou ayant reçu une

3. MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, Myriadoc 8, Bruxelles, décembre 2018, p.10.

décision négative à la suite d'une procédure qu'elle avait introduite (régularisation, regroupement familial, protection internationale). Ce sont les personnes communément appelées « sans-papiers ».

- Celles qui, selon l'Office des étrangers (OE), recourent à la procédure d'asile de manière « abusive » (c'est notamment le cas des demandes d'asile multiples et de celles qui sont introduites depuis un centre fermé), ou qui, selon l'OE toujours, sont considérées comme dangereuses pour l'ordre public ou la sécurité nationale, ou encore qui peuvent être transférées vers un autre État-membre parce que l'OE a obtenu ou estime pouvoir obtenir ce transfert dans le cadre du règlement européen « Dublin »⁴.
- Celles qui ont fait de la prison, que ce soit à la suite d'une mise en détention préventive ou après une condamnation pénale.

On voit donc que la détention intervient aussi bien au début qu'à la fin du parcours migratoire. Elle sert soit de lieu de premier accueil, soit de lieu de détention en vue d'une expulsion du territoire.

Il n'est pas inutile de préciser que ces situations peuvent concerner des familles avec enfants mineurs ou non. Aussi, il n'est pas rare de rencontrer dans les centres, des personnes malade, âgées, enceintes ou encore, souffrant d'un trouble psychiatrique⁵.

LA DURÉE DE LA DÉTENTION

La durée maximale de détention est de deux mois renouvelables une fois, soit quatre mois au total. Sur décision du ou de la ministre, un cinquième et un huitième mois peuvent être

4. RÈGLEMENT (UE) No 604/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

5. CIRE, LDH, MRAX, CARITAS INTERNATIONAL, JRS BELGIUM, POINT D'APPUI, *État des lieux des centres fermés en Belgique*, Bruxelles, décembre 2016, p.71.

ajoutés en raison de trouble à l'ordre public et pour protéger la sécurité nationale. Ces deux notions n'étant pas définies dans le texte de loi, elles englobent bien des possibles. Par ailleurs, l'introduction d'une demande d'asile ou une tentative d'expulsion échouée peuvent engendrer la délivrance d'un nouvel écrou ; autrement dit, un nouveau titre de détention et un nouveau départ pour le décompte des jours de détention subis. Ainsi, la durée de détention devient illimitée...

La durée moyenne de détention en 2017 est de 34,6 jours par détenu·e⁶. Ce chiffre peu élevé est malheureusement trompeur : les durées de détention des personnes dites « inadmissibles » à l'aéroport sont en effet comprises dans cette moyenne. Cela crée un biais déformant : ces personnes « inadmissibles » qui arrivent à la frontière par avion et introduisent une demande de protection internationale sont détenues très brièvement pour être orientées rapidement vers une structure ouverte. Ces détentions éclair viennent donc abaisser considérablement la moyenne des durées de détention.

LES DROITS MIS EN DANGER EN CENTRE FERMÉ

Comme les centres fermés sont des prisons, le premier droit mis à mal en ces lieux de détention est évidemment celui du **droit à la liberté**. En effet, faire l'objet d'un écrou, c'est se retrouver enfermé·e au sein d'un univers carcéral, composé de portes closes, de barbelés, de grillages, de gardien·ne·s et au sein duquel la liberté d'aller et venir est contrainte par un règlement d'ordre intérieur. Et chaque sortie du centre, en vue d'une tentative d'expulsion, d'une audience ou même d'une consultation médicale extérieure, est strictement encadrée par le personnel de sécurité, et parfois, la police.

Néanmoins, être détenu·e en centre fermé n'entraîne pas une absence totale de droits. Les droits des détenu·e·s sont explicités

6. MYRIA, Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique, p.10.

dans l'arrêté royal (AR) de 2002⁷ qui régit le fonctionnement des centres fermés. Mais, entre la théorie et la pratique, une grande différence se fait sentir.

Concernant le **droit à l'information**, dès leur arrivée dans le centre, les personnes ont le droit de connaître le règlement d'ordre intérieur et les possibilités qui s'offrent à elles en termes de séjour et de recours en justice. Cependant, le contrôle de la société civile sur la prise en charge de la personne lors de son arrivée en centre fermé (*l'intake*) n'est pratiquement pas possible. Les autorités responsables affirment que cette information est bien donnée, mais les avocates, les avocats et les visiteuses et visiteurs constatent trop souvent que les personnes détenues ne sont pas suffisamment informées de leurs droits et de leurs possibilités d'introduire un recours.

Pour ce qui est du **droit à une aide juridique**, les personnes peuvent s'entretenir avec un·e avocat·e gratuitement et bénéficier d'une prise en charge de leur dossier. En effet, l'arrêté royal de 2002 précise que le ou la détenu·e a le droit de s'entretenir individuellement et dans un local séparé du personnel de sécurité avec son avocat·e, et le droit de connaître les conditions dans lesquelles le droit à l'assistance juridique doit se dérouler. Il est entre autres précisé que les communications par téléphone entre le·la détenu·e et son avocat·e doivent être gratuites et pourvues par le centre à la demande de la personne détenue entre 8 et 18 heures. Il est aussi clairement mentionné que la visite de l'avocat·e et de l'interprète qui l'assiste ne peut être interdite⁸. Dans la pratique cependant, les avocat·e·s désigné·e·s d'office par le Bureau d'aide juridique (BAJ) sont parfois peu motivé·e·s par la défense de leur client·e imposé·e.

7. 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.

8. Art 64 de l'arrêté royal du 2 août 2002, *op.cit.*

Les raisons de ce manque de motivation pouvant être d'origines diverses : éloignement géographique, procédures très complexes, délais d'introduction des recours très courts, paiement tardif et peu élevé du BAJ.

Quant au **droit à un recours effectif**, les personnes détenues en centre fermé n'en bénéficient pas car le recours portant sur la détention elle-même n'est pas systématique (contrairement à la détention en matière pénale qui est contrôlée d'office par la chambre du conseil) et ne porte pas sur le fond (sur les éléments d'opportunité) mais uniquement sur la légalité de la détention. Ainsi, si toute personne faisant l'objet d'une détention provisoire est systématiquement envoyée devant la chambre du conseil chaque mois afin qu'un·e juge vérifie qu'il est ou non indispensable de la maintenir en détention, cela n'est pas le cas pour une personne faisant l'objet d'une détention administrative en centre fermé. La chambre du conseil est en effet compétente, mais ce contrôle de la détention se fait uniquement sur la base d'une requête de mise en liberté introduite par l'avocat·e. La LDH ne connaît pas de chiffres officiels quant au nombre de requêtes de mise en liberté introduites par des personnes détenues en centre fermé. La dernière estimation effectuée par les associations date de 2016 et avoisine les 20 %. Autrement dit, seul·e un·e détenu·e sur cinq introduit une requête permettant le contrôle judiciaire de sa privation de liberté en centre fermé⁹.

Enfin, le **droit** absolu et indérogeable **de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants** est mis à mal dans ces lieux de détention et lors des expulsions qui s'ensuivent. Des personnes détenues sont vulnérables (femmes enceintes, mineur·e-s, personnes âgées ou handicapées, victimes de violences graves...) et l'enfermement qu'elles subissent

9. CIRE, LDH, MRAX, CARITAS INTERNATIONAL, JRS BELGIUM, POINT D'APPUI, *État des lieux des centres fermés en Belgique*, p.61.

s'apparente clairement à un traitement inhumain et dégradant. Par ailleurs, le droit d'accéder aux soins n'est pas toujours assuré : un·e médecin ne devant être présent·e dans le centre qu'une fois par semaine et étant directement employé·e par l'Office des étrangers, son indépendance reste toute relative. En outre, l'usage de la force dans le cadre des expulsions organisées au départ du centre fermé est courante¹⁰ : isolement préalable à l'expulsion, clefs de bras, usage des menottes et de la force permise de façon graduée dans le processus d'expulsion. Tous ces éléments amènent invariablement à un non-respect de l'interdiction de torture et de traitements inhumains et dégradants.

10. Notamment : <https://www.lalibre.be/belgique/societe/des-migrants-victimes-de-violences-policieres-lors-de-leur-rapatriement-force-j-ai-ete-torture-par-4-hommes-et-une-femme-ils-m-ont-traite-comme-un-animal-5dce80fff20d5a0c46c4d764> et de nombreux témoignages réunis par le collectif *Getting the voice out* : http://www.gettingthevoiceout.org/category/te-moignages/?lang=fr_be

Les alternatives à l'enfermement

À présent que le dispositif des centres fermés et ses profondes lacunes ont été présentés, passons brièvement à travers les origines légales des alternatives et présentons ensuite ces dispositifs dits « alternatifs » développés en Belgique ainsi que chez nos voisins français et néerlandais. En effet, les dispositifs légaux prônant le développement d'alternatives à la détention étant des Directives européennes, il est intéressant d'analyser les systèmes mis en place par d'autres États membres.

Pour chaque alternative présentée, nous nous attardons sur les points relatifs aux droits fondamentaux qui nous semblent problématiques.

ORIGINES ET CADRE LÉGAL DES ALTERNATIVES

Les normes de droit international et européen obligent les États membres à recourir à la détention pour des raisons migratoires **uniquement en dernier recours** et à **promouvoir des mesures alternatives à la détention** dans leurs législations nationales.

