

# DÉTENTION À LA FRONTIÈRE

DE DEMANDEURS D'ASILE



## Rapport

juin 2026



BELGIUM

---

Jesuit Refugee Service Belgium  
Rue Maurice Liétart 31/9, 1150 Bruxelles - Belgique  
Tél : +32 2 738 08 18 – Email : [info@jrsbelgium.org](mailto:info@jrsbelgium.org)

Ce rapport est téléchargeable sur le site :  
[www.jrsbelgium.org](http://www.jrsbelgium.org)

Date de publication : juin 2026  
Rédaction & lay-out : Nicolas Wéry  
Editeur responsable : Jörg Gebhard  
Suivez-nous :



# SOMMAIRE

<b>5</b>	<b>INTRODUCTION</b>
<b>6</b>	<b>1. DÉTENTION, ASILE &amp; FRONTIÈRE</b>
<b>8</b>	<b>2. ITINÉRAIRE DU DEMANDEUR D'ASILE</b>
8	2.1 ARRIVÉE À LA FRONTIÈRE
11	2.2 Introduction d'une demande de protection internationale
13	2.3 DÉCISION DE REFOULEMENT...
15	2.4 ...ET DE DÉTENTION
21	2.5 Lieux de détention
23	2.6 Procédure d'asile en détention
28	2.7 Refoulement via Chicago
<b>33</b>	<b>CONCLUSION</b>

*Chaque être humain possède un droit fondamental à la liberté. Le JRS Belgium et ses partenaires de la coalition Move unissent leurs forces pour mettre fin à la détention de personnes pour raisons migratoires. Le terme « centre de détention (administrative) » est donc préféré à celui de « centre fermé » pour éviter la confusion avec les centres d'accueil pour demandeurs de protection internationale – aussi appelés centres ouverts. Avec ce choix terminologique, l'attention est mise sur la dure réalité de la détention. De plus, nous entendons inclure toutes autres formes de détention pour raisons migratoires, comme les maisons de retour que nous appelons « maisons de détention (administrative) ».*

## Introduction

Le 10 avril 2024, le Parlement européen a adopté le Pacte sur la migration et l'asile. Un des objectifs affichés est d'instaurer des procédures plus efficaces aux frontières de l'Union européenne (UE). Un système intégré de 'filtrage' des personnes franchissant sans autorisation les frontières est instauré afin qu'une décision rapide soit prise quant à l'octroi de l'asile ou au retour.<sup>1</sup>

En d'autres termes, le Pacte a vocation à transformer le traitement de personnes qui arrivent aux frontières de l'Europe, y compris celles qui demandent l'asile. Afin de garantir une « efficacité », celles-ci peuvent en effet être soumises à une procédure frontalière accélérée et placées en détention, en vu de leur éloignement en cas de décision négative concernant leur demande de protection.

Pour la Belgique, on peut se demander si ce système apportera, à première vue, des changements majeurs. JRS Belgium le constate semaine après semaine : la Belgique détient déjà de manière systématique les personnes qui demandent l'asile à la frontière, le plus souvent à Brussels Airport. Le Pacte demeure toutefois un ensemble de dix textes qui dépassent les mille pages. Plusieurs projets de lois viennent en transposer le contenu en droit belge. Ses effets sur la législation comme sur la pratique belges sont dès lors indéniables. Encore faut-il disposer d'une vision d'ensemble de la législation et de la pratique actuelles. Tel est l'objectif de ce rapport : présenter étape par étape ce qui se passe concrètement quand une personne arrive à Brussels Airport et demande l'asile.

Cet état des lieux permettra de mesurer les effets précis que le Pacte aura dans l'avenir. Dans le même temps, la pratique belge peut se révéler éclairante pour anticiper, dans les grandes lignes, ce que le Pacte instaurera aux frontières d'autres pays européens. L'utilité de ce rapport s'inscrit dès lors tant en amont qu'en aval de l'entrée en vigueur du Pacte, prévue pour juin 2026.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, *Nouveau pacte sur la migration et l'asile: instaurer un climat de confiance et un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité*, 23 septembre 2020, disponible en ligne.

# 1. Détention, asile & frontière

La détention administrative des étrangers existe en Belgique depuis 1988. Les autorités y recourent principalement pour éloigner du territoire belge des personnes migrantes en séjour irrégulier.<sup>2</sup> La détention peut également être utilisée afin d'empêcher l'entrée sur le territoire. C'est ce qui se passe lorsqu'une personne se présente à un poste-frontière belge sans satisfaire à l'ensemble des formalités d'entrée.

Les personnes concernées sont détenues dans l'un des six centres de détention administrative du pays ou, lorsqu'il s'agit de familles avec enfants mineurs, dans une maison de retour – que nous appelons maison de détention.<sup>3</sup> Elles sont privées de liberté non pas en raison d'un crime ou d'un délit qu'elles auraient commis, mais en raison de leur statut administratif.

Chaque année, la Belgique détient entre 6000 et 8000 personnes.<sup>4</sup> Depuis la pandémie de Covid-19, ce chiffre a légèrement diminué. Le tableau ci-contre reprend, à titre d'exemple, les derniers chiffres disponibles, ceux de 2024.

Nombre de centres de détention	6
Capacité des centres en 2024	459
Nombre de personnes détenues en 2024	4804
Nombre de maisons de détention pour familles	27 (répartis sur 5 sites)
Nombre d'adultes détenus en maisons de détention en 2024	217
Nombre d'enfants détenus en maisons de détention en 2024	304

La décision de recourir à la détention est prise par l'Office des étrangers (OE), qui agit au nom du ministre de l'Asile et de la Migration. L'OE est également responsable de la gestion journalière des centres et des maisons de détention.

En ce qui concerne la protection internationale, 34439 personnes ont demandé l'asile en Belgique en 2025.<sup>5</sup> L'accueil et l'hébergement des demandeurs de protection présents sur le territoire sont assurés par l'agence Fedasil.<sup>6</sup> Lorsqu'une

<sup>2</sup> Il s'agit en majorité de personnes dont la procédure de demande de séjour et/ou de recours s'est clôturée de manière négative et qui ont reçu un ordre de quitter le territoire.

<sup>3</sup> Les mineurs étrangers non-accompagnés ne sont (sauf exceptions) pas détenus.

<sup>4</sup> Voir les rapports d'activités de l'Office des étrangers, disponibles en ligne.

<sup>5</sup> CGRA, *Statistiques asile : aperçu de 2025*, 27 janvier 2025, disponible en ligne.

<sup>6</sup> La Belgique est confrontée depuis fin 2021 à une crise de l'accueil. Tous les demandeurs de protection internationale ne sont ainsi pas directement pris en charge. Voir : Amnesty International, *Unhoused and unheard – How Belgium's persistent failure to provide reception violates asylum seekers' rights*, 2 avril 2025, disponible en ligne.

personne ou une famille introduit une demande d'asile à la frontière, par exemple à l'aéroport de Bruxelles-National, sans remplir les conditions d'entrée sur le territoire, il est fréquent qu'elle soit transférée vers un centre ou une maison de détention.<sup>7</sup> En 2024, 753 demandes ont été introduites à la frontière, soit 1,9% du total des demandes.<sup>8</sup>

Enfin, quelques éléments de contexte sur la notion de frontière. La Belgique fait partie de l'espace Schengen. Cela signifie qu'une personne peut circuler à l'intérieur de cet espace sans documents de voyage. Les contrôles aux frontières internes n'y sont en principe pas effectués. En contrepartie, les contrôles aux frontières externes sont renforcés et harmonisés. Les modalités de ces contrôles ainsi que les conditions d'entrée sur le territoire belge sont ainsi régies par le Code frontières Schengen.<sup>9</sup>

La Belgique compte treize points de passage aux frontières externes : six aéroports, six ports et une gare ferroviaire internationale (le terminal Eurostar de la gare du midi). Ces treize postes-frontières constituent les points d'entrée internationaux où la police vérifie les conditions d'accès au territoire des personnes qui s'y présentent. Le poste où le plus de personnes se voient refuser l'accès au territoire est celui de l'aéroport de Bruxelles-National. Lorsqu'une personne se voit refuser l'entrée sur le territoire, elle est placée en détention dans l'attente de son retour ou de son « refoulement » vers l'autre côté de la frontière. Nous verrons plus loin quel effet l'introduction d'une demande d'asile peut avoir sur cette détention. En l'absence de frontières externes terrestres pour la Belgique, ceci peut paraître abstrait. Dans la pratique, la personne est renvoyée vers le dernier pays depuis lequel elle a voyagé.

	Frontières aériennes				Frontières maritimes		
	2022	2023	2024		2022	2023	2024
Bruxelles-national	1637	1672	1551	Anvers	0	1	0
Charleroi	608	794	1001	Gand	0	0	0
Bierset	3	7	4	Zeebruges Blankenberge	0	0	0
Deurne	0	2	0	Ostende Nieuport	0	0	0
Ostende	0	0	0				
Total	2248	2475	2556		0	1	0

<sup>7</sup> Depuis 2024, l'Office des étrangers parle de « lieux d'hébergement communautaires ».

<sup>8</sup> Myria, *Présentation réunion de contact*, 29 janvier 2025, p. 2, disponible en ligne.

