

Elections mai 2024



Mémorandum
Janvier 2024



BELGIUM

Notre travail

Le JRS Belgium travaille sur la **détention administrative de migrants**. Depuis 21 ans, nous sommes **sur le terrain** et visitons les différents centres fermés que nous appelons centres de détention administrative (CDA). Nous y accompagnons les personnes enfermées et défendons leurs droits. Actuellement, nous visitons chaque semaine trois des six centres qui existent en Belgique : Bruges, Caricole et Merksplas. Nous sommes aussi la seule organisation présente dans les « maisons de retour », « maisons FITT », ou centres de détention pour familles. Fort de notre expérience, nous témoignons de la réalité observée en détention et de l'effet de l'enfermement sur les individus.

C'est parce que nous constatons chaque semaine comme la **détention abime et est inhumaine** que nous plaidons pour un **changement de paradigme**. La détention doit devenir une ultime alternative. Les centres de détention sont de plus **coûteux et inefficaces**. Une personne migrante détenue coûte €237/jour hors frais de personnel et autour de 35% des personnes détenues ne sont pas éloignées. La grande majorité de celles qui le sont, le sont soit vers des pays européens, soit vers des pays dont les ressortissants n'ont pas besoin de visa pour revenir en Belgique. Ceci n'est pas durable. Des **alternatives** doivent être mises en place. C'est afin de rendre crédible ce changement de paradigme que nous avons lancé notre projet pilote *Plan Together* afin de tester le *case management* comme alternative à la détention. Les premiers résultats sont prometteurs, tout comme les exemples à l'étranger.



Nos propositions

Le changement de paradigme pour lequel nous plaidons ne peut, réalistiquement, pas advenir du jour au lendemain. Pendant cette législature, le gouvernement a confirmé le projet d'extension des centres de détention du gouvernement précédent. En même temps, des projets pilotes d'hébergement et d'orientation de personnes sans-papiers ont été lancés par les villes de Gand et Anvers, un accord (incomplet) de ne plus détenir les enfants a été trouvé et certaines catégories de personnes inéloignables auront accès à un titre de séjour, ce qui préviendra leur détention. Le **développement d'alternatives** d'une part et la **soustraction de certains groupes de personnes à la détention** de l'autre, voilà selon nous le **chemin à prendre** pour concrétiser ce changement. C'est dans cette lignée que s'inscrivent les propositions qui suivent.

Enfants et mineurs étrangers non accompagnés

Constats

Il n'y a **pas de façon approprié pour enfermer des enfants** ou des mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Cela **porte toujours atteinte** à leur **intégrité**. Le **cadre juridique actuel** permet toutefois leur **détention dans deux cas**. Lorsqu'il est décidé de recourir à la détention, aucune analyse transparente de l'intérêt supérieur de l'enfant n'est faite.

Lorsqu'un **MENA** se présente **à la frontière** et que des doutes sont émis sur son âge, il est alors détenu le temps de vérifier son âge. La loi stipule que ceci doit avoir lieu dans les six jours, mais en pratique ce délai est régulièrement dépassé. La manière d'estimer l'âge consiste en une radiographie osseuse. La fiabilité de ce test médical est contestée par de nombreux scientifiques depuis des années.

Des enfants sont encore toujours détenus avec leurs parents dans les **CDA pour familles**. Un titre de détention est pris à l'encontre des familles, elles sont arrêtées de manière souvent traumatisante et déplacées, leurs libertés sont restreintes et les droits de l'enfant violés. Trop d'enfants montrent ainsi des troubles psychosociaux, les enfants de plus de 12 ans sont pas scolarisés, l'accès aux loisirs est limité,...

Recommandations

- Donner le **bénéfice du doute** au MENA déclaré à la frontière de sorte que la procédure d'estimation de l'âge se fasse depuis un centre d'accueil et non en détention ;
- Introduire un mécanisme de contrôle afin que le **délai de six jours** soit **respecté** (par exemple via un recours en extrême urgence ou un contrôle automatique de la chambre du conseil compétente) ;
- En accord avec les recommandations internationales, introduire une **procédure multidisciplinaire pour déterminer l'âge** d'une personne ;
- Intégrer une **analyse** motivée explicite, indépendante et multidisciplinaire de **l'intérêt supérieur de l'enfant** dans toutes les procédures les concernant ;
- Inscrire **l'interdiction totale de la détention d'enfants** pour des raisons migratoires dans la loi. Ceci implique la suppression des CDA pour familles ;
- Utiliser éventuellement ces centres pour accueillir les familles sans abris sans titre de détention et avec un encadrement qui permette à ces familles de travailler à une solution durable avec l'aide d'accompagnateurs indépendants.