Au niveau européen

La Directive « retour »¹¹ présente les lignes directrices pour les États membres en matière d'exécution des retours des personnes étrangères ne disposant pas ou plus de droit de séjour. Cette directive instaure la détention comme « mesure légitime de dernier ressort ».

La Directive « accueil »¹² quant à elle mentionne explicitement

11. Directive du 2008/115/UE 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.

12. Directive du 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

que les États doivent prévoir des mesures alternatives à la détention des demandeur·euse·s de protection internationale. Le Manuel sur le retour, élaboré par la Commission européenne en 2015, précise que cette disposition implique que chaque État membre doit prévoir des alternatives à la détention dans sa législation nationale¹³. Ces alternatives ne peuvent évidemment être imposées à la personne étrangère que lorsque le délai de départ volontaire est expiré.

Ainsi, en vertu du droit international et du droit européen, une détention administrative en centre fermé ne peut jamais être obligatoire ni automatique. Elle doit en outre, être envisagée uniquement pour une période de temps aussi courte que possible et pour autant qu'aucune autre mesure moins coercitive ne soit applicable.

Au vu de ces éléments, les États ont clairement l'obligation d'adopter, dans leur législation, une disposition faisant de la détention administrative une mesure subsidiaire. Et dans tous les cas, les États doivent, avant d'adopter des mesures privatives de liberté, procéder à des évaluations au cas par cas.

Au niveau national

La loi du 15 décembre 1980 ne contient pas de chapitre consacré aux alternatives. Elle mentionne seulement dans ses articles 7 et 17 concernant la détention des personnes étrangères en centre fermé qu'« *à moins que d'autres mesures suffisantes mais moins coercitives puissent être appliquées efficacement, l'étranger peut être maintenu en centre fermé* »¹⁴. Mais elle ne précise pas quelles seraient ces « *mesures suffisantes mais moins coercitives* ».

13. COMMISSION EUROPEENNE, *établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour*, Bruxelles, octobre 2015, p. 88.

14. PLATE FORME MINEURS EN EXIL, *Détention des enfants en familles en Belgique : Analyse de la théorie et de la pratique*, 2015, Bruxelles, p.52.

En conclusion

Ces sources légales ne déterminent pas une forme unique d'alternative. En effet, **une mesure dite alternative peut prendre des formes diverses et variées en fonction de son objectif, du public auquel elle s'adresse, du moment de la procédure où elle intervient, etc. Mais le développement des alternatives à la détention s'inscrit quoi qu'il en soit dans la mise en œuvre obligatoire du droit européen relatif à la privation de liberté des personnes en vue du contrôle des frontières.**

LE RETOUR VOLONTAIRE

L'OE considère le retour volontaire comme une alternative à l'enfermement arguant que la personne n'est pas détenue pour que son retour ait lieu. En effet, le développement d'alternatives à la détention poursuit aussi comme objectif l'instauration d'une échelle de la coercition afin de garantir que la détention est une mesure de dernier ressort. Autrement dit, l'alternative doit aussi permettre à l'administration de proposer plusieurs étapes vers le retour qui soient moins coercitives que le centre fermé.

Ainsi, le retour volontaire, qui existe depuis 1984, s'inscrit dans un programme comprenant un incitant financier au retour. Cela va du paiement d'un billet d'avion au financement d'une réintégration dans le pays de retour. Ledit programme de retour est organisé par l'Organisation internationale des Migrations (OIM), Fedasil et dans une moindre mesure, Caritas International et l'Office des étrangers.

Le Centre Myria indique qu'en 2017, 4 033 retours volontaires ont eu lieu à partir de la Belgique. Une très large majorité d'entre eux se sont déroulés via l'OIM (3 670), certains à partir de l'OE ou de Fedasil (363). Enfin, de façon presque anecdotique, 26 retours volontaires ont eu lieu à partir d'un centre fermé¹⁵.

15. MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, p.13.

Le retour volontaire s'adresse aux personnes qui désirent quitter la Belgique et qui, pour ce faire, ont besoin d'une aide. Au départ, ce programme s'adresse aux personnes en séjour irrégulier mais nous verrons, notamment en abordant le « trajet de retour », qu'il peut aussi faire le focus sur d'autres catégories de personnes étrangères.

Quant aux catégories de personnes auxquelles le programme s'adresse, Myria précise la répartition suivante pour l'année 2017 :

- 57 % de personnes en séjour irrégulier, soit 2 185 personnes.
- 25 % de demandeur·euse·s de protection internationale débouté·e·s, soit 938 personnes.
- 18 % de demandeur·euse·s de protection internationale non-débouté·e·s, soit 704 personnes¹⁶.

Tel que précisé dans son intitulé, le retour « volontaire » doit être volontaire. Les personnes intéressées doivent donc faire la démarche d'aller vers les organismes compétents afin d'y être informées, conseillées et accompagnées. Ceci étant, cela n'empêche pas que les organisations impliquées puissent aussi être proactives en la matière en allant à la rencontre des personnes potentiellement concernées. C'est notamment le cas avec le site web spécifiquement consacré à ce sujet¹⁷ ainsi qu'un numéro d'appel gratuit pour recevoir de l'information. Précisons aussi que des séances d'information peuvent avoir lieu, notamment dans les centres d'accueil pour demandeur·euse·s de protection internationale.

En outre, depuis 2012, trois mesures préventives pour éviter le risque de fuite pendant le délai du départ volontaire sont insérées dans la loi¹⁸. Chacune de ces mesures place les autorités communales comme interlocutrices privilégiées de la

16. MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, p.13.

17. FEDASIL, Site web consacré au programme de retour volontaire : <https://www.retourvolontaire.be/fr?lang=2>.

18. Loi du 15/12/80, article 74/14, §2.

personne en processus de retour volontaire et ont pour objectif d'encadrer la personne pour s'assurer qu'elle ne se soustrait pas au retour :

- Effectuer son signalement à l'administration communale du lieu de résidence de la personne.
- Déposer une garantie financière adéquate auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations¹⁹.
- Remettre une copie des documents permettant d'établir son identité.

En pratique, l'obligation de se présenter est jusqu'à présent uniquement employée dans le cadre de la procédure SEFOR²⁰, du nom du service responsable auprès de l'OE du suivi des ordres de quitter le territoire (OQT) dans le cadre des retours volontaires²¹. Les deux dernières possibilités, la garantie financière et la copie des documents d'identités, ne semblent pas être utilisées en ce moment²².

LE TRAJET DE RETOUR

Nous l'avons vu précédemment, le retour volontaire est considéré officiellement comme une alternative en ce qu'il participe à l'échelle de la coercition dans le cadre d'une mesure de retour. Dans ce cadre, il est intéressant d'aborder le « trajet de retour » car c'est un dispositif représentatif de

19. Tel qu'il est déterminé dans l'arrêté royal du 14 janvier 1993 déterminant les modalités du remboursement des frais d'hébergement, de séjour et de soins de santé visés à l'article 74/4, §§ 3 et 4, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, couplé à une durée déterminée, sans que ce montant ne puisse dépasser le coût d'un séjour de 30 jours.

20. Le Sefor est un bureau de l'OE, créé en mai 2011 et financé pour partie par le Fonds européen pour le retour. Il a pour mission de promouvoir le retour volontaire, de sensibiliser et former les acteurs sur l'application de la nouvelle circulaire et d'en contrôler la bonne application (SEnsibilisation, FOLlow-up and Return). Pour plus d'informations, consultez le site www.sefor.be.

21. L'OE organise normalement les rapatriements forcés mais il lui arrive dans certains cas, d'organiser des retours volontaires. Essentiellement pour les personnes qui souhaitent quitter le territoire et ne disposent pas de ressources nécessaires pour obtenir un document de voyage et/ou acheter un billet d'avion. Cela peut aussi concerner les cas Dublin (ce qui n'est pas considéré par Fedasil comme du retour volontaire) ou les ressortissants de pays tiers qui passent par l'helpdesk du Sefor ou la cellule rapatriement. Si par contre la personne a besoin d'assistance, il la renvoie vers Fedasil/l'OIM.

22. PLATE-FORME MINEURS EN EXIL, *Détention des enfants en familles en Belgique : Analyse de la théorie et de la pratique*, p.50.

cette ambition de créer un « sas » vers l'aéroport et ce, dès le début d'une procédure, en l'espèce, la demande de protection internationale. Enfin, le trajet de retour est également un exemple (à ne pas suivre) de mode de pression pour amener la personne au retour « volontaire ».

Concrètement, lors de l'introduction de la demande de protection au sein du bureau d'enregistrement de l'OE, la personne reçoit une brochure (éditée en plus de 10 langues) d'information et de présentation du programme de retour volontaire.

Ensuite, durant la procédure au sein des centres d'accueil, des séances d'information sont organisées à l'attention des résident·e·s alors qu'ils et elles attendent toujours une réponse à leur demande de protection. Puis, au moment d'une éventuelle décision négative du Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA), les travailleurs et travailleuses sociaux·ales du centre doivent aborder le sujet du retour au cours de l'entretien portant sur l'annonce de la décision négative. Il est tout à fait discutable d'une part, d'obliger des professionnel·le·s à aborder un sujet qu'ils et elles pourraient très bien juger inadéquat en fonction des situations et, d'autre part, parce qu'ils et elles jouissent en principe d'une indépendance méthodologique et technique²³. Une administration ne devrait pas dicter les pratiques en matière de travail social. Par ailleurs, à ce stade de la procédure, les personnes disposent toujours d'un recours pouvant réformer la décision négative et qui suspend toute autre décision ; la personne ne recevant donc pas d'OQT à ce stade-ci, il semble inapproprié de lui suggérer déjà le retour.