<sup>9</sup> Règlement (CE) n°562/2006 du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

<sup>10</sup> Source : OE, *Rapport d'activités 2024, 2025*, p. 50, disponible en ligne. L'aéroport de Courtrai-Wevelgem et le terminal Eurostar ne sont pas repris dans les chiffres de l'OE.

## 2. Itinéraire du demandeur d'asile

Du moment de l'arrivée à un poste-frontière jusqu'à la libération ou le refoulement, la personne (ou la famille) peut traverser jusqu'à sept étapes.

### 2.1 Arrivée à la frontière

Lorsqu'une personne voyage vers la Belgique depuis un pays qui ne fait pas partie de l'espace Schengen, elle est soumise à un contrôle au poste-frontière.<sup>11</sup> Ce contrôle, en temps normal une simple formalité pour les résidents de cet espace, peut s'avérer laborieux pour les autres voyageurs. Il s'agit en effet de démontrer qu'on remplit toutes les conditions d'entrée prévues par le Code frontières Schengen.

Ce code a été intégré à la loi belge sur les étrangers du 15 décembre 1980 (loi sur les étrangers).<sup>12</sup> Il prescrit une liste de formalités qu'une personne doit satisfaire afin d'être admise sur le territoire. Ces conditions sont les suivantes :

- être en possession d'un passeport ou d'un document de voyage valide et (si requis) d'un visa ;
- justifier l'objet et les conditions de son voyage et disposer des moyens financiers suffisants pour la durée du séjour et le retour. Ces moyens varient d'un Etat européen à un autre. Pour un séjour de courte durée en Belgique, une personne doit disposer d'un montant d'au moins 45 euros par jour si elle séjourne chez des amis ou de la famille et de 95 euros par jour en cas de séjour à l'hôtel<sup>13</sup> ;
- ne pas être signalée comme non-admissible dans le Système d'information Schengen<sup>14</sup> ; et

<sup>11</sup> Il en va de même pour les personnes qui transitent vers un autre état de l'espace Schengen. C'est le premier pays d'arrivée qui est chargé du contrôle.

<sup>12</sup> Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du 15 décembre 1980, chapitre 2.

<sup>13</sup> OE, FAQ – *court séjour*, disponible en ligne.

<sup>14</sup> Certaines personnes reçoivent par exemple une « interdiction d'entrée » valable pendant un certain temps lorsqu'ils ont déjà précédemment été éloigné de force de l'espace Schengen.

- ne pas être considérée comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les relations internationales.<sup>15</sup>

Les agents présents aux guichets des postes-frontières constituent la première ligne du contrôle frontalier. Ils procèdent à une vérification générale des conditions d'entrée, examinent l'authenticité des documents à l'aide de scanners, vérifient les empreintes digitales des personnes munies d'un visa et consultent différentes bases de données (nationale, Interpol ou Schengen) afin de vérifier si la personne fait l'objet d'un signalement. En cas de doute, ou lorsque la personne demande l'asile, le formulaire ci-dessous est complété par l'agent. La personne sera alors redirigée vers la seconde ligne de contrôle pour un examen approfondi.

Stamp	HR IN : HR OUT : Name Immigration Officer	<b>INTERCEPTION NOTE</b> NR. [ ]
[ ]	[ ]	<b>BN/ /0..</b>
<input type="radio"/> ARRIVAL	<input type="radio"/> DEPARTURE	<input type="radio"/> TRANSFER
<input type="radio"/> GATE-CTL	<input type="radio"/> TRANSIT	<input type="radio"/> INAD
<input type="radio"/> DEPO		
<b>Name + Given names</b> <u>concerning:</u> Reason for check in second line:		<b>Nat.</b>
Transit to : [ ] at [ ] Hr [ ]		From / To :
		Flight nr .
<b>IMM</b> <input type="radio"/>	<b>FORGERY DESK</b> <input type="radio"/>	<b>PZ</b> <input type="radio"/>
<input type="radio"/> No visa <input type="radio"/> Expired visa <input type="radio"/> Visa Not valid <input type="radio"/> no sufficient means of subsistence <input type="radio"/> Unclear travel reason <input type="radio"/> No valid ID-doc. <input type="radio"/> SIS-HIT ( Art 96 ) <input type="radio"/> Seaman <input type="radio"/> Dublin agreement	<input type="radio"/> Photo substitution <input type="radio"/> Imposter / Look-a-Like <input type="radio"/> Visa p. ; <input type="radio"/> Stamps p. ; <input type="radio"/> Personal details <input type="radio"/> Political asylum <input type="radio"/> Risk assessment <b>INTEL</b> <input type="radio"/> On demand of screening <b>Judicial Police</b> <input type="radio"/>	<input type="radio"/> CSB Nr. <input type="radio"/> Reason: <input type="radio"/> SIS -HIT ( Art 95, 97, 98, 99 or 100 )
Officer : [ ]		Decision
1. [ ]		[ ]
2. [ ]		[ ]
3. [ ]		[ ]

Concrètement, à l'aéroport de Bruxelles-National, toutes les personnes qui doivent faire l'objet d'un contrôle de seconde ligne – quel que soit leur profil, y compris les mineurs étrangers non accompagnés (MENA) – sont conduites dans une même salle d'attente. Sur demande, elles peuvent y recevoir de l'eau, et de la nourriture y est distribuée à heures fixes. Cette salle d'attente est connectée aux bureaux de contrôle où interviennent trois services :

- le service immigration, chargé de vérifier de manière approfondie les conditions d'entrée ;
- le service faux documents, qui vérifie l'authenticité de documents et est également responsable de l'enregistrement des demandes de protection internationale ;

<sup>15</sup> Loi sur les étrangers, Art. 3.



- le service crime transfrontalier, qui intervient en cas de suspicion de traite ou de trafic d'êtres humains.

A ce stade, la police a l'obligation de fournir aux personnes contrôlées en seconde ligne des informations écrites, dans une langue qu'elles comprennent, concernant l'objectif de ce contrôle.<sup>16</sup>

Si, après vérification, il apparaît que la personne satisfait aux conditions d'entrée, elle sera autorisée à pénétrer sur le territoire. Dans le cas contraire, ou si la personne demande l'asile, un rapport circonstancié est rédigé et transmis à l'Office des étrangers. Sur base de ce rapport, l'Office décide s'il y a lieu d'autoriser ou non l'entrée sur le territoire. Cette décision est notifiée par un agent de seconde ligne. Pour les personnes voyageant avec un visa, celui-ci peut être annulé après décision de l'OE s'il apparaît que la vraie raison du séjour est l'asile et non le motif pour lequel le visa avait été délivré.<sup>17</sup> Il convient de noter que même lorsque les conditions d'entrée ne sont pas réunies, l'OE a la possibilité d'autoriser l'entrée en raison « d'obligations internationales » ou pour des « motifs humanitaires ».<sup>18</sup>

Le contrôle de seconde ligne est normalement d'une durée relativement courte, sauf quand une décision de l'OE est nécessaire. Dans ces cas-là, l'attente peut se prolonger, en particulier en soirée ou durant le weekend. Régulièrement, des personnes rencontrées en détention font état d'attentes prolongées à l'aéroport avant leur transfert vers le centre de détention de Caricole. JRS Belgium ne dispose pas de données systématisées à ce sujet. En tout état de cause, cette interpellation ne peut légalement pas dépasser 24 heures.<sup>19</sup>

En ce qui concerne les familles avec enfants mineurs, celles-ci ne peuvent plus être détenues dans les centres.<sup>20</sup> En cas de refus d'entrée, un titre de détention peut néanmoins être pris à leur encontre et elles sont alors transférées vers des maisons de retour – ou maisons de détention pour familles. Les 34 familles arrêtées à la frontière que nous avons rencontrées dans ces structures en 2023 ont indiqué avoir passé entre quatre et huit heures à l'aéroport avant d'être emmenées vers un centre. En 2024, nous avons rencontré 43 familles arrêtées à la frontière. Neuf d'entre elles ont déclaré avoir passé la nuit à l'aéroport sans toutefois se plaindre de la situation. Par le passé, ces transferts pouvaient prendre davantage de temps et certaines familles devaient passer la nuit au centre de Caricole, séparées des autres détenus. Cette pratique ne semble plus être d'application.

La police aéroportuaire relève de la police fédérale, la Belgique ne disposant pas à proprement parler d'un corps de gardes-frontières.<sup>21</sup> En plus de leur formation de base, les agents affectés aux contrôles frontaliers suivent une formation spécialisée de deux mois, ainsi que des formations complémentaires ponctuelles.

<sup>16</sup> Code Frontières Schengen, Art. 8§5.

<sup>17</sup> Myria, *Myriadoc 9 – Un nouveau paradigme pour le modèle d'asile européen*, juillet 2019, p. 91, disponible en ligne.

<sup>18</sup> Art. 5(4) Code Schengen et Art. 74/11, §2 de la loi sur les étrangers. C'est à l'OE d'apprécier les contours de ces raisons.

<sup>19</sup> Loi sur les étrangers du 15 décembre 1980, Art. 74/7.

<sup>20</sup> Le gouvernement actuel a toutefois prévu de réévaluer cette interdiction.

<sup>21</sup> A noter que depuis 2025 l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes Frontex est habilitée à agir en Belgique.