Etrangers au profil vulnérable

Constats

De manière paradoxale, la crise de la Covid a eu pour conséquence que les **migrants vulnérables** (femmes enceintes, personnes LGBT+, personnes souffrant de maladies graves,...) n'ont plus été détenus. Maintenant que la pandémie fait partie du passé, ces personnes – sur qui la **détention** a un **impact** plus important sur **l'intégrité physique et mentale** – sont à nouveau enfermées. L'Office des étrangers reste l'acteur principal pour ordonner leur libération. Le pouvoir judiciaire ne peut que contrôler la légalité de la détention. La loi ne prévoit rien pour les personnes vulnérables.

Recommandations

- Mettre en place un cadre réglementaire clair, uniforme et contraignant pour **l'identification et le screening de la vulnérabilité**. Le cadre opérationnel dans les centres d'accueil Fedasil peut servir de base. Les sensibilités liées au genre et l'orientation sexuelle doivent être prises en compte ;
- Mettre en place un **contrôle judiciaire en opportunité automatique** des décisions de détention dans les 24h suivant l'arrestation ;
- Lier des conséquences directes à l'identification de la vulnérabilité en développant un cadre contraignant pour la mise en œuvre d'**alternatives à la détention** (voir infra).

Demandeurs de protection internationale à la frontière

Constats

A leur arrivée à la frontière, les personnes qui demandent la protection internationale sont **systematiquement détenues** au centre de Caricole lorsqu'elles ne sont pas en possession d'un document leur permettant d'entrer sur le territoire. En d'autres mots, la détention est la première chose à laquelle elles sont confrontées à leur arrivée en Belgique. Cela vaut aussi pour les familles avec enfants mineurs. L'enfermement de personnes originaires de pays avec un taux de reconnaissance n'a pourtant aucun sens, étant donné qu'elles recevront la protection. 50% des personnes libérées de Caricole le sont suite à l'obtention de la protection.

Recommandations

- **Arrêter** la **détention systématique** de demandeurs de protection internationale à la frontière ;
- **Intégrer** les **familles** avec enfants mineurs qui demandent la protection à la frontière directement dans le **réseau d'accueil**.

Personnes qui ne peuvent pas retourner dans leur pays

Constats

Une personne migrante ne peut être **détenue que** lorsqu'il existe de réelles **perspectives d'éloignement**. Ce n'est jamais le cas pour les personnes dites « **inéloignables** » qui ne peuvent – pour des raisons pratiques ou légales – pas retourner dans leur pays mais qui n'arrivent pas non plus à obtenir un séjour en Belgique.

Recommandations

- Introduire dans la loi une procédure et des **critères** permettant à l'Office des étrangers de **constater l'inéloignabilité**. La demande peut être introduite par lettre recommandée à l'OE qui doit alors prendre une décision dans un délai défini. Un appel peut être introduit auprès du Conseil du contentieux des étrangers ;
- **Interdire la détention** lorsque l'inéloignabilité est constatée.

Personnes avec de la famille proche

Constats

Depuis une dizaine d'années, de nombreuses personnes avec de la famille proche à l'extérieur sont détenues. En 2023, **40%** des personnes enfermées à Bruges et Merksplas **avaient à l'extérieur une compagne ou/et un enfant mineur** belge ou avec séjour. Ces personnes étaient éligible au regroupement familial mais ont pourtant été détenues. La **majorité** a aussi fini par être **rapatriée**. Les conséquences néfastes de la détention sont connues. Elles se répercutent inévitablement sur la famille et ne sont alors pas que d'ordre psychologique, mais aussi financier, relationnel ou encore pratique.

Il arrive aussi qu'une famille soit séparée par les lieux de détention : un parent et les enfants se retrouvent en centre pour famille tandis que l'autre parent se retrouve en centre de détention.

Recommandations

- Inscrire dans la loi l'**interdiction de la séparation des familles** (au besoin en prévoyant une exception précisément encadrée pour les cas d'ordre public lourds entourées des garanties procédurales nécessaires) ;
- Faire en sorte que la **vie familiale** et **l'intérêt supérieur de l'enfant** deviennent des **considérations primordiales** lorsqu'est prise une décision de retour et de recourir à la détention ;
- Prévoir explicitement la possibilité pour **l'étranger détenu d'introduire** une demande de **regroupement familial** ainsi que ses modalités. Suspendre la détention une fois que cette procédure court.