Si le Conseil du Contentieux des Etrangers (CCE) confirme la décision négative alors, la personne se verra désigner une nouvelle place dans le réseau d'accueil : une place dite « de retour ». Cela signifie généralement qu'elle sera transférée dans

23. UFAS, *Code de déontologie belge francophone des Assistants Sociaux*, art. 4.1, Bruxelles, 1985.

un autre centre, ce qui n'est pas toujours sans conséquence psychologique, et son suivi (ou « coaching » pour reprendre les termes de l'administration) sera désormais clairement orienté vers l'obtention de son accord pour un retour volontaire.

De ce point de vue, le « trajet de retour » participe bien d'une volonté de faire du retour une composante structurelle du parcours migratoire, quitte à instrumentaliser la protection internationale et les professionnel·le·s qui tentent de garantir son sens et son humanité. Enfin, posé de cette façon, le « retour volontaire » devient surtout le « retour quoi qu'il advienne », volontaire si possible, forcé si nécessaire.

LES MAISONS DE RETOUR

Origines et objectifs

Les maisons de retour (MR) ont vu le jour en Belgique en 2008. Leur objectif est de détenir des familles avec enfants mineurs en vue de leur éloignement du territoire. Les condamnations par la Cour Européenne des droits de l'homme (Cour EDH) de la Belgique poussèrent cette dernière à mettre un terme à la détention des familles avec enfants mineurs dans les centres fermés. Ceci étant, **la Cour EDH n'a pas demandé à la Belgique d'interdire la détention**, elle lui a dit de veiller à ce que les infrastructures permettant cette détention respectent les besoins spécifiques des familles et notamment l'intérêt supérieur de l'enfant.

La Cour EDH n'a pas non plus dit qu'il fallait mettre un terme aux retraits des droits de séjour lorsqu'il s'agit d'une famille avec enfants mineurs. L'OE pouvant toujours délivrer des ordres de quitter le territoire (OQT) assortis d'une « *décision de maintien dans un lieu déterminé en vue de procéder à l'éloignement du territoire* », un dispositif qui ne serait pas un centre fermé devait donc voir le jour.

En outre, depuis 2011, la loi du 16 novembre²⁴ interdit la détention des familles et des enfants dans les centres fermés à l'exception des situations suivantes :

- Le centre ou l'unité fermée est adapté·e aux besoins spécifiques des enfants.
- La famille avec enfants mineurs tente de pénétrer sans autorisation sur le territoire. On parle ici de familles « frontières » puisqu'elles n'ont en principe pas accédé au territoire.
- La famille est dans l'impossibilité de résider dans une habitation personnelle²⁵.

Issues d'un modèle venant des Pays-Bas, la base légale instaurant les maisons de retour est l'arrêté royal du 14 mai 2009 qui dispose notamment que les MR, comme les centres fermés, sont du ressort de l'OE.

Les maisons

Actuellement, il existe au total 169 places en maison de retour qui se répartissent au sein de 4 sites et 27 maisons²⁶. Puisque l'objectif est la détention de familles pouvant avoir des besoins spécifiques, les maisons peuvent être de tailles et de types différents. Il y a donc des maisons, des appartements et des studios.

Si légalement parlant, nous nous trouvons dans une forme de détention, avec la délivrance d'un titre d'écrou, les espaces ne sont pas fermés et ne font pas l'objet de surveillance par des gardien·ne·s²⁷. Ceci dit, pour les familles qui comptent deux adultes, un seul adulte peut sortir de la maison, un adulte

24. Loi du 16/11/11 instaurant l'article 74/9 dans la loi du 15 décembre 1980 et permettant la détention des familles avec enfants mineurs.

25. PLATEFORME MINEURS EN EXIL, rubrique Dossiers thématiques/Détention des familles, page consultée le 21/11/19.

26. PLATEFORME MINEURS EN EXIL, *Détention des enfants en familles en Belgique : Analyse de la théorie et de la pratique*, p.56.

27. Idem.

devant toujours être présent au sein de la maison²⁸.

Au sein de chaque habitation, la famille détenue dispose d'une cuisine et fera ainsi elle-même ses repas. La famille est également en charge de l'entretien du logement le temps de son « séjour ».

Les maisons de retour sont sous la direction de l'OE qui y est présent par l'intermédiaire d'une ou plusieurs coaches dont la mission est principalement de veiller aux aspects logistiques et pratiques. Par exemple, la distribution des chèques repas, des tickets de transports en commun pour permettre de déposer les enfants à l'école, changer une ampoule ou réparer une machine à laver en panne, etc.

Mais leur rôle est aussi d'informer la famille dès son arrivée et tout le long de la procédure. Ainsi, en principe, les coaches doivent être en mesure de répondre à toute demande d'information quant aux procédures existantes ouvrant un droit de séjour (par exemples, la procédure d'asile, de régularisation et de regroupement familial) et donc connaître le droit qui s'applique aux personnes étrangères.

Qui se trouve en maison de retour ?

Les maisons de retour s'adressent à plusieurs catégories de familles différentes. Face la diversité des profils des familles, l'objectif officiel de ces structures n'apparaît pas clairement.

Plusieurs catégories de familles avec enfants mineurs sont dans une situation migratoire permettant à la Belgique de les faire quitter de force le territoire. Les familles écrouées en maisons de retour sont ainsi dans l'une des situations suivantes :

- **Soit en séjour irrégulier** car elles ont été déboutées de toutes procédures : ces familles sont, comme pour

28. RESEAU MIGREUROP, *Atlas des Migrants en Europe. Approches critiques des politiques migratoires*, éd. Armand Colin, 2017, p.56.

la plupart des personnes se trouvant en centre fermé, considérées comme « sans-papiers ». En raison de cette situation d'irrégularité, elles peuvent faire l'objet d'une détention dans « dans un lieu déterminé »²⁹.

- **Soit arrivées à la frontière** sans disposer des documents leur permettant d'accéder au territoire et sans demander de protection internationale : ce sont des familles dites « INAD » (pour inadmissibles).
- **Soit ayant introduit une demande de protection internationale** à la frontière sans les documents requis : il s'agit donc de familles dites demandeuses de protection internationale « frontière ».
- **Une quatrième catégorie** de familles est présente dans les maisons de retour mais sans pour autant faire l'objet juridiquement d'un écrou. Il s'agit des familles dites « arrêté royal 2004 » c'est-à-dire, des familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier qui, en principe, sur base de l'arrêté royal de 2004, **ont droit à l'accueil**, comme les personnes ayant introduit une demande de protection internationale. Ces familles devraient être accueillies dans un centre d'accueil de Fedasil ou de la Croix-Rouge puisque l'esprit de cet arrêté royal est que la présence d'enfants mineurs en état d'indigence doit garantir à la famille, malgré son séjour irrégulier, un droit à mener une vie conforme à la dignité humaine.

Cette obligation est issue d'un arrêt de la Cour constitutionnelle en 2003 : celui-ci précise que si les personnes en séjour irrégulier sont exclues du droit à l'aide sociale prévue par les CPAS, cette exclusion, lorsqu'elle concerne des familles indigentes avec enfants mineurs, est contraire aux dispositions internationales en matière de droits de l'Enfant³⁰.

29. Article 7 de la loi du 15 décembre 1980.

30. PLATEFORME MINEURS EN EXIL, rubrique Dossiers thématiques / Détention des familles, page consultée le 21/04/19.

Nombre de familles concernées et nationalités

Pour 2017, Myria indique que **567 personnes** ont été maintenues en maison de retour et qu'il s'agit de 171 cellules familiales différentes, dans lesquelles 327 personnes étaient des enfants et 240 des parents³¹.

Les familles peuvent faire l'objet d'une arrestation à différents moments et dans différents lieux. Dans un peu plus de 50 % des cas en 2017 (88 cas sur 171), il s'agissait de familles arrêtées à la frontière mais la LDH ignore combien d'entre elles ont introduit une demande de protection internationale. Dans un peu plus de 40 % des cas (74 sur 171), il s'agissait de familles arrêtées sur le territoire³².

Les principales **nationalités** des familles se répartissent de la façon suivante en 2017 :

- 11 % pour la Turquie
- 8 % pour l'Albanie, la Russie et la Serbie
- 7 % d'Arménie
- 6 % de la République Démocratique du Congo et du Kosovo
- 4 % du Maroc et de Syrie.

Des droits bafoués

Comme précisé ci-dessus, les coaches au sein des maisons de retour ont aussi pour mission d'accompagner les familles. Ce **droit à l'accompagnement** est multiple :

- Lors de l'admission (ou *intake*), la famille doit recevoir une série d'informations quant à l'étape de la procédure dans laquelle elle se trouve ainsi que des informations relatives aux règles qui régissent la vie dans la maison de retour.
- Le ou la coach étant le lien entre la famille et l'administration (l'OE), son rôle est d'assurer le bon suivi de la procédure administrative et sa compréhension par la famille. Concrètement, cela peut consister en une notification à la

31. MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, p.11.

32. MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, p.11.

famille lorsqu'un vol a été réservé ou en une explication des étapes précises qui vont composer la journée durant laquelle ce vol aura lieu.