En ce qui concerne les données chiffrées, les statistiques postérieures à la pandémie de Covid-19 ne sont pas publiques. A titre d'exemple, en 2018, 9,6 millions de passagers en provenance de pays situés hors de l'espace Schengen se sont présentés aux postes-frontières de Brussels Airport et ont fait l'objet d'un contrôle de première ligne. Parmi eux, 33030 ont été soumis à un contrôle de seconde ligne. Sur ce nombre, 5942 ont fait l'objet d'une enquête supplémentaire concernant leurs conditions d'entrée. Enfin, après vérification et intervention de l'OE, 2233 personnes ont été déclarées « inadmissibles » sur le territoire et 663 ont demandé la protection internationale. Les 3046 autres personnes ont été autorisées à entrer sur le territoire.<sup>22</sup>

Il convient enfin de souligner que la loi prévoit un pouvoir d'appréciation administrative. Des notions telles que « ordre public » ou « conditions de voyage » ne sont par exemple pas définies dans la réglementation. Dans notre expérience, ces critères peuvent parfois être appliqués de manière stricte. Dans notre rapport de monitoring 2023 nous relevions ainsi avoir rencontré en détention plusieurs touristes qui, malgré des documents de voyage valables, se sont retrouvés détenus pour diverses raisons : hôtel réservé mais pas encore payé, absence de billet de retour, difficulté à répondre à certaines questions de géographie ou d'étayer son programme de voyage en détail, entre autres.<sup>23</sup>

## 2.2 Introduction d'une demande de protection internationale

L'équilibre entre le contrôle des frontières et l'accès à la protection internationale peut être délicat. Une réelle tension existe entre la prérogative de refuser l'accès au territoire aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'entrée<sup>24</sup> et, de l'autre, de respecter le droit d'asile et de donner accès à la procédure de protection.<sup>25</sup> Le contrôle aux frontières doit être organisé afin de conjuguer ces deux objectifs.

Il n'existe en Belgique pas de recensement de cas de *pushback*, entendu comme le renvoi d'une personne vers un pays sans lui avoir offert la possibilité de demander la protection internationale.<sup>26</sup> Le Centre fédéral migration Myria note toutefois que des obstacles à l'accès à la procédure existent dans la pratique.<sup>27</sup>

Une personne (ou famille) qui souhaite demander la protection internationale peut soit le faire directement à son arrivée au poste frontière, soit lors de son audition en

<sup>22</sup> Myria, *Myriadoc 9 – Un nouveau paradigme pour le modèle d'asile européen*, juillet 2019, p. 87, disponible en ligne.

<sup>23</sup> JRS Belgium, *Centres de détention : Rapport 2022*, septembre 2023, p. 16, disponible en ligne.

<sup>24</sup> Qui découle du Code frontières Schengen. Outre cet obligation, il y a la volonté des états de contrôler leurs frontières et l'identité des personnes sur leur territoire.

<sup>25</sup> Le droit d'asile est consacré par l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et garanti par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

<sup>26</sup> Pour un état des lieux de la situation en UE, voir 11.11.11, Centre for Peace Studies et al., *Beaten back at Europe's borders: 2025 annual report on pushbacks*, février 2026, disponible en ligne (en Anglais).

<sup>27</sup> Myria, *Myriadoc 9 – Un nouveau paradigme pour le modèle d'asile européen*, juillet 2019, p. 85, disponible en ligne.



deuxième ligne. C'est normalement vers la section « faux documents » que la personne sera redirigée pour introduire sa demande, les agents de ce service ayant été formés en ce sens.

La loi prescrit que l'étranger qui entre sur le territoire sans remplir les conditions d'entrée et qui souhaite demander la protection doit présenter cette demande « sans délai [...] au moment où [les autorités] lui demandent des précisions sur son motif de séjour ».<sup>28</sup> Selon l'adage, nul n'est censé ignorer la loi, un agent ne demandera jamais de façon explicite si une personne souhaite demander l'asile. En cas de doute, si la personne n'exprime pas clairement qu'elle recherche la protection, une série de questions lui sera posée afin de sonder ses intentions (portant par exemple sur les raisons pour lesquelles elle ne peut pas rentrer dans son pays). La police aéroportuaire assure que dans la grande majorité des situations, il est clair qu'une personne souhaite demander l'asile.<sup>29</sup>

Reste que la défiance vis-à-vis des forces de l'ordre peut être réelle chez les personnes cherchant la protection. Nombre d'entre elles ont pu avoir une expérience négative avec les autorités dans leur pays d'origine ou en chemin. Que la police soit l'instance qui recueille leur demande d'asile n'apparaît donc pas toujours comme la meilleure option. La communication est de plus parfois compliquée. La police aéroportuaire de Brussels Airport nous a indiqué ne recourir que rarement à des interprètes car une certaine communication est, parfois par l'entremise de collègues, possible. En cas de réels problèmes un traducteur peut être contacté par téléphone.<sup>30</sup> A ce stade, l'accès à un avocat n'est pas prévu par la loi. En pratique, il n'est pas rare que JRS Belgium rencontre des personnes ignorant qu'elles pouvaient demander la protection dès leur arrivée à la frontière, ou ne sachant pas à qui s'adresser.<sup>31</sup>

Lorsqu'une demande de protection internationale est enregistrée, la police rédigera un rapport circonstancié qui sera envoyé à l'OE. Ce rapport ne contient pas d'information sur la demande même, sur le récit de la personne. Il porte uniquement sur la volonté d'introduire une demande et l'identité de la personne. Des directives internes sur le contenu exact de ce rapport existent, mais elles ne sont pas publiques. Une fois la demande enregistrée, la personne se verra remettre une attestation appelée « Annexe 25 ».<sup>32</sup> Celle-ci, remise dans une langue nationale (à Brussels-Airport en Néerlandais), ne reprend que quelques informations personnelles et le souhait de recourir (ou non) à l'assistance d'un interprète dans une langue particulière lors de l'entretien personnel d'asile avec le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), l'instance chargée de statuer sur les demandes de protection internationale.

<sup>28</sup> Loi sur les étrangers, Art. 50.

<sup>29</sup> Echange du 6 octobre 2022 entre la Coalition Move et la police aéroportuaire de Brussels Airport.

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> Dans le cadre de son travail d'assistance juridique aux personnes en besoin de protection internationale placées en détention à la frontière, Nansen souligne le même problème. Voir Nansen, *Note 2025-1 : Procédure de protection internationale et détention à la frontière*, 3 juillet 2025, p. 19, disponible en ligne.

<sup>32</sup> Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, Art. 72.



## 2.3 Décision de refoulement...

Lorsque l'Office des étrangers confirme le refus d'entrée, une décision de refouler la personne est prise. Cette décision indique comme lieu de retour non pas le pays d'origine de la personne, mais le pays d'où elle a voyagé.<sup>33</sup> Selon la Convention de Chicago relative à l'aviation civile, c'est par ailleurs la compagnie aérienne avec laquelle la personne a voyagé qui est responsable de prendre en charge ce retour.<sup>34</sup> Quand un vol est prévu par la compagnie dans les prochaines heures, et à condition que la personne n'ait pas demandé la protection internationale, la personne patientera simplement dans une salle d'attente jusqu'à son embarquement. Le document type qui est remis aux personnes refoulées est une « Annexe 11 ».

 <p>Royaume de Belgique Service public fédéral Intérieur Police fédérale DAC LPA BRU-NAT GC/VR Aéroport de Zaventem</p>	<p>ANNEXE 11</p> 
<p><b>REFOULEMENT</b></p>	
<p>Le ..... à ..... heures, au poste frontière .....</p>	
<p><b>Le soussigné informe :</b> Monsieur / Madame :</p>	
<p>nom : ..... prénom : ..... né(e) le : ..... / ..... / ..... sexe : M / F ayant la nationalité suivante : ..... domicilié(e) à : .....</p>	
<p>titulaire du document : numéro : ..... délivré à : ..... le : ..... / ..... / .....</p>	
<p>titulaire du visa n° : ..... de type : ..... délivré par : ..... valable du ..... / ..... / ..... au ..... / ..... / ..... pour une durée de ..... jours, ayant pour destination : .....</p>	
<p>en provenance de ..... par ..... <i>(indiquer le moyen de transport utilisé et éventuellement le n° de vol)</i></p>	
<p>est informé(e) que l'accès au territoire lui est refusé conformément à l'article 3, premier alinéa, de la loi du 15.12.1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, pour le(s) motif(s) suivant(s) :</p>	
<p><input type="checkbox"/> (A) N'est pas en possession d'un document de voyage valable / de documents de voyage valables. <input type="checkbox"/> (B) Est en possession d'un document de voyage <b>faux / contrefait / falsifié</b>. Motif de la décision : ..... <b>Document :</b> ..... <b>Falsification :</b> .....</p>	
<p><input checked="" type="checkbox"/> (C) N'est pas en possession d'un visa valable ou d'une autorisation de séjour valable. Motif de la décision : ..... <b>L'intéressé(e) n'est pas en possession d'un visa valable ou d'un permis de séjour valable.</b></p>	
<p><input type="checkbox"/> (D) Est en possession d'un visa ou d'un permis de séjour <b>faux / contrefait / falsifié</b>. Motif de la décision : ..... <b>Document :</b> ..... <b>Falsification :</b> .....</p>	
<p><input type="checkbox"/> (E) Ne peut justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé. Motif de la décision : ..... <b>Les documents suivants n'ont pas pu être présentés :</b> .....</p>	
<p><input type="checkbox"/> (F) A déjà séjourné 90 jours sur une période de 180 jours dans l'espace des États membres de l'Union européenne.</p>	
<p><input type="checkbox"/> (G) Ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le transit vers un pays tiers dans lequel son admission est garantie, ou n'est pas en mesure d'acquiescer légalement ces moyens. Motif de la décision : .....</p>	
<p><input type="checkbox"/> (H) Est signalé(e) aux fins de non-admission (SIS ou autres bases de données). Motif de la décision : .....</p>	
<p><input type="checkbox"/> (I) Considéré(e) comme une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les relations internationales d'un ou plusieurs États membres. Motif de la décision : .....</p>	
<p>Observations : .....</p>	
<p><b>Date et signature</b></p>	