Développer et investir dans les alternatives à la détention (ATD)

Constats

Développer les alternatives à la détention est la seule manière de rompre avec la pratique actuelle érigeant la détention administrative comme pierre angulaire de la politique de retour. C'est aussi une **obligation** pour les états membres de l'**UE**. Les objectifs du politique, du secteur associatif et des personnes sans papiers sont moins éloignés les uns des autres qu'on pourrait le penser. Tous veulent une **solution humaine, équitable** et surtout **opportune** pour la situation de séjour irrégulier d'un grand groupe de migrants sur le territoire.

La Belgique **n'applique presque pas** de **mesures moins contraignantes** avant de décider de recourir à la détention. Le gouvernement actuel a certes fait les premiers

pas vers l'élaboration de mesures alternatives en déployant l'ICAM et en lançant des projets pilotes pour les personnes sans papiers. Malheureusement, nous constatons que l'ICAM n'est pas indépendant, pas assez intégral et trop axé sur le retour.

Le **case management** indépendant permet aux individus de reprendre le contrôle de leur situation migratoire et de mettre fin à leur séjour irrégulier sur le territoire. Il encourage les personnes à participer de manière proactive aux procédures migratoires qui les concernent. Une étude portant sur 250 initiatives de solutions alternatives à la détention basées sur la gestion des cas dans 60 pays à travers le monde a démontré que cette forme d'alternative est **plus efficace, plus humaine et moins coûteuse** que la détention

Recommandations

- Faire en sorte que l'implémentation d'une alternative ne mène pas à une forme alternative de détention ;
- Dans un premier temps, **mettre en place des ATD se basant sur le case management** indépendant qui mettent la personne au centre, garantissent l'accès aux droits et mettent en avant des solutions durables à la situation irrégulière. Ce n'est que lorsque l'évaluation individuelle révèle que cette mesure est insuffisante qu'il est permis de recourir à une mesure plus contraignante. Cette décision doit toujours être motivée par écrit ;
- **Investir** de manière structurelle dans des **projets pilotes** offrant un accueil et un accompagnement vers des perspectives d'avenir pour les personnes sans papiers, y compris pour les familles avec enfants. Faire usage d'exemples positifs comme le *community based assessment and placement model* de l'International Detention Coalition (IDC) et le Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen aux Pays-Bas.

Autres recommandations en lien avec la détention administrative

Les recommandations qui suivent vont au-delà de l'implémentation d'ATD et de la soustraction de certaines catégories de personnes à la détention. Elles sont en phase avec ce que nous avons constaté au cours des dernières années dans les centres.

- Respecter le **délai légal de détention**. Après une tentative d'éloignement avortée, ce délai est automatiquement remis à zéro. Le délai légal d'enfermement de huit mois n'est ainsi pas respecté. Ce délai devrait par ailleurs **être réduit** comme c'est le cas dans les pays voisins. Non seulement car nous voyons au fil des mois la santé mentale des personnes se dégrader de manière irréversible, mais aussi parce que la pratique a démontré qu'il n'y a aucune causalité entre la durée de détention élevée et la possibilité de retour.

- Augmenter la **transparence** de la **procédure de retour**. Certaines décisions de retour ne sont ainsi que peu motivées, notamment celles prises pour les personnes à la frontière. Plus de transparence dans le fonctionnement de la Cellule Article 3, chargée d'évaluer le risque de refoulement, est nécessaire. L'instauration d'une procédure de signalement aiderait au respect de ce principe. La Cellule devrait pour ce faire bénéficier d'une certaine indépendance ;
- **Encadrer** la **notion** « **d'ordre public** » qui sert à justifier de nombreuses décisions de détention à l'aide de critères clairs ;
- **Améliorer l'aide juridique** en détention.



Nos dernières publications

- JRS Belgium, *Séparation de familles par la détention*, février 2024, [disponible en ligne](#).
- JRS Belgium, *Centres de détention pour migrants : rapport 2022*, septembre 2023, [disponible en ligne](#).
- JRS Belgium & coalition Move, *Quel avenir pour les personnes inéloignables du sol belge ?*, juin 2023, [disponible en ligne](#).
- JRS Belgium, *Vulnérabilité en détention*, mars 2023, [disponible en ligne](#).
- JRS Belgium, *Plan Together : la gestion de cas comme alternative à la détention de migrants*, février 2023, [disponible en ligne](#).
- JRS Belgium, *Centres de détention pour migrants : rapport 2021*, novembre 2022, [disponible en ligne](#).
- JRS Belgium & coalition Move, *Contribution à la réforme du code de la migration*, juillet 2021, [disponible en ligne](#).
- JRS Belgium & Plate-forme Mineurs en Exil, *Les maisons de retour : une alternative à la détention à part entière, efficace et respectueuse des droits de l'enfant ?*, janvier 2021, [disponible en ligne](#).