- En principe, l'accompagnement en maison de retour est « à deux voies », cela signifie qu'en fonction de la situation et du profil de la famille, il s'agira de la diriger soit vers le retour, soit vers le séjour. Ainsi, le ou la coach doit être en mesure, d'une part, de faire cette distinction et de pouvoir juger en toute indépendance et sur la base de la demande de la famille ce qu'il convient de faire et, d'autre part, de faire le suivi de la procédure choisie, que ce soit celle du retour, d'une procédure de protection internationale ou d'une régularisation pouvant mener à un titre de séjour.

Mais le rapport de la Plateforme mineurs en exil pointait, déjà en 2015, un problème structurel : ce sont 7 coaches qui doivent se répartir sur 12 maisons de retour présentes sur 4 sites différents. Concrètement, ils s'organisent en tours de garde qui alternent toutes les 6 à 8 semaines. Pendant une garde, les coaches doivent être disponibles 24h/24h et ce, pour toutes les maisons de retour. Généralement, il s'agit d'un binôme de coaches - si une absence, une maladie, un congé ne vient pas perturber cette organisation (ce qui est très régulièrement le cas). La Plateforme recommande ardemment à l'OE de recruter davantage de coaches afin que chaque site de maisons de retour soit réellement couvert.

Aussi, en raison de leur lien hiérarchique direct avec l'OE ou leurs formations pas forcément juridiques ou en lien avec les sciences humaines, nous nous interrogeons sur les réelles compétences des coaches à pouvoir correctement informer et assurer les suivis socio-juridiques des familles en toute indépendance, et ce, en particulier pour ce qui est des procédures en vue de l'obtention d'un droit de séjour.

Le droit à l'éducation³³ est aussi mis à mal en maison de retour en raison notamment de l'éloignement géographique de certaines maisons de retour par rapport aux établissements scolaires, particulièrement ceux du secondaire. Les maisons de retour sont généralement situées dans des zones rurales où le choix d'école est très limité. Ainsi, il n'est pas rare que les familles doivent consacrer parfois jusqu'à 4 heures de leur journée aux trajets entre l'école et la maison de retour. Cela empêche les parents de s'occuper d'autres tâches essentielles comme la consultation d'un·e avocat·e. Ce qui a déjà eu pour conséquence de se voir dans l'obligation de renoncer à la scolarité de leurs enfants pour des raisons purement pratiques³⁴.

Le droit à l'aide juridique est lui aussi trop souvent bafoué en maison de retour. Lorsqu'une famille formule la demande de pouvoir consulter un·e avocat·e et qu'elle n'en a pas encore un·e, les coaches prennent contact avec le Bureau d'Aide Juridique (BAJ) de l'arrondissement judiciaire compétent. La Plateforme mineurs en exil précise à ce titre, dans son rapport de 2015, qu'il est rare qu'un·e avocat·e se rende jusqu'à la maison de retour et que par conséquent, c'est presque toujours la famille qui se rend au cabinet de ce ou cette dernier·ère³⁵.

En outre, la présence de profils juridiques différents et des objectifs flous portés par la structure (accueil de familles « sans-papiers », lieu de détention ou de réception), sont aussi des éléments rendant la défense juridique complexe. Il n'est pas rare que des avocat·e·s compétent·e·s soient perdu·e·s face aux lieux et délais de recours. Le tribunal du travail pour les familles dites « arrêté royal 2004 », la chambre du conseil pour une famille « sans-papiers » ou encore le Conseil du Contentieux pour attaquer l'OQT en extrême urgence ?

33. Art. 24, paragraphe 3, alinéa 1^{er} de la Constitution belge.

34. PLATE FORME MINEURS EN EXIL, *Détention des enfants en famille en Belgique : Analyse de la théorie et de la pratique*, p. 94.

35. *Ibidem*, p. 67.

Les maisons de retour sont aussi visitées depuis 2010 par l'ONG Jesuite Refugee Service Belgium (JRS) et, dans le cadre de ces visites, la famille est également informée quant à ses droits à l'aide et à la défense juridique, quant aux voies de recours et à leurs délais et quant aux étapes qui constituent une procédure. Ce soutien supplémentaire n'est cependant pas accessible aux familles dites « arrêté royal 2004 ». En effet, l'OE considère que les accréditations dont disposent les visiteuses JRS se limitent aux lieux de détention ; il leur est donc interdit de rencontrer ces familles qui, bien que vivant dans une maison de retour, ne sont pas écrouées au sens juridique du terme.

L'effectivité de ce droit à l'information et à l'aide juridique est donc assez relative en raison notamment de l'éloignement géographique des maisons de retour, de cette différence de traitement entre les familles sur la base de leur situation administrative et des conséquences que ces deux obstacles ont sur le travail des avocat·e·s en charge de défendre leurs droits fondamentaux.

La durée de la détention en maison de retour

Le cadre légal régissant les maisons de retour ne précise aucun délai de détention³⁶. Ainsi, ce délai varie en fonction du titre de détention de la famille et de la base légale relative à cette détention. Généralement, les familles détenues en vue de leur expulsion forcée sont soumises aux mêmes délais que les personnes détenues en centres fermés. À savoir deux mois renouvelables une fois, soit quatre mois au total. Comme en centre fermé, chaque tentative d'expulsion ou chaque demande de protection introduite remet les compteurs à zéro.

36. Arrêté royal du 14 mai 2009 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux d'hébergement au sens de 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.

La fin de la détention en maison de retour, quelles issues possibles ?

Bien que l'objectif premier de la maison de retour soit la détention en vue d'une expulsion forcée du territoire, la fin de la détention d'une famille peut s'organiser de différentes façons.

En 2017, sur les 171 familles ayant été détenues en maisons de retour, 148 les ont quittées ; les 23 familles restantes y étant encore maintenues au 31 décembre 2017. Sur les 148 familles parties en 2017, la répartition des types de départs est la suivante³⁷:



À l'aide de ce graphique, on constate que les raisons des départs des maisons de retour sont triples et relativement équilibrées : un tiers de libérations, un tiers de fuites et un dernier tiers d'éloignements. Ceci étant, on peut éventuellement se questionner quant aux éloignements qui se composent en majeure partie de refoulements (33 sur 54). Bien entendu, nous n'exigeons pas davantage d'expulsions forcées, que du contraire, mais **il nous paraît légitime de s'interroger sur le public réellement visé par le dispositif des maisons de retour. Ne seraient-elles finalement que simples filtres à la frontière pour empêcher des familles d'accéder au territoire ? Ce rôle de filtre n'est pourtant pas un objectif que peut poursuivre une alternative à la détention...**

37. MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, p.11.

LE SUIVI À DOMICILE POUR LES FAMILLES

Une famille peut aussi résider à son propre domicile dans l'attente d'un retour volontaire³⁸. Ce dispositif apparaît très peu développé à l'heure actuelle. En 2017, 118 familles ont été convoquées dans ce cadre par leur administration communale et sur décision de l'OE. Sur ces 118 familles, seules 15 ont accepté de signer une convention en vue d'un retour volontaire et, sur ces 15 familles, seules 2 ont effectivement fait l'objet d'un rapatriement à l'issue d'un placement en maison de retour³⁹. Il n'y a donc pas eu de départ volontaire de familles dans le cadre de ce dispositif. En outre, le suivi à domicile doit en principe être facilité à l'aide des cellules SEFOR présentes au sein des administrations communales et mises en place en vue d'assurer la bonne exécution des OQT délivrés⁴⁰.

Au vu du nombre extrêmement réduit de personnes concernées par ce dispositif, peut-on en conclure qu'il n'y a pas de réelle volonté des autorités politiques ou administratives de le voir se développer pour concerner davantage de personnes ?

Ceci étant, il n'est pas dans notre intention de donner des pistes aux autorités sur les dispositifs à mettre en œuvre en vue de la bonne exécution des OQT par les personnes à qui ils sont délivrés. Ce point n'a pas pour objectif de recommander l'extension du suivi à domicile mais simplement de dire qu'il existe tant juridiquement que dans les faits. Néanmoins, il reste extrêmement minoritaire dans le paysage actuel menant au retour forcé.

38. Loi du 15/12/80, article 74/14, §2.

39. MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, p.11.

40. Nous avons déjà abordé ce dispositif dans le point consacré au Retour volontaire, p.10. Pour une analyse critique plus complète, voici un article de CEDRIC VALLET paru dans l'Alter Echos : <https://www.alterechos.be/sefor-des-sans-papiers-cibles-jusque-chez-eux>, Bruxelles, 2015.

LES ALTERNATIVES AILLEURS DANS LE MONDE

La Belgique n'est pas le seul pays à devoir faire preuve d'innovation pour mener sa politique de retour. La LDH tient donc à se pencher sur d'autres alternatives mises en place à l'étranger pour en proposer une analyse critique en regard des droits fondamentaux. L'objectif étant de mettre en évidence les points problématiques de dispositifs qui pourraient potentiellement être une source d'inspiration pour les autorités politiques ou administratives comme ce fut par exemple le cas avec les maisons de retour.