Les informations personnelles y sont reprises (nom, prénom, date et lieu de naissance) ainsi que les éventuels documents d'identité et de voyage. Suit alors une liste des conditions d'entrée accompagnées de cases qui doivent être cochées pour chaque condition non remplie.<sup>35</sup> Une ligne explicative accompagne ces cases. Le document sera remis à la personne dans une des langues nationales. Il est mentionné que les éléments les plus importants peuvent être traduits à la personne par « le ministre ou son représentant », soit par l'agent aéroportuaire ou les assistants sociaux en détention.

Afin d'assurer le bon respect du principe de non-refoulement, qui interdit aux Etats de renvoyer une personne vers un pays où elle court un risque de subir des

<sup>33</sup> Loi sur les étrangers, Art. 74/4.

<sup>34</sup> Voir infra point 2.7.

<sup>35</sup> L'Art. 4 de la loi sur les étrangers exige en effet que la décision de refoulement doit indiquer quelle(s) condition(s) d'entrée ne sont pas réunies.



traitements inhumains ou dégradants, la loi prévoit qu'une décision de refoulement ne peut être prise à l'égard d'une personne qui demande l'asile qu'une fois que le CGRA a refusé (ou déclaré irrecevable) sa demande et ainsi vérifié son besoin de protection.<sup>36</sup> Dans la pratique actuelle, toute personne se voyant refuser l'accès au territoire, qu'elle demande l'asile ou non, recevra automatiquement une décision de refoulement. Son exécution sera suspendue le temps que la demande d'asile soit traitée.<sup>37</sup> Cette pratique, contraire à la loi, n'est pas sans conséquences comme l'analyse Myria :

*le délai de recours contre une décision de refoulement commence dès le moment où la personne se voit notifier la décision de refoulement et donc en même temps que la demande de protection. Dès lors, quand la décision négative du CGRA intervient, le délai de recours est dépassé contre la décision de refoulement.*<sup>38</sup>

La pratique actuelle rend, en d'autres mots, l'appel contre une décision de refoulement compliqué.<sup>39</sup>

Les décisions de refoulement sont individuelles, mais leur motivation, les lignes « raisons de la décision » qui accompagnent chaque case cochée sur le document sont de fait complétées de façon brève, descriptive et standardisée. Pour les personnes qui demandent la protection internationale, nous observons couramment deux cas de figure.

Pour les ressortissants de pays qui n'ont pas besoin de visa pour entrer en Belgique et qui demandent la protection, c'est la case « (E) n'est pas en possession des documents justifiant l'objet et les conditions du séjour envisagé » qui sera cochée. Sera alors argumenté que « la personne envisage un séjour prolongé en Belgique » – vu qu'elle demande l'asile – « sans être en possession d'un visa long séjour ». La personne demandant la protection ne comptant de toute évidence pas retourner d'où elle vient, l'absence de ticket d'avion de retour est aussi régulièrement invoquée.

Lorsque la personne a besoin d'un visa pour entrer sur le territoire, l'absence d'un tel visa ou son retrait – à nouveau car le séjour envisagé est différent – est souvent le problème. Dans ce cas, la case « (C) n'est pas en possession d'un visa valable » est cochée. En guise de justification, on retrouvera la phrase, répétitive, « l'intéressé n'est pas en possession d'un visa valable ». Ceci peut être combiné à l'absence d'un passeport. En guise de motivation on lira alors : « l'intéressé n'est pas porteur d'un document transfrontalier ».<sup>40</sup> Nous verrons dans la section suivante pourquoi ce manque de motivation s'avère problématique.

<sup>36</sup> Loi des étrangers, Art. 52/3§2.

<sup>37</sup> Loi sur les étrangers, Art. 49/3/1.

<sup>38</sup> Myria, *Myriadoc 9 – Un nouveau paradigme pour le modèle d'asile européen*, juillet 2019, p. 92, disponible en ligne.

<sup>39</sup> Pour une analyse complète, voir Nansen, *Note 2025 – 2 : Effectivité des recours contre une décision de refoulement*, 3 juillet 2025, disponible en ligne.

<sup>40</sup> Nansen a fait le même constat dans 10 dossiers analysés de fin 2023 à 2025. Voir Nansen, *Note 2025-1 : Procédure de protection internationale et détention à la frontière*, 3 juillet 2025, p. 9, disponible en ligne.

En termes de chiffres, l'Office des étrangers a pris, en 2024, 2556 décisions de refoulement et 6196 décisions d'accès au territoire aux frontières. Concernant ces dernières, 5972 ont été délivrées à des marins en transit. 224 autres décisions d'entrée ont été prises, dont 15 pour des mineurs non-accompagnés (qui ne peuvent pas être détenus). Il nous est inconnu dans quel cadre ont été prises les autres décisions.<sup>41</sup>

## 2.4 ...Et de détention

Une personne (ou famille) qui ne remplit pas les conditions d'accès au territoire s'en verra refuser l'entrée et recevra une décision de refoulement. Si elle ne peut être éloignée le jour même, elle sera placée en détention le temps d'organiser son refoulement. Bien que la police ait confirmé à Myria que lorsqu'une demande d'asile est enregistrée, la personne est envoyée au centre de Caricole (ou vers une maison de détention s'il s'agit d'une famille),<sup>42</sup> l'OE assure que la détention des demandeurs d'asile à la frontière n'est pas automatique. Se pose ainsi la question de l'incidence d'une demande de protection internationale sur la détention à la frontière. Cette section présente, de manière nécessairement technique, les cadres théorique et pratique applicables.

Commençons par rappeler que le droit individuel à la liberté est un droit fondamental garanti par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>43</sup> et la Charte des droits fondamentaux de l'UE.<sup>44</sup> Demander l'asile est un droit<sup>45</sup> et la Convention relative au statut des réfugiés garantit la libre circulation des demandeurs d'asile.<sup>46</sup> Les demandeurs d'asile étant souvent contraints de franchir des frontières de manière irrégulière, cette même convention interdit de les sanctionner pour ce motif.<sup>47</sup> Leur libre circulation peut être restreinte, mais pas au-delà de ce qui est nécessaire.<sup>48</sup>

La CEDH prévoit une liste exhaustive d'exceptions au droit à la liberté et le contrôle des frontières y est repris comme une raison valable.<sup>49</sup> La Cour européenne des

<sup>41</sup> A noter que 159 personnes ont transité par la Belgique dans le cadre d'un retour. OE, *Rapport d'activités 2024, 2025*, p. 52-53, disponible en ligne.

<sup>42</sup> Myria, *Myriadoc 9 – Un nouveau paradigme pour le modèle d'asile européen*, juillet 2019, p. 91, disponible en ligne.

<sup>43</sup> CEDH, Art. 5.

<sup>44</sup> Charte, Art. 6.

<sup>45</sup> Charte, Art. 18.

<sup>46</sup> Convention de 1951, Art. 26.

<sup>47</sup> Convention de 1951, Art. 31(1).

<sup>48</sup> Convention de 1951, Art. 31(2).

<sup>49</sup> CEDH, Art. 5.



droits de l'homme a précisé que la détention ne devait toutefois pas être considérée comme arbitraire, un standard somme toute assez souple.<sup>50</sup>

Le cadre de l'Union européenne, transposé en droit belge, fournit davantage de garanties. La directive Accueil<sup>51</sup> régit la détention de demandeurs d'asile. La directive Procédures (refonte)<sup>52</sup> introduit quant à elle la procédure d'asile à la frontière.<sup>53</sup> Faisons un détour par cette seconde car la procédure frontalière et la détention sont intimement liées dans la pratique belge.

Les procédures d'asile à la frontière sont utilisées afin d'expédier certaines demandes de protection internationale.<sup>54</sup> Celles par exemple jugées abusives ou ayant peu de chances d'aboutir doivent ainsi être clôturées rapidement afin que puisse être procédé au plus vite au refoulement du demandeur débouté.<sup>55</sup> Les demandes *prima facie* plus « solides » n'ont pas vocation à être traitées selon une telle procédure.