En 2016, le Centre de criminologie de l'Université d'Oxford a publié une revue de littérature concernant les alternatives à la détention en Europe et en Amérique du Nord⁴¹. Cette revue fait arrêt tant en Australie, qu'aux États-Unis et au Canada, ainsi qu'en Europe et en particulier au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Allemagne et en Suède (et en Belgique).

Sur base de cet article, nous proposons, en guise de résumé, le tableau p.32 qui reprend, par type d'alternatives, les pays qui les mettent en œuvre. De cette façon, on constatera quelles sont les alternatives les plus répandues et celles qui le sont moins. En outre, les types d'alternatives se caractérisent par le moment où elles interviennent dans le parcours (en début ou en fin).

Nous tentons d'abord de donner des définitions génériques pour avoir une idée générale des dispositifs mais il faut savoir qu'ils ne seront pas identiques d'un pays à un autre, des variantes pouvant exister.

- **L'assignation à résidence en centre communautaire** : Il s'agit de lieu de vie en groupe où les allers-venues font l'objet d'une surveillance par l'assignation notamment. C'est-à-dire

41. MARY BOSWORTH, *Alternatives to Immigration Detention : A Literature Review*, Centre for Criminology of University of Oxford, 2016.

une forme de domiciliation d'office des personnes. Souvent ces lieux sont utilisés à la frontière pour les personnes qui s'y présentent sans détenir les documents requis avec (ou non) l'intention d'introduire une demande de protection internationale. Ces centres sont parfois appelés « réception centre » lorsqu'il s'agit du tout premier accueil, l'objectif pouvant être à la fois l'accueil, l'identification, l'orientation, le filtre.

- **La libération sous caution ou sous présentation d'un·e garant·e** : À l'issue du passage dans le centre de « réception » comme présenté ci-dessus, certains États vont conditionner la libération, pour certaines catégories de personnes, au dépôt d'une caution et/ou l'identification d'un·e garant·e vivant en séjour légal sur le territoire.
- **Le suivi à domicile avec la présentation ou la consignation d'un titre d'identité ou d'une caution auprès des autorités locales** : Il s'agit d'une forme d'assignation à résidence au domicile privé des personnes ayant reçu une décision de retour. Ce dispositif s'adresse donc le plus souvent à des personnes se trouvant déjà sur le territoire depuis au minimum plusieurs mois puisqu'il faut disposer de son propre domicile.
- **Le placement d'un bracelet électronique** : Ce dispositif n'est pas utilisé actuellement dans les pays concernés par la revue littéraire mais il est parfois mentionné comme projet au sein de déclarations politiques⁴² ou même recommandé par une organisation venant en aide aux personnes étrangères détenues en centres fermés⁴³.

42. MARY BOSWORTH, *Alternatives to Immigration Detention : A Literature Review*, p.23.

43. MARY BOSWORTH, *Alternatives to Immigration Detention : A Literature Review*, p.17.

Nous profitons de cette mention du bracelet électronique dans le cadre des alternatives à la détention pour rappeler que la LDH s'est déjà exprimée sur le sujet à l'aide d'une note menant à la conclusion que le bracelet électronique est une alternative qui ne doit être utilisée que dans le cadre pénal et qui n'est pas appropriée au cadre de la détention administrative. D'autant plus que cet outil constitue, soit une sanction pénale autonome, soit une alternative à la prison. Comme dans le cadre administratif, il ne s'agit pas de punir, il ne peut s'agir que d'une alternative à l'enfermement. Si tel était le cas, force est de reconnaître que la mesure du bracelet ne fonctionnerait que si elle était additionnée aux centres fermés : comme nous plaidons pour leur suppression, le bracelet électronique ne peut être envisagé comme une solution.

	Australie	États-Unis	Canada	Royaume-Uni	Suède	Pays-Bas	Allemagne
Centre collectif de réception	X	X	X	X	X	X	X
Libération avec caution par garant-e		X		X			
Suivi à domicile		X		X	X	X	
Bracelet électronique			X	X			

Même si ce tableau est loin d'être exhaustif, il met tout de même en évidence que l'alternative que l'on retrouve le plus souvent est celle qui consiste à réceptionner les personnes dès leur arrivée. Nous l'avons vu plus haut, cette pratique existe aussi en Belgique, puisque les personnes ne pouvant accéder au territoire seront soit conduites en centres fermés, soit en maison de retour s'il s'agit de familles.

En outre, nous tenions à relever deux problèmes majeurs quant à l'évaluation des alternatives à la détention, outre la rareté des évaluations officielles. Le premier concerne les conditions auxquelles le bénéficiaire d'une alternative est subordonné, celles-ci impliquant trop souvent une procédure de retour. Dès lors, la personne concernée ne peut pas profiter d'une série d'alternatives si elle ne consent pas à rentrer dans son pays d'origine ou dans un pays tiers.

Le second problème concerne le critère d'évaluation de ces alternatives. Celui-ci est incertain selon les pays et les alternatives considérées et repose le plus souvent sur le taux de retour des personnes qui bénéficient de l'alternative. Autrement dit, une alternative est considérée comme efficace si elle permet le retour des personnes, peu importe leur volonté. Pourtant, il y avait, notamment dans la « Directive retour », l'ambition de développer des dispositifs respectueux des personnes, de leur dignité et de leurs droits.

Le bed bad brood + (bbb+) au Pays-Bas⁴⁴

Sous l'impulsion du Comité européen des Droits sociaux, le Tribunal de La Haye ordonnait à la Ville d'Amsterdam de fournir aux ex-demandeur·euse·s d'asile en situation irrégulière qui ont épuisé tous les recours légaux « un lit, un bain et du pain »⁴⁵, sous peine de violer leur droit à la vie privée et familiale. Il s'agit, selon le Tribunal, de prestations de dernier recours que les communes ne peuvent refuser à une personne qui ne pourrait pas bénéficier d'autres aides.

Les communes néerlandaises décident alors de fournir à ces demandeur·euse·s d'asile un abri élémentaire et temporaire comprenant des installations sanitaires, un lit, des repas et des

44. Paragraphe rédigé entre autres sur la base de rencontres avec d'autres acteur·rice·s du milieu associatif belge ayant opéré une visite aux Pays-Bas en août 2019.

45. Arrêt du Tribunal de La Haye (Rechtbank Den Haag) ordonnant de fournir à des demandeurs d'asile en situation irrégulière un lit, un bain et du pain / hébergement et une allocation minimale pour vivre, 23 décembre 2014.

vêtements. Il s'agit d'assurer les besoins les plus élémentaires des personnes concernées.

Actuellement, en plus des places « bbb+ » organisées différemment selon les localisations, l'État a mis en place un système au niveau national et a inscrit cette solution structurelle dans son accord de gouvernement de novembre 2018. Les conditions pour pouvoir entrer dans ce système d'accompagnement ne sont pas les mêmes (les familles et les cas « Dublin »⁴⁶ notamment n'y ont pas accès). Quant à l'accompagnement « bbb+ », les choses se passent différemment en fonction des villes dans lesquelles le système est organisé.

Les études existantes sur ce système ne permettent pas encore de l'évaluer correctement : les pourcentages de « succès » (qui se décline soit en retour dans le pays d'origine ou un pays tiers, soit en séjour octroyé) ne sont apparemment pas les mêmes selon les analyses.

Voici ce que la LDH retient de ses rencontres avec des travailleurs et travailleuses d'associations belges qui se sont rendu·e·s aux Pays-Bas pour découvrir ce dispositif. Celui-ci a d'abord été mis en place pour permettre l'accompagnement de personnes abandonnées par le système administratif, puis, par après, les ONG actives en la matière en Europe y ont vu une forme d'alternative à la détention.

L'objectif est alors louable, il s'agit de changer le paradigme politique actuel axé essentiellement sur le retour et de permettre de voir la politique migratoire sous un autre angle que celui de la gestion de stocks. Ainsi dégagé de la pression du retour, on accompagne la personne en séjour irrégulier sur la base de ses besoins. Cependant, dans les faits, la question du retour est vite revenue comme objectif de l'accompagnement

46. En référence au Règlement Dublin III selon lequel le premier État-membre par lequel la personne est passée ou dans lequel la personne a introduit une première demande de protection internationale, reste l'État-membre compétent pour traiter ladite demande.

puisque les voies accès au séjour restent insatisfaisantes. On ne peut dès lors s'empêcher de s'inquiéter car, plutôt qu'un changement de paradigme profond, cette approche n'aura pas fait de la régularisation la seule alternative, le retour et la contrainte restant une option de premier plan.

Par ailleurs, le système tel que mis en place aux Pays-Bas repose aussi sur la présence d'un groupe de « contrôle » composé entre autres de la police et de membres de l'administration. Ce groupe se réunit pour vérifier le suivi de certains dossiers (heureusement choisis par les travailleur·euse·s des ONG) et la police détient une liste des personnes suivies.

Ces différents éléments nous poussent à nous interroger. Si cette alternative était développée, ne permettrait-elle pas simplement, vu la tendance européenne actuelle à la fermeture des frontières, de contrôler davantage de population et d'expulser toujours plus ?