La loi belge stipule que le CGRA ne peut recourir à la procédure à la frontière que dans le cas suivants :

- la demande est manifestement infondée ;
- le demandeur vient d'un pays d'origine sûr ;
- le demandeur a tenté de tromper les autorités ou a détruit des documents d'identité ou de voyage ;
- le demandeur a fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires ;
- en cas de demande d'asile ultérieure ;
- la demande n'a pour but que de retarder son refoulement ;
- le demandeur refuse de fournir ses empreintes digitales ;
- le demandeur constitue un danger pour l'ordre public.<sup>56</sup>

Le CGRA traitera la demande à la frontière en priorité et devra se prononcer dans un délai de quatre semaines. Le délai de recours contre une décision négative est de dix jours. Une fois ce délai passé, la personne doit être autorisée à entrer sur le territoire et sa demande d'asile doit alors être traitée selon la procédure ordinaire.<sup>57</sup>

Dans la pratique, et comme davantage expliqué dans la section 2.6, nous voyons toutefois que ceci est peu respecté. Le CGRA applique en effet la procédure

<sup>50</sup> Cour eur. D.H., *Saadi c. Royaume-Uni*, 29 janvier 2008, n°13229/03. Pour une analyse plus approfondie de la jurisprudence de la Cour, voir Nansen, *Note 2025-1 : Procédure de protection internationale et détention à la frontière*, 3 juillet 2025, p. 22-25, disponible en ligne.

<sup>51</sup> Directive 2013/33/UE du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte)

<sup>52</sup> Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte).

<sup>53</sup> Directive Procédures, Art. 43.

<sup>54</sup> En cela, le nouveau Pacte et son règlement Procédures sont bien plus explicites quand ils stipulent que la procédure à la frontière a pour but de permettre « l'évaluation rapide des demandes qui sont probablement irrecevables ou infondées en vue de permettre le retour » (Règlement 2024/1256 du 14 mai 2024, considérant (64)). La législation actuelle, tout comme les travaux parlementaires, est bien plus floue sur le sujet (voir L. Denys, *Overzicht van het vreemdelingenrecht*, 2019, p. 792).

<sup>55</sup> Les procédures accélérées suivent la même logique (voir CJUE, 28 juillet 2011, C-69/10, §31).

<sup>56</sup> Loi sur les étrangers, Art. 57/6, §3 & 57/6/4 (voir infra point 2.6). Ces instances sont les mêmes que celle de la procédure accélérée contenue à l'Art. 56/6/1 de la loi sur les étrangers.

<sup>57</sup> Loi sur les étrangers, Art. 57/6/4.

frontalière pour toutes les personnes arrivant à la frontière sans avoir égard à ces critères d'application.<sup>58</sup>

Ce détour par la procédure à la frontière est important car la Belgique considère que pour effectivement maintenir une personne à la frontière, la détention est une nécessité et qu'il n'y a pas d'alternatives pour ce faire.

Quand elle a transposé la directive Procédures en droit belge en 2017, les travaux parlementaires notaient en effet que la procédure à la frontière était « dans tous les cas assortis d'une mesure privative de liberté.[.] »<sup>59</sup> La directive Accueil interdit pourtant de détenir une personne simplement parce qu'elle a demandé l'asile.<sup>60</sup> Elle requiert aussi que la détention soit « le résultat d'une appréciation au cas par cas », « nécessaire » et qu'elle ne s'applique que si « d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être efficacement appliquées. »<sup>61</sup> La Belgique n'a pas correctement transposé la directive car ces conditions ne se retrouvent pas à l'Art. 74/5 de la loi sur les étrangers qui prévoit la détention à la frontière. La pratique de détention « inconditionnée » telle que conçue par le législateur a dès lors été condamnée par la Cour de cassation en 2018. Selon la Cour, il ne suffit pas que les conditions de l'Art. 74/5 soient rassemblées pour recourir à la détention. Celles prévues par la directive Accueil devaient l'être également.<sup>62</sup>

La loi belge ne le prévoit donc pas, mais décortiquons si et comment les conditions de motivation individuelle, de nécessité et de subsidiarité imposées par le droit européen et rappelées par la Cour de cassation sont prises en considération dans la pratique belge. Concernant la condition de motivation au cas par cas, les travaux parlementaires indiquent :

*L'examen individuel réalisé lors de l'application de la procédure à la frontière est effectué à la lumière de l'intérêt d'une surveillance effective des frontières. La surveillance des frontières est en effet effective uniquement lorsqu'une mesure privative de liberté est imposée dans ce cadre. La levée automatique de la mesure de maintien lors d'une demande de protection internationale à la frontière priverait la surveillance aux frontières de tout effet.*<sup>63</sup>

Le législateur n'avait donc guère en tête d'individualiser les décisions, dès lors que c'est l'objectif général de protection des frontières qui est mis en avant. De fait, dans la pratique c'est l'argumentation liée au non-respect des formalités d'entrée tel que contenue dans la décision de refoulement (« Annexe 11 ») qui est employée par l'OE

<sup>58</sup> Ce que le CGRA a d'ailleurs reconnu lors d'une journée d'études organisée par l'*Agentschap Integratie & Inburgering* (AGII, *Presentaties studiedag wetswijzigingen in de asielpcedure en opvang van asielzoekers*, 23 mars 2018, disponible en ligne). La directive Procédures exige pourtant que le recours à cette procédure fasse l'objet d'une motivation individuelle. Ceci peut être inféré du considérant 21 qui stipule que « l'absence de documents à l'entrée ou l'utilisation de documents falsifiés ne devrait pas entraîner en soi de recours automatique à la procédure à la frontière » et découle de la liste exhaustive des cas dans lesquels elle s'applique (Cornelisse, *Territory, Procedures & Rights: Border Procedures in European Asylum Law*, *Refugee Survey Quarterly* 35, mai 2016, p. 78).

<sup>59</sup> Chambre des représentants, DOC 54 2548/001, p. 150.

<sup>60</sup> Loi sur les étrangers, Art. 74/5, §1 qui transpose l'Art. 8 de la directive Accueil.

<sup>61</sup> Directive Accueil, Art. 8. La Cour de Justice de l'UE a eu l'occasion de se prononcer sur l'étendue de ces conditions (voir arrêts *M.A.*, c-72/22 du 30 juin 2022 et *V.L.*, C-36/20 du 25 juin 2020).

<sup>62</sup> Cass, 4 juillet 2018.

<sup>63</sup> Chambre des représentants, DOC 54 2548/001, p. 150.



pour justifier qu'une décision de détention est individualisée. Les décisions de détention sont systématiquement libellées comme suit :

*L'intéressé n'est pas maintenu pour la seule raison qu'il est un demandeur de protection internationale. Le maintien est jugé de façon individuelle vu que l'intéressé a tenté d'entrer sur le territoire sans être en possession des documents requis en vertu de l'article 2 de la loi des étrangers et sans satisfaire aux conditions d'entrée prévues à l'article 3 de la loi des étrangers et a introduit une demande de protection internationale.*

S'il y a bien une évaluation des conditions d'entrée contenue dans la décision de refoulement, s'y référer – ainsi qu'au fait que la personne a demandé la protection – est, selon nous, léger pour, par ricochet, rendre la décision de détention à son tour individualisée. Nous avons de plus vu ci-dessus que les décisions de refoulement sont répétitives et standardisées.<sup>64</sup>

Concernant la condition de subsidiarité, lors des discussions sur la transposition des directives, le secrétaire d'état à l'asile et à la migration a écarté la possibilité d'introduire des mesures moins contraignantes à la frontière car ces mesures alternatives « impliqueraient une autorisation d'accès au territoire. »<sup>65</sup> Dans la pratique, le principe de subsidiarité n'est pas évalué dans la motivation des décisions de détention à la frontière.<sup>66</sup> Les familles à la frontière sont transférées vers une maison de détention, décrite par l'Arrêté royal qui les régit comme des alternatives à la détention, mais une décision de détention est bel et bien prise à leur encontre.<sup>67</sup>

Enfin, quant au critère de nécessité, les décisions de détention mentionnent de manière standardisée que « le maintien de l'intéressé [...] est nécessaire afin de garantir le refoulement éventuel du territoire » et que :

*Un étranger qui ne remplit pas les conditions d'entrée ne peut pas être admis automatiquement sur le territoire du simple fait qu'il a présenté une demande de protection internationale à la frontière. L'annulation automatique d'une mesure de détention en cas de demande de protection priverait le contrôle des frontières de tout effet.*

En résumé, la détention est utilisée comme un outil pour réguler la surveillance des frontières, ce qui s'accorde mal avec les garanties contenues dans la directive Accueil. Ni la loi, ni la pratique ne prennent en considération ces garanties. C'est

<sup>64</sup> L'OE précise que chaque demande est traitée de manière individuelle en tenant compte des documents présentés et que l'usage de phrases standardisées et répétitives n'empêche pas l'application du cadre légal.

<sup>65</sup> Chambre des représentants, DOC 54-2548/002, p. 41.

<sup>66</sup> La Cour de cassation a jugé qu'en décidant de recourir à la détention, l'OE a implicitement rejeté la possibilité d'alternatives (Cass., 17 mars 2016).