L'assignation à résidence en France

Lorsque la personne étrangère fait l'objet d'une mesure d'éloignement qui ne peut être exécutée immédiatement et afin de préparer ledit éloignement, elle peut être assignée à résidence. Cette mesure oblige la personne à résider dans le lieu indiqué par l'assignation, éventuellement à y demeurer durant une plage horaire déterminée, limitée à trois heures consécutives par 24 heures ou à 10 heures consécutives par 24 heures dans certains cas, et à ne pas circuler en dehors du périmètre déterminé dans l'assignation⁴⁷.

La personne assignée est également contrainte de se présenter périodiquement à la police et de se rendre, sur demande de l'administration, auprès des autorités consulaires pour obtenir la délivrance d'un document de voyage. L'administration peut

47. CODE DE L'ENTREE ET DU SEJOUR DES ETRANGERS ET DU DROIT D'ASILE du 15 novembre 2006, regroupant les dispositions législatives et réglementaires relatives au droit des étrangers, article R561-2.

lui confisquer son passeport en échange d'un récépissé. La mesure peut durer jusqu'à 6 mois, renouvelable une fois, mais des exceptions permettent de la rendre presque illimitée⁴⁸. La mesure est susceptible d'un recours devant le tribunal administratif du lieu de l'assignation, dans un délai, très court, de 48h suivant la notification de la décision. En cas de non-respect des conditions de l'assignation, les sanctions vont du placement en centre de rétention (équivalent français du centre fermé) et l'interpellation à domicile, à la peine de prison⁴⁹.

La restriction imposée à la liberté de la personne ainsi que sa durée sont excessives, l'empêchant alors d'effectuer les activités habituelles d'une vie saine. Le lieu de résidence, choisi par l'administration, peut se trouver à des centaines de kilomètres du lieu où la famille de la personne réside habituellement⁵⁰. Ce genre de situation viole incontestablement son droit à la vie privée et familiale et son droit à la libre circulation.

Quant à la sanction de la détention en cas de non-respect de la mesure d'assignation, elle prouve que l'alternative nécessite que la possibilité de détention demeure. C'est questionnant pour la LDH étant donné que le plaidoyer en faveur des alternatives doit permettre d'atteindre l'objectif principal qui demeure la suppression des centres fermés.

Les lieux hybrides en France

Dans les centres d'accueil et d'orientation (CAO) ainsi que dans les programmes d'accueil et d'hébergement des personnes en demande d'asile (PRADHA), on rencontre une situation hybride entre accueil et enfermement. L'étranger·e· qui réside dans ces

48. En vertu de l'article L561-1 du Code français de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la décision d'assignation à résidence peut être renouvelée tant que l'interdiction de retour ou l'interdiction de circulation sur le territoire français demeure exécutoire. Si l'étranger doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction du territoire prévue au deuxième alinéa de l'article 131-30 du code pénal français ou d'une interdiction administrative du territoire, la durée maximale de six mois ne s'applique pas.

49. LA CIMADE – POLE « enfermement et expulsion », *fiche réflexe sur l'assignation à résidence*, mars 2019.

50. CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Arrêt n°2017-674, 1^{er} décembre 2017.

lieux peut en effet y être assigné·e à résidence. Se côtoient alors dans un logement destiné en théorie à l'accueil, des personnes en instance de demande d'asile et des personnes assignées à résidence.

Outre les violations des droits humains que nous évoquions au point précédent concernant l'assignation, ces centres permettent un contrôle accru sur leurs résident·e·s⁵¹. Mentionnons également que les lieux abritant les PRADHA, en majorité des anciens hôtels « Formule 1 », ne satisfont souvent pas aux standards exigés en termes de protection des droits et d'hébergement dans la dignité⁵².

En novembre 2017, se tenait en France (à Rennes) un colloque organisé par l'Observatoire de l'enfermement des étrangers (OEE), intitulé « Les nouvelles formes d'enfermement des personnes étrangères : de l'accueil à l'enfermement ». Les acteurs et actrices de terrain en France estimaient indispensable qu'un tel colloque ait lieu non seulement parce qu'une multitude de structures nouvelles voient le jour dans le secteur de l'accueil des demandeurs de protection mais aussi parce que les missions de ces nouvelles structures ne sont plus tout à fait limitées à l'accueil. Sont ainsi apparues les CADA, les CARA, les PRADHA, les HUDA, les AT-SA, les CAO, les CHUM, les CAES et les DPAR⁵³. La description de chacun de ces acronymes n'est pas utile, **ce qui importe c'est la mécanique qui est à l'œuvre dans cet éclatement des structures d'accueil**. En effet, dans un même lieu, les missions se multiplient : accueillir, orienter, faire un *screening*, préparer au retour soit dans le cadre de Dublin, soit vers le pays d'origine, héberger en urgence, assigner à résidence, etc. Les personnes « accueillies » ont parfois des

51. LA CIMADE, *8 propositions pour l'accueil et contre la surveillance dans les lieux d'hébergement*, Paris, 29 août 2019.

52. OBSERVATOIRE DE L'ENFERMEMENT DES ÉTRANGERS, *Actes du colloque « Les nouvelles formes d'enfermement des étrangers : de l'accueil à la détention »*, Rennes, 25 novembre 2017, p.12.

53. MARIE HENOCQ, « Derrière les acronymes, des dispositifs qui contrôlent plus qu'ils n'accueillent » dans *De l'accueil à l'enfermement. Actes du colloque de Rennes*, éd. Observatoire de l'enfermement des étrangers, Rennes, 25/11/17, p.10-13.

statuts semblables mais se trouvent à des stades différents de la procédure (même s'il s'agit principalement de demandes de protection internationale)⁵⁴.

En outre, **une partie de ces structures sont désormais gérées par des acteur·rice·s privé·e·s issu·e·s du secteur marchand** (notamment Adoma qui appartient au Groupe SNI). Ainsi, les personnes étrangères concernées et les professionnel·le·s qui les entourent sont en perte de repères. Cela entraîne une diminution de l'effectivité des droits fondamentaux (en particulier du droit d'asile)⁵⁵ et participe de la création de ce que Claire Rodier nomme des « zones grises de l'enfermement »⁵⁶.

Avec cet exemple français apparaît clairement un danger propre au développement des alternatives. En effet, **le paradigme général dans lequel toutes ces nouvelles structures hybrides sont créées reste fondamentalement celui du retour des personnes et non de leur accueil dans des conditions humaines et dignes. Un vrai accueil se constitue notamment de lieux adaptés et de procédures claires et explicites permettant aux personnes concernées, mais également aux professionnel·le·s qui tentent de les aider, de faire valoir leurs droits.**

LE PARADIGME QUESTIONNANT DES ALTERNATIVES...

De réelles alternatives ou une extension du filet de contrôle ?

La notion d'extension du filet de sécurité ou de contrôle nous vient des politiques criminelles et carcérales. Elle émerge autour

54. MARIE HENOCQ, « Derrière les acronymes, des dispositifs qui contrôlent plus qu'ils n'accueillent », p.11.

55. CAROLINE MAILLARY, « Les stratégies de placement en fuite en Ile-de-France » dans *De l'accueil à l'enfermement. Actes du colloque de Rennes*, éd. Observatoire de l'enfermement des étrangers, Rennes, 25/11/17, p.16.

56. CLAIRE RODIER, « Les zones grises de l'enfermement » dans *De l'accueil à l'enfermement. Actes du colloque de Rennes*, éd. Observatoire de l'enfermement des étrangers, Rennes, 25/11/17, p.3.

des discours et des mises en œuvre de dispositifs proposant une voie alternative à la peine de prison classique. En Belgique, ces alternatives sont notamment la pose d'un bracelet électronique, la transaction pénale et la libération conditionnelle. Ces dispositifs peuvent prendre place tant en amont d'une sentence qu'être l'objet même de la condamnation ou encore intervenir en fin de peine afin d'écourter l'incarcération.

L'extension peut se définir de façon générale comme une dérive néfaste des réformes instaurant des alternatives à la détention. Autrement dit, il s'agit de mettre en valeur le fait qu'en étendant le panel des dispositifs de coercition des personnes, le nombre de personnes mises sous contrôle augmente. Au lieu d'adresser ces dispositifs aux personnes qui, antérieurement au dispositif alternatif, aurait été placées en détention, on accroît la capacité de contrôle et de sanction⁵⁷. Ainsi, les alternatives ne remplacent pas le dispositif de base qu'est l'emprisonnement mais sont un moyen d'étendre le contrôle et la punition.

Si, en matière de politique criminelle, l'objectif des dispositifs alternatifs vise avant tout à la réduction de la population carcérale, de la récidive et du coût des peines⁵⁸, il est intéressant de revenir sur les objectifs des alternatives en matière de détention administrative. Existe-t-il ou non un intérêt pour les autorités à ce que se développent des possibilités plus grandes de contrôle et de contrainte des personnes en matière de politique migratoire ?

Tout d'abord et en partant des centres fermés eux-mêmes, **les objectifs poursuivis** par le placement en ces lieux de détention sont l'exécution d'une décision administrative (l'OQT), l'expulsion du territoire des personnes ne disposant pas ou plus du droit d'y séjourner, et l'assurance donnée à une

57. ELENA KANTOROWICZ, « *The Net-Widening problem and its solutions : The roads to a cheaper sanctioning system* », University of Rotterdam, décembre 2013, p.5.