<sup>67</sup> Préambule de l'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, § 1er, de la loi sur les étrangers. Sur l'évaluation de ces centres comme alternative, voir Plate-forme mineurs en exil, *Les maisons de retour en Belgique : Une alternative à la détention à part entière, efficace et respectueuse des droits de l'enfant ?*, janvier 2021, disponible en ligne.

aussi ce qu'a rappelé la Cour de cassation dans son arrêt de 2018. Pour prendre en compte cette jurisprudence, l'Office des étrangers a par la suite commencé à justifier la détention de demandeurs d'asile à la frontière en indiquant qu'elle était nécessaire pour obtenir des informations complètes sur les personnes et prévenir le risque de fuite. La détention est ainsi jugée nécessaire afin de :

*déterminer les éléments sur lesquels se fonde la demande de protection internationale qui ne pourraient être obtenus si le demandeur n'était pas maintenu, en particulier lorsqu'il y a risque de fuite.*

Ce risque de fuite est inféré dans la plupart des cas du fait que la personne est « venue dans le Royaume à des fins autres que celles pour lesquelles il a introduit une demande de protection. » S'ils demandent la protection, ces personnes envisagent un long séjour, « et ce sans être en possession d'un visa long séjour. » Est aussi fait référence aux raisons pour lesquelles les personnes n'ont pas les documents nécessaires pour entrer sur le territoire (usage de faux, il n'y en avait pas, ils ont été détruits, cachés ou perdus).

Cette justification peut sembler légère considérant que le préambule de la directive Procédures rappelle que l'absence de documents ou l'utilisation de documents falsifiés ne devrait pas entraîner en soi un recours automatique à la procédure à la frontière (et à *fortiori* à la détention). De plus, ceci est dans la pratique constaté de manière générale sur la simple base que les personnes ne possèdent pas un document de voyage valable. L'application de la procédure à la frontière devient alors la conséquence de la détention du demandeur de protection internationale. Cette approche généralisée soulève, selon JRS Belgium, des questions de conformité avec le cadre européen.

En 2021, l'arrêt « Mammouth » de la Cour constitutionnelle est venu modifier la donne. La Cour a considéré que la procédure à la frontière constituait un régime plus spécifique que le régime de détention de la directive Accueil. La directive Procédures doit dès lors être considérée comme une *lex specialis* et la directive Accueil ne s'applique que pour autant qu'elle est compatible avec les spécificités de cette procédure.<sup>68</sup> La Cour est allée plus loin en déclarant que les conditions de détention prescrites par la directive Accueil n'étaient pas compatibles avec la procédure à la frontière de la directive Procédures : pas besoin dès lors de les prendre en considération.<sup>69</sup>

L'OE s'est rapidement emparé de cet arrêt pour justifier le manque de motivation de ses décisions à la frontière. La décision de la Cour constitutionnelle est toutefois critiquable en ce sens que la Cour de Justice de l'UE (CJUE), chargée d'interpréter le droit de l'Union, cherche traditionnellement à rendre compatibles des textes différents s'appliquant à une même situation. Elle cherche à établir une cohérence dans le droit de l'Union, ce que la Cour constitutionnelle s'est bien gardée de faire. Nous rejoignons le centre d'expertise sur l'asile Nansen qui considère qu'en matière

<sup>68</sup> En l'occurrence, que l'Art. 43 de la directive Procédure soit la *lex specialis* et que l'Art. 8 de la directive Accueil ne s'applique, en tout ou en partie, que si compatible.

<sup>69</sup> C.C., arrêt n°23/2021 du 25 avril 2021, considérants B122.7 et seq.



de détention, la *lex specialis* est la directive Accueil.<sup>70</sup> Après tout, son préambule précise bien que pour garantir le traitement égal de tous les demandeurs d'asile, elle doit s'appliquer à toutes les phases et toutes les procédures qui concernent la protection internationale.<sup>71</sup>

Dans l'attente d'éclaircissements de la CJUE ou de la mise en œuvre du Pacte européen, l'Office des étrangers continue de détenir de manière systématique des demandeurs d'asile à la frontière sans que ses décisions ne respectent, selon nous, les conditions imposées par la directive Accueil.<sup>72</sup>

L'Office a maintes fois expliqué que certains demandeurs arrivant à la frontière et ne remplissant pas les conditions d'entrée ne sont pas placés en détention (parmi lesquels les mineurs non accompagnés certainement et peut-être certaines femmes enceintes qui ne peuvent être retournées de force après 24 semaines de grossesse). Il n'existe toutefois pas de chiffres sur le sujet.

Il n'y a à la frontière pas non plus de protocole formel de détection de vulnérabilité à proprement parler qui exclurait automatiquement une personne d'être détenue.<sup>73</sup> Une personne peut ainsi en détention se retrouver exposée à un risque accru d'harcèlement, de violence physique, psychologique ou sexuelle alors même qu'elle a fui son pays et demandé l'asile pour échapper à cette violence. C'est typiquement le cas de personnes LGBTQIA+, comme nous l'évoquions dans notre rapport sur la vulnérabilité en 2023.<sup>74</sup> En 2022 nous avons ainsi rencontré une femme trans à Caricole originaire de Malaisie. Suite au stress que générait son enfermement, elle a, après une semaine, décidé de retirer sa demande d'asile et est rentrée en Malaisie où malgré les persécutions, elle possédait un réseau de soutien.

<sup>70</sup> Nansen, *Bijdrage 2021/3 - Tegen de systematische detentie van asielzoekers aan de grens*, 29 septembre 2021 p, 5, disponible en ligne.

<sup>71</sup> Considérant 8. Le nouveau Pacte européen est encore plus explicite à ce sujet. Que les dispositions de la directive accueil s'appliquent à la procédure à la frontière est effectivement repris dans l'Art. 43 même qui introduit cette procédure. Celui-ci stipule sans équivoque que « toute mesure prise par les Etats-membres pour éviter l'entrée non autorisée sur leur territoire est prise conformément à la directive [accueil] » (Règlement 2024/1348 du 14 mai 2024, Art. 43(2)).

<sup>72</sup> La Cour de cassation a rappelé qu'il y avait une obligation générale de motivation à l'Art. 62 dans la loi sur les étrangers.

<sup>73</sup> Sur comment la vulnérabilité est prise en considération en détention, voir : JRS Belgium, *Vulnérabilité en détention*, mars 2023, disponible en ligne. L'OE précise que les personnes vulnérables sont prises en charge par l'équipe médicale et psychologique de chaque centre dès leur arrivée.

<sup>74</sup> JRS Belgium, *Vulnérabilité en détention*, mars 2023, disponible en ligne.

Résumons. Une personne ou famille arrivant à un poste frontière ne remplissant pas les formalités d'entrée se verra remettre une décision de refoulement. Si elle ne peut être renvoyée le jour même depuis la zone de transit, elle sera envoyée vers un centre de détention. Une demande d'asile n'aura pas de réelle incidence sur cette situation, en ce sens que dans la pratique l'OE privilégiera le fait que la personne ne remplit pas les conditions d'entrée, que la loi belge – malgré le cadre européen – ne dit pas le contraire, et que la Cour constitutionnelle n'a pas jugé cela problématique.

Top 3 demandes à la frontière en 2024 <sup>75</sup>		
Palestine	134	41%
Turquie	37	11%
Syrie	27	8%

Quant aux lieux où sont détenus les personnes et familles, la loi sur les étrangers parle de « lieux déterminés situés aux frontières »<sup>76</sup> ou lieux assimilés. Dans le passé, les personnes arrêtées à la frontière étaient détenues au centre INAD (« INAD » pour « passager non-admissible », dans le lexique des compagnies aériennes). Les personnes

demandant l'asile étaient transférées vers le centre 127. En 2012, ces deux centres ont été remplacés par le centre de transit Caricole. Cette nouvelle structure, concédée à l'Etat belge pour une durée de 36 ans, à un loyer annuel de 1,2 million d'euros peut héberger jusqu'à 114 personnes. C'est dans ce centre, situé à deux pas de l'aéroport Bruxelles-National que sont depuis détenus la grande majorité des personnes interceptées à la frontière.

Le centre Caricole doit son nom à la forme en spirale du bâtiment, concept architectural qui répond notamment aux prescriptions antiradar visant à ne pas perturber la tour de contrôle de l'aéroport. L'infrastructure remplit des critères de construction durable et vise, contrairement aux centres qu'il remplace, à combiner les aspects humains et sécuritaires, via différents espaces de détente, une cour intérieure ou encore la substitution des barreaux par des alarmes. Cette « cage dorée » n'en demeure pas moins un lieu de détention où des demandeurs d'asile sont placés de manière systématique. A noter que des personnes arrêtées sur le territoire peuvent également être détenues à Caricole. Dans une fiction juridique, des personnes qui ne sont pas censées être entrées sur le territoire y côtoient donc quotidiennement des personnes sur le territoire.

En 2024, 2047 personnes ont été détenues à Caricole. Sur ces 2047 personnes, 1387 étaient non-admissibles – arrêtées à la frontière car ne remplissant pas les conditions d'entrée. S'y ajoutent les 326 personnes qui ont demandé l'asile à la frontière dont la majorité étaient palestiniennes. S'y ajoutent deux personnes qui ont demandé l'asile à la frontière mais devaient être retournées vers un pays européen pour y terminer leur procédure d'asile en vertu du règlement Dublin. Les 332 personnes restantes ont été arrêtées sur le territoire (soit 16,2%).

<sup>75</sup> Il s'agit uniquement des personnes ensuite envoyées au centre de Caricole. Source : rapport annuel du centre Caricole.

<sup>76</sup> Loi sur les étrangers, Art. 74/5.



Les cinq autres centres de détention ont le statut de « lieux assimilés à ceux à la frontière ». Le nombre de personnes arrêtées aux frontières qui y est détenues est toutefois dérisoire comparé à Caricole. La plupart de ces personnes a d'ailleurs vraisemblablement transité par Caricole dans un premier temps.

Détention de personnes arrêtées aux frontières en 2024 <sup>77</sup>						
	Caricole	127bis	Bruges	Holsbeek	Merksplas	Vottem
Demandeurs PI	326	6	2	47	1	0
INAD	1387	2	1	1	1	1

Rappelons enfin qu'une personne peut toujours demander la protection internationale depuis un centre de détention. En 2024, 93 demandes de protection ont été introduites depuis Caricole. Il n'est pas clair quel pourcentage émanait de personnes à la frontière.

De 2001 à 2008, les familles avec enfants mineurs étaient détenues en centre de détention, ce compris à la frontière. Après une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme pour la détention d'enfants dans des conditions inappropriées fin 2006, les autorités belges ont en 2008 inauguré les premières maisons de détention pour familles. Celles-ci peuvent héberger jusqu'à 27 familles. En pratique, ce sont des studios, appartements ou maisonnettes qui sont répartis sur cinq sites à travers la Belgique. Les « coachs au retour » sont le seul personnel de l'OE présent sur ces sites. Bien que difficilement comparables aux centres et garantes d'un certain confort et *privacy* – ce qui est d'ailleurs régulièrement souligné par les familles arrêtées à la frontière – le JRS considère les maisons de détention comme une forme alternative de détention pour deux raisons : juridiquement, un titre de détention est pris à l'encontre des familles qui y sont placées, et leur liberté d'aller et venir est limitée.<sup>78</sup>

Depuis plusieurs années, les maisons de retour portent mal leur nom. En effet, la vaste majorité des familles qui y sont détenues ne sont pas des familles dans une procédure de retour interceptées sur le territoire, mais des familles qui arrivent à la frontière pour demander la protection. En 2024, 165 familles ont transité par les maisons de détention. Parmi elles, 121 ont été arrêtées à la frontière et 13 sur le territoire. S'y ajoutent 31 familles qui selon le règlement européen Dublin devraient être retournées vers un autre pays européen où elles ont déjà entamé leur procédure d'asile. Il n'est pas clair quel pourcentage de ces 31 familles a été intercepté à la frontière ou sur le territoire.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Source : rapports annuels des différents centres.

<sup>78</sup> Pour une évaluation de ces maisons comme alternative à la détention nous renvoyons vers : Plateforme mineurs en exil, *Les maisons de retour en Belgique: Une alternative à la détention à part entière, efficace et respectueuse des droits de l'enfant ?*, janvier 2021, disponible en ligne.

<sup>79</sup> Source : OE, *Rapport d'activités 2024, 2025*, p. 72, disponible en ligne.

## 2.6 Procédure d'asile en détention

Une personne qui demande l'asile a le droit de rester en Belgique, y compris à la frontière ou dans une zone de transit, le temps que sa demande soit examinée.<sup>80</sup> Il y a à ce stade trois possibilités.

Le CGRA peut, premièrement, déclarer la demande irrecevable dans un nombre limité de situations :

- lorsque la personne a un premier pays d'asile ;
- elle vient d'un pays sûr, est ressortissante d'un Etat-membre de l'UE ou y a la protection ;
- sa demande est une demande ultérieure sans qu'il y ait de nouveaux éléments ;
- elle est un ou une mineur accompagné qui n'invoque pas de faits justifiant une demande distincte suite à une décision négative concernant la personne qui l'accompagne.<sup>81</sup>

La procédure peut alors se clôturer ici ou alors la personne peut introduire un recours contre cette décision d'irrecevabilité dans les dix jours. En cas de demande d'asile ultérieure introduite en détention, ce délai est ramené à cinq jours.<sup>82</sup> Le but est de clôturer ces procédures le plus rapidement possible afin de procéder au retour.

En deuxième lieu, le CGRA peut prendre une décision sur le fond de la demande à la frontière lorsqu'on se trouve dans un cas de figure justifiant la procédure accélérée : la personne vient d'un pays d'origine sûr,<sup>83</sup> n'invoque que des éléments non pertinents pour la protection, a induit en erreur les autorités sur son identité ou sa nationalité ou refuse la prise d'empreintes digitales, a détruit ses documents de voyage ou d'identité, fait des déclarations manifestement fausses ou peu plausibles, lorsqu'une décision a déjà été prise, la demande ne vise qu'à retarder l'éloignement ou elle arrive de manière tardive ou elle forme un danger pour l'ordre public.<sup>84</sup>

Comme indiqué dans la section 2.4, il s'agit de demandes de protection qui *a priori* n'ont pas de grandes chances d'aboutir à une décision positive. Ces demandes ne sont pas 'juridiquement' accélérées mais le CGRA les traite en priorité et doit se prononcer dans un délai de quatre semaines sans quoi la personne sera autorisée à entrer sur le territoire.<sup>85</sup> Le délai de recours contre une décision du CGRA est de dix jours calendrier.

<sup>80</sup> Directive Procédures, Art. 2 et 9.

<sup>81</sup> Loi sur les étrangers, Art. 57/6, §3.

<sup>82</sup> Loi sur les étrangers, Art. 39/57, §1.

<sup>83</sup> La liste des pays tiers sûrs est actualisée chaque année par arrêté royal et comprend actuellement les pays suivant : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Maroc, Monténégro, Macédoine du Nord et Serbie (arrêté royal du 3 décembre 2025 portant exécution de l'article 57/6/1, § 3, alinéa 4, de la loi du 15 décembre 1980).

<sup>84</sup> Loi sur les étrangers, Art. 57/6/4.

<sup>85</sup> Loi sur les étrangers, Art. 75/6/4.



Lors de ces deux premiers cas de figure, la procédure d'asile sera donc entièrement traitée à la frontière dans des délais de traitement et de recours particulièrement courts. Dans toutes les autres situations, le CGRA est censé décider que la demande d'asile nécessite un examen ultérieur, plus approfondi, et la personne devrait être autorisée à entrer sur le territoire, *a fortiori* aussi libérée.<sup>86</sup>

Malgré le nombre déterminé de situations dans lesquelles le CGRA peut avoir recours à la procédure frontalière, dans la pratique il y aura recours de manière systématique pour les personnes interceptées à la frontière. Dans les dossiers que nous avons analysés, le CGRA reprendra l'argumentation de l'OE justifiant la détention sans davantage d'analyse individuelle ou référence aux éléments concrets du dossier. Par exemple, en cas d'absence de documents de voyage et de visa, le CGRA indiquera sans référence à des éléments concrets du dossier :

*La circonstance qu'il était probable que, de mauvaise foi, vous aviez procédé à la destruction ou vous étiez défait d'un document d'identité ou de voyage qui aurait été à établir votre identité ou votre nationalité était jusqu'alors établie et a justifié qu'une procédure accélérée a été appliquée ou traitement de votre demande lors de cette phase de la procédure.*

Dans d'autres dossiers, le CGRA ne motive pas sa décision de recourir à cette procédure. Nansen, qui a publié une analyse approfondie sur le sujet, fait le même constat.<sup>87</sup>

Ce recours systématique à la procédure à la frontière et la motivation stéréotypée justifiant que les conditions de la procédure accélérée seraient réunies ont depuis peu été remis en question par le Conseil du contentieux des étrangers. Depuis 2023, les chambres francophones du CCE annulent en fait toutes les décisions du CGRA qui ne motivent pas correctement l'existence de ces conditions.<sup>88</sup> En pratique, les personnes se retrouvant dans une procédure d'asile francophone ont donc de grandes chances que l'usage de la procédure à la frontière et accélérée ne soient considérées comme illégales par le CCE. Après parfois une série de va-et-vient de décisions entre le CGRA et le CCE,<sup>89</sup> ces personnes seront admises sur le territoire et libérées avec une procédure d'asile en cours.

Il existe à l'heure actuelle donc une réelle différence de traitement entre demandeurs d'asile dans la procédure francophone et néerlandophone. Les premiers seront libérés et auront donc plus de temps pour préparer leur demande d'asile, rassembler des preuves et obtenir des documents ou établir un certificat médical. C'est d'autant plus problématique qu'en détention les personnes ont un accès limité au monde extérieur : elles n'ont pas de smartphone (parfois nécessaire pour se connecter à sa boîte mail par le système de double vérification), l'accès à internet est régulé, il est difficile de contacter et convaincre un médecin de se rendre en détention pour venir établir un certificat,<sup>90</sup> d'entrer en contact avec des

<sup>86</sup> Loi sur les étrangers, Art. 57/6/4.

<sup>87</sup> Nansen, *Vulnérabilités en détention et accès à la protection internationale : procédure d'asile à la frontière et procédure accélérée*, 9 novembre 2020, disponible en ligne.

<sup>88</sup> Voir par exemple CCE, 10 février 2023, n°284.595 ou CCE, 12 septembre 2023, n°294.093. Les chambres néerlandophones relèvent aussi l'irrégularité substantielle mais n'y attache pas les mêmes conséquences et n'annulent pas ces décisions (RVV, 19 avril 2024, n°305.148).