58. ELENA KANTOROWICZ, *Op. Cit.*, p.6.

opinion publique insécurisée par la « présence étrangère » que l'État agit en la matière.

Au vu de ces objectifs, quel serait l'intérêt d'étendre le filet ? Relativement au troisième objectif, cela n'est pas évident puisque pour communiquer à ladite opinion publique, une assignation à résidence ou une maison de retour, c'est beaucoup moins fort symboliquement qu'un centre fermé. Néanmoins, pour assurer l'exécution d'un plus grand nombre des OQT délivrés par l'OE, développer les alternatives est loin d'être incohérent.

En partant à présent des alternatives, on constate que d'une part, elles visent aussi à l'exécution des décisions en matière de retour mais de « façon plus humaine » qu'un centre fermé, d'autre part, elles permettent de respecter l'échelle de la coercition (la détention n'étant qu'une « mesure de dernier ressort » selon la Directive retour). Autrement dit, les alternatives prennent aussi place en amont d'une détention en centre fermé, elles peuvent éventuellement être un « sas d'accès »...

Au travers de l'exemple des unités familiales fermées (UFF) qui ont vu le jour en juillet 2018 et qui jouxtent le centre fermé 127*bis*, on observe en effet que les maisons de retour ont joué le rôle de « sas » pendant un recours qui suspendait la détention en UFF. À ce titre, on peut aussi penser au « trajet de retour » présenté précédemment qui fait à la fois office de couloir vers l'aéroport mais introduit également des étapes dans le niveau de mise sous contrôle des personnes ayant introduit une demande de protection internationale.

La question est alors de savoir **qui** est la personne étrangère qui « bénéficierait » d'une alternative. On voit que les alternatives ou les dispositifs présentés comme tels s'adressent à des publics spécifiques ; les familles avec enfants mineurs ou les personnes déboutées de la protection internationale. On aurait pourtant pu croire que les alternatives tenteraient davantage de

participer à la diminution du nombre de personnes dites « sans-papiers » (qu'on évalue grossièrement à 150 000 personnes en Belgique). Puisque les centres fermés ne représentent « que » 800 places, des alternatives semblent en effet nécessaires à une administration qui délivre des décisions de retour et veut les voir respecter.

Si une place dans une alternative est censée remplacer (juridiquement et sociologiquement) une place de centre fermé, elle devrait s'adresser prioritairement aux personnes dites « sans-papiers » seules ou en familles, ex-demandeur-se-s de protection ou non. La pratique montre pourtant le contraire⁵⁹. Aujourd'hui, les alternatives s'adressent à des publics précédemment non visés par les centres fermés (temporairement ou de façon anecdotique) et peuvent donc amener à une forme d'extension du filet de contrôle.

Précisons tout de même qu'il ne s'agit pas ici de privilégier le centre fermé pour la seule raison qu'il ne tendrait pas à l'extension du filet de contrôle. On sait bien que l'extension du parc des centres fermés ne tient qu'au fil de la velléité politique. Mais le centre fermé a le mérite de visibiliser clairement l'objectif poursuivi : contraindre, à tout prix, au retour. Cet objectif, et les moyens pour y parvenir, sont ancrés dans la violence (physique, psychologique, institutionnelle). Cela apparaît moins distinctement avec les alternatives : celles-ci se parant d'objectifs humanistes et non-coercitifs étendent les catégories de personnes concernées par une mesure visant un retour plus ou moins forcé. **Ces alternatives étendent non seulement le contrôle des corps mais viennent aussi confirmer la nécessité des centres fermés, et cela, sans s'en revendiquer.** La notion d'extension du filet a donc, dans ce contexte aussi, le mérite de mettre en évidence, le caractère hypocrite des dispositifs dits « alternatifs ».

59. Les alternatives s'adressent quasi exclusivement aux familles avec enfants mineurs, qu'elles aient demandé la protection internationale ou non.

Mettre fin à l'illégalisme et aux centres fermés

Les politiques migratoires des dernières décennies n'ont fait que se durcir et ce, au détriment du respect des droits fondamentaux des personnes. C'est ce que soutiennent la LDH et d'autres organisations de défense des personnes étrangères depuis de nombreuses années.

Pour exemples, en 2011, une réforme de la procédure de regroupement familial instaure des conditions supplémentaires en termes de revenus et de logement suffisant ; en 2013, une révision du code de la nationalité renforce les conditions d'accès et notamment, l'augmentation des frais administratifs ; en 2016, une gigantesque réforme du droit d'asile où se perdent les meilleur·e·s praticien·ne·s de la matière, instaure ou étend des notions d'exclusion ou de retrait ainsi que des procédures accélérées ; dans le même temps, les critères de régularisation sont toujours inexistantes...

À ces restrictions s'ajoutent le renforcement de rafles policières organisées dans l'unique but d'interpeller des personnes en séjour irrégulier et l'apparition des interdictions d'entrée qui sont notifiées avec les OQT, qui suspendent l'octroi d'un nouveau visa pendant plusieurs années (entre 2 et 10 ans). Enfin, le dispositif SEFOR mis en œuvre en 2011 qui tente d'améliorer le suivi des décisions prises par l'OE (les OQT, donc) au niveau local, dans les administrations communales, est aussi un élément significatif de la volonté de contrôle et de surveillance des personnes étrangères en vue de leur retour.

La double conséquence de ces réformes est, d'une part, de renforcer l'image de la personne migrante fraudeuse et abusant du système ou incapable de se conformer à l'ordre public, et d'autre part, d'entraîner la délivrance de plusieurs dizaines de milliers d'ordres de quitter le territoire (OQT) chaque année. En effet, ne plus répondre aux conditions fixées par la loi donnant accès au séjour aura comme résultat, la notification d'un OQT

par l'OE. À l'issue du délai précisé par l'OQT, la personne se retrouvera en séjour dit « irrégulier » ou « illégal ». Et si l'on considère que le terme « illégal » est un abus de langage en vue de confirmer le profil de criminel en puissance de la personne étrangère (personne n'est illégal, seuls les faits peuvent l'être), c'est malheureusement fondé d'un point de vue juridique. En effet, l'article 75 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers⁶⁰, fait du séjour irrégulier un délit susceptible d'être sanctionné par une peine d'emprisonnement et une amende⁶¹. **Cette pénalisation du séjour irrégulier constitue un socle de la vision négative et criminelle que notre société se fait de la personne étrangère.**

Il faut encore évoquer l'immense précarité dans laquelle le séjour irrégulier plonge les personnes concernées. Être « sans-papiers » c'est concrètement subir une absence d'existence d'un point de vue administratif, ce qui entraîne des obstacles à tous les niveaux pour exercer ses droits les plus fondamentaux (aide sociale, soins médicaux, dépôt de plainte, etc.).

En 2017, 44 970 OQT ont été délivrés par l'OE⁶² à l'issue soit d'une arrestation, soit d'une décision négative. À ces presque 45 000 décisions, plusieurs suites peuvent être données :

- Le départ autonome : 1 483 enregistrés en 2017.
- Le retour volontaire : 4 033 enregistrés en 2017.
- Le retour forcé : 4 503 enregistrés en 2017⁶³.

En faisant la somme des types de retours (autonomes, volontaires, forcés), on obtient 10 019 OQT a priori exécutés. Sur les 34 951 restants, certains seront annulés et/ou suspendus par le CCE mais probablement pas l'entièreté. Il faut préciser

60. M.B. du 31-12-1980.

61. M.B. 22-12-1992.

62. MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, p.11.

63. MYRIA, *Retour, détention et éloignement des étrangers en Belgique*, p.6.

également qu'un OQT peut concerner soit plusieurs personnes quand il s'agit d'une famille, soit plusieurs fois la même personne lorsque celle-ci se voit délivrer plusieurs décisions.

Ceci étant, on peut considérer que le système belge produit environ 30 000 nouveaux « sans-papiers » par an. Ne serait-ce pas là l'origine du problème ? Un système sociétal qui chaque année plonge plusieurs dizaines de milliers d'êtres humains dans l'invisibilité et dans une zone de non-droit totale ? **Est-il vraiment impensable d'imaginer de suspendre ces 45 000 OQT délivrés chaque année et d'envisager alors la régularisation du séjour de ces personnes pour qu'elles puissent travailler de façon déclarée, participer pleinement à la société, et vivre en dignité et en droits ?**

La politique du tout au retour

Avant d'en venir aux recommandations, nous proposons un dernier angle de réflexion afin d'interroger l'orientation des politiques migratoires actuelles qui ont fait du retour un des objectifs essentiels. Depuis la directive « retour », on peut considérer qu'il existe une volonté affichée de faire du retour une issue normale, voire inhérente à l'acte de circuler. Dès lors que le retour est la norme, les dispositifs permettant de faire de ce retour une réalité sont devenus incontournables. Précisons que pour la Belgique et bien d'autres États membres, les centres fermés ne sont pas apparus à l'issue de la directive « retour », celle-ci a davantage poussé à la création de dispositifs dits alternatifs et permettant la mise en place d'étapes précédant la détention, dispositif de coercition ultime.