<sup>89</sup> La triste palme revient à une dame congolaise dont la décision du CGRA a été annulée quatre fois par le CCE avant d'être libérée. Elle aura passé 231 jours en détention.

<sup>90</sup> La loi autorise la venue d'un médecin externe à ses propres frais. Depuis 2025, Médecins sans frontières se rend régulièrement dans les centres à titre gratuit.

organisations qui peuvent vous soutenir (par exemple pour les personnes LGBTQIA+)<sup>91</sup> et l'accès à une aide juridique restreinte dû au manque d'avocats spécialisés en droits des étrangers. Cette situation a été dénoncée en août 2024 par les personnes détenues elles-mêmes dans la lettre ouverte (en anglais) reproduite ci-dessous :

14<sup>th</sup> - August 2024.  
The English speaking Asylum Seekers,  
CARICOLE, BRUSSELS, BELGIUM.

RVV/CCE  
Brussels, Belgium.

Dear Sir; RE: CONVEYING OUR WORRIES AND CONCERNS:

Before we came to Brussels, Belgium, we knew that Belgium is a friendly and good European country that respects human rights; and there is equality and justice in the administration of asylum procedures in line with international best practices.

However, over the past three months in CARICOLE, we have observed that decisions and processing times of asylum interviews and appeals differ between the English speaking and French speaking asylum seekers.

In as much as stories and evidences vary per individual asylum seeker, we observed that there have been only negative <sup>results</sup> for asylum seekers who did their interviews and appeals in the English language. That is, asylum seekers from English speaking countries like Uganda, Cambodia, Sierra Leone, Nigeria and Ghana. Whereas, for the French speaking asylum seekers, there have been some positive results and liberation cases. In fact, French asylum seekers have never received any flight tickets to the Brussels airport on forced repatriation, because their appeal cases have often been accepted and given liberation.

With regards to the processing time of asylum interviews and appeals, we also observed that in less than a week after the second interview, the results of English speaking asylum seekers would have been delivered and all negative. The same applies to appeals. Whereas, for French speaking asylum seekers, the interval between the second interview and the result is much longer and likely to be positive. The same applies to their appeal cases. In fact, all the appeal cases of English speaking asylum <sup>seekers</sup> have been rejected; no liberation so far. Flight tickets have already been handed over to them to exit Belgium.











P. T. O.

<sup>91</sup> L'OE précise que des tentatives de collaboration ont été menées avec des ONG dans ce domaine, mais qu'elles n'ont jusqu'à ce jour pas été fructueuses.



In conclusion, the undermentioned signatories to this letter trust that their concerns (which are not based on any blame motive) will merit your kind attention and consideration!

We remain yours faithfully;

1. *Alan Taylor* : Orange - K8-28-04. 
2. *Alan Taylor* : Orange - K21-1 
3. *Alan Taylor* : Blue - K32-04 
4. *Alan Taylor* : Orange - K1-11-03 
5. *Alan Taylor* : Orange - K1-11-02 
6. *Alan Taylor* : Blue - K32-03 
7. *Alan Taylor* : Orange - K8-28-03 
8. *Alan Taylor* : Orange - K3-23-04 
9. *Alan Taylor* : Orange - ~~K1-11-05~~ 
10. *Alan Taylor* : Orange - K11-11-04 

Rappelons enfin que la procédure à la frontière ne devrait de plus pas être utilisée pour les demandeurs avec des besoins procéduraux spécifiques comme les victimes de viol et de torture.<sup>92</sup> En pratique, la constatation de ces besoins ne semble pas non plus empêcher l'application de la procédure à la frontière. Dans différents dossiers, des certificats établis par Médecins Sans Frontières constatant la torture n'ont ainsi pas eu pour effet que les personnes soient soustraites à la procédure frontalière. Le CGRA a eu l'occasion de préciser que l'existence de besoins particuliers n'entraîne pas automatiquement l'exemption de la procédure frontalière. Les chiffres de 2024 ne nous sont pas connus, mais en 2023, 84 dossiers ont fait l'objet d'une décision d'examen ultérieur. Dans neuf de ceux-ci, la personne avait des besoins particuliers spécifiques.<sup>93</sup>

Une personne (ou famille) interpellée à la frontière et transférée en détention peut à ce stade demander l'assistance gratuite d'un avocat. Cette demande sera faite par le biais du service social du centre de détention. La qualité de l'aide juridique varie, en ce sens que de nombreux avocats *pro deo* qui sont assignés n'ont pas d'expertise en droit des étrangers ou droit d'asile (il n'existe dans les bureaux d'assistance pas de section spécialisée en droit des étrangers). Nous voyons ainsi régulièrement des avocats ne pas accompagner leur client aux entretiens d'asile, manquer des échéances pour faire appel ou encore refuser de faire appel malgré de réelles

<sup>92</sup> Loi sur les étrangers, Art. 48/9, §5.

<sup>93</sup> Source : PV réunion de contact Myria, mars 2024, disponible en ligne. Notons que ceci a pu faire suite à une décision des chambres francophones du CCE.

chances de succès. Il y a par ailleurs un faible nombre d'avocats disponible, la rémunération pour ces services *pro deo* en droit des étrangers étant moins intéressante que celle générée pour d'autres services. Trouver un avocat peut ainsi prendre plusieurs jours tandis que changer d'avocat peut s'avérer compliqué.

Après qu'une demande d'asile a été reçue, qu'elle ait été transmise par la police aéroportuaire ou les fonctionnaires du centre de détention, l'Office des étrangers organise un premier entretien. Celui-ci portera sur l'identité du demandeur, sa situation familiale, les lieux où il a séjourné, son itinéraire jusqu'en Belgique ainsi que, de manière brève, les raisons pour lesquelles la personne demande la protection. Ce premier entretien sert de base au deuxième avec le CGRA au cours duquel les raisons pour lesquelles la personne a demandé l'asile seront examinées. Comme indiqué ci-dessus, le CGRA peut à ce stade également décider que la demande est irrecevable ou qu'un examen ultérieur est nécessaire (ceci peut arriver à tout moment de la procédure d'asile, même après le second entretien).

La première audition est systématiquement effectuée par visioconférence, souvent d'ailleurs avant qu'un avocat n'ait pu être assigné ou avoir eu le temps de rendre visite à son client. Les avocats n'auront que rarement accès à la transcription de cette audition avant la seconde, car le délai de publication est de 30 jours. Pour les familles en maison de détention, le transport vers l'Office est prévu et cet entretien a lieu en présentiel. L'OE et le CGRA décident sur base de cette première audition si la personne a des besoins procéduraux spécifiques et peut ainsi décider de l'exclure de la procédure à la frontière.

L'entretien d'asile avec le CGRA, où il s'agira d'expliquer en détail les raisons pour lesquelles la personne a fui et ne peut retourner vers son pays, se déroulera dans la grande majorité des cas aussi par visioconférence, sauf pour les familles dans les maisons de détention. Ces entretiens par visioconférence ont été introduits lors de la pandémie de covid-19. Ils ont alors été jugés illégaux car la loi ne prévoyait pas que le CGRA puisse conduire ces entretiens en ligne. Ils ont été légalisés fin 2022.<sup>94</sup>

La pratique en temps de pandémie était justifiée pour limiter le nombre de contacts physiques. Elle l'est à présent pour des raisons pratiques : un entretien en ligne demande moins de temps et d'argent au CGRA qui a vu sa charge augmenter ces dernières années. Cette pratique ne demeure pas exempte de tout problème. Relevons de manière non exhaustive : le caractère impersonnel de ces entretiens ; le détachement émotionnel de l'officier de protection ; la difficulté d'établir le lien de confiance nécessaire ; une qualité du son et de l'image amenuisant la bonne compréhension et la bonne communication ; des difficultés en matière d'interprétation ; l'impossibilité d'examiner des documents ; ou encore l'inadéquation totale de ces entretiens pour les personnes vulnérables. Que l'entretien par visioconférence puisse être une option est sans conteste positif. Qu'il devienne la règle est selon nous discutable. En pratique, les avocats peuvent adresser un courrier au CGRA afin de demander une audition en présentiel sur la base de certains arguments (vulnérabilité de la personne ou sensibilité de sujet par exemple). Certains détenus refusent de faire cette demande de peur de voir leur entretien postposé.

---

<sup>94</sup> Par une modification de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement.



Le CGRA est censé prendre une décision dans un délai de quatre semaines suite à la réception de la demande d'asile.<sup>95</sup> Une personne aura un temps limité pour préparer son dossier. Nous avons indiqué ci-dessus en quoi ceci peut être problématique (moins de temps pour préparer l'entretien, difficulté à rassembler preuves et documents, en particulier médicaux, depuis la détention, etc.). Lorsque le délai de quatre semaines est passé sans que le CGRA n'ait pris de décision, le demandeur doit être autorisé à entrer sur le territoire. La personne doit alors être libérée. En pratique, l'Office des étrangers prendra toutefois une nouvelle décision de détention pour alors maintenir la personne non plus à la frontière, mais sur le territoire (une « Annexe 39bis »).<sup>96</sup> Pour être clair, la personne ou famille ne sera pas physiquement transférée vers un autre lieu de détention. Seul son statut juridique se retrouvera modifié.<sup>97</sup>

L'OE motive ces décisions de détention en invoquant un potentiel risque de fuite alors qu'il serait nécessaire de déterminer