Il est évident que pour une organisation comme la LDH, des initiatives pour éviter un passage en centre fermé sont un élément positif, ce lieu demeurant profondément problématique en terme de respect des droits fondamentaux. Ceci étant, nous avons vu dans les points précédents qu'un dispositif se déclarant « alternatif » n'est pas forcément exempt

de questionnements. La vigilance reste donc de mise pour ne pas voir éclore une multitude de lieux aux missions floues et qui concerneraient des publics non visés par l'enfermement en centre fermé. Par ailleurs, au vu de l'orientation politique migratoire actuelle centrée sur le retour, précisons bien que les alternatives présentées dans cette étude ne sont pas des alternatives au retour mais bien à la détention. De retour, il en sera de toute façon question, qu'il soit contraint ou « volontaire ». Ainsi, l'alternative permet aussi d'une part d'ancrer le retour comme une solution durable pour la personne et d'autre part de tendre, par étapes, vers le centre fermé (elle rend celui-ci possible, légitime).

Si l'on pousse la logique à son paroxysme, dès lors que les autorités démontreront qu'il a d'abord été proposé à une personne de rentrer volontairement, d'éventuellement rester pour cela dans sa propre habitation et de bénéficier d'une aide financière pour couvrir le prix du billet d'avion, ils et elles seront nombreux-euses à considérer qu'il est légitime d'en venir à la force pour imposer un retour...

Par ailleurs, contrôler les centres fermés est déjà hautement problématique, comment ferons-nous alors si le dispositif de coercition est confiné dans la sphère privée ? Le danger d'invisibilisation de la problématique est grand.

Les « alternatives » **appellent à la vigilance**

Nous ne le répéterons jamais assez, mais **la seule réelle alternative à la détention, c'est la liberté.**

Néanmoins, nous souhaitons mettre en valeur des points de vigilance cumulatifs qui nous paraissent essentiels lorsque l'on souhaite envisager concrètement une alternative.

Il n'est donc pas question ici de déterminer ce que serait une bonne alternative mais bien **ce qu'est une mauvaise alternative.**

Ainsi, si un seul de ces points apparaît dans le dispositif alternatif envisagé, il ne sera pas considéré comme satisfaisant du point de vue des droits fondamentaux :

- s'il y a limitation de la liberté de circulation à l'intérieur du lieu et limitation d'aller et venir à l'extérieur de celui-ci ;
- s'il y a utilisation d'instruments ou d'outils technologiques en vue de la surveillance ou de la sécurité (ex. caméras, bracelet électronique) ;
- si le lieu est géographiquement isolé et en particulier des services inhérents à l'exercice des droits humains : BAJ, écoles, transports en commun fréquents, associations, etc ;
- si les membres du personnel social, infirmier et médical travaillant au sein de l'alternative dépendent directement de l'OE et ne sont pas soumis au secret professionnel ; si les profils de fonction ne permettent pas de distinguer l'aide

du contrôle ;

- si le lieu s'adresse à des personnes aux statuts juridiques différents ou se trouvant à des stades de procédure différents rendant l'objectif de l'hébergement flou ;
- si la police peut intervenir dans le lieu en-dehors des prescrits légaux relatifs à la protection du domicile privé ;
- si aucun mécanisme de transparence et d'évaluation parlementaire n'est prévu et mis en oeuvre ;
- si aucun mécanisme de plainte individuelle n'est prévu et mis en oeuvre ;
- s'il n'y a pas de contrôle juridictionnel systématique et portant aussi sur les arguments d'opportunité.

Lexique des acronymes

AR : Arrêté royal

ATD : 'Alternative to detention'- Alternatives à la détention

BAJ : Bureau d'aide juridique

CCE : Conseil du Contentieux des Étrangers

CE : Conseil d'État

CEDH : Cour Européenne de droits de l'Homme ou Convention Européenne des droits de l'Homme

CGRA : Commissariat Général aux réfugiés et Apatrides - Agence en charge de l'examen des demandes de protections internationales

DPI : Demande de protection internationale

LDH : Ligue des droits humains

MYRIA : Centre fédéral des migrations

OE : Office des Étrangers - Administration en charge de l'exécution de la politique migratoire

OQT : Ordre de Quitter le Territoire - Décision administrative délivrée par l'OE à l'issue d'une arrestation et/ou d'une décision négative dans une procédure

UFF : Unités Familiales Fermées - Lieu de détention pour familles avec enfants mineurs en vue de leur expulsion forcée du territoire

Bibliographie

OUVRAGES

MATHIEU BIETLOT, *L'horizon fermé. Migrations, démocratie ou barbelés*, Espace de Libertés, Bruxelles, 2009.

RESEAU MIGREUROP, Atlas des Migrants en Europe. Approches critiques des politiques migratoires, éd. Armand Colin, 2017, p.56.

ARTICLES

MA.P., *Des migrants en centres fermés témoignent de violence de la part de policiers lors de tentatives d'expulsion forcée*, in La Libre Belgique consultée en ligne : <https://www.lalibre.be/belgique/societe/des-migrants-victimes-de-violences-policiers-lors-de-leur-rapatriement-force-j-ai-ete-torture-par-4-hommes-et-une-femme-ils-m-ont-traite-comme-un-animal-5dce80fff20d5a0c-46c4d764>, Bruxelles, 15 novembre 2019.

GETTING THE VOICE OUT, *Parloir spontané au centre fermé pour femmes*, consulté en ligne : http://www.gettingthevoiceout.org/category/temoignages/?lang=fr_be, Bruxelles, 1^{er} décembre 2019.

CEDRIC VALLET, *Sefor : des sans-papiers ciblés jusque chez eux*, in l'Alter Echos consulté en ligne : <https://www.alterechos.be/sefor-des-sans-papiers-cibles-jusque-chez-eux>, Bruxelles, 2015.

MARY BOSWORTH, *Alternatives to Immigration Detention : A Literature Review*, Centre for Criminology of University of Oxford, 2016.

ELENA KANTOROWICZ, « *The Net-Widening problem and its solutions : The roads to a cheaper sanctioning system* », University of Rotterdam, décembre 2013.

RAPPORTS

MYRIA, Retour, *détention et éloignement des étrangers en Belgique*, Myriadoc 8, Bruxelles, décembre 2018.

CIRE, LDH, MRAX, CARITAS INTERNATIONAL, JRS BELGIUM, POINT D'APPUI, *État des lieux des centres fermés en Belgique*, Bruxelles, décembre 2016.

PLATE-FORME MINEURS EN EXIL, *Détention des enfants en familles en Belgique : Analyse de la théorie et de la pratique*, Bruxelles, 2015.

COMMISSION EUROPÉENNE, *établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour*, Bruxelles, octobre 2015.

LA CIMADE, *fiche réflexe sur l'assignation à résidence*, Paris, mars 2019.

LA CIMADE, *8 propositions pour l'accueil et contre la surveillance dans les lieux d'hébergement*, Paris, août 2019.

OBSERVATOIRE DE L'ENFERMEMENT DES ÉTRANGERS, *Actes du colloque « Les nouvelles formes d'enfermement des étrangers : de l'accueil à la détention »*, Rennes, 25 novembre 2017.

MARIE HENOCQ, « Derrière les acronymes, des dispositifs qui contrôlent plus qu'ils n'accueillent » dans *De l'accueil à l'enfermement. Actes du colloque de Rennes*, éd. Observatoire de l'enfermement des étrangers, Rennes, 25 novembre 2017.

CAROLINE MAILLARY, « Les stratégies de placement en fuite en Ile-de-France » dans *De l'accueil à l'enfermement. Actes du colloque de Rennes*, éd. Observatoire de l'enfermement des étrangers, Rennes, 25 novembre 2017.

CLAIRE RODIER, « Les zones grises de l'enfermement » dans *De l'accueil à l'enfermement. Actes du colloque de Rennes*, éd. Observatoire de l'enfermement des étrangers, Rennes, 25 novembre 2017.

TEXTES LÉGAUX

RÈGLEMENT (UE) No 604/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

DIRECTIVE du 2008/115/UE 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.

DIRECTIVE du 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

LOI du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.

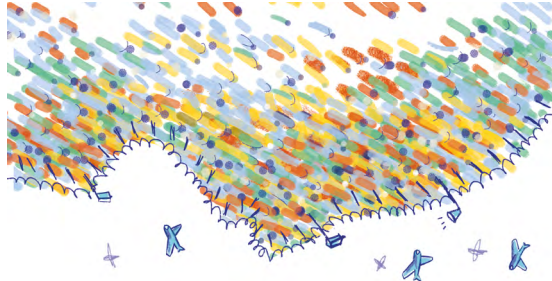
CODE FRANÇAIS DE L'ENTREE ET DU SEJOUR DES ETRANGERS ET DU DROIT D'ASILE du 15 novembre 2006, regroupant les dispositions législatives et réglementaires relatives au droit des étrangers.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Arrêt n°2017-674, 1^{er} décembre 2017.

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.

UFAS, *Code de déontologie belge francophone des Assistants Sociaux*, Bruxelles, 1985.

ALTERNATIVES À LA DÉTENTION DES PERSONNES ÉTRANGÈRES



ALTERNATIVES À LA DÉTENTION DES PERSONNES ÉTRANGÈRES

Étude 2020

Ligue des droits humains asbl

22, Rue du Boulet - 1000 Bruxelles

Tél 02 209 62 80

Email ldh@liguedh.be

www.liguedh.be

Dons & cotisations IBAN BE89 0000 0001 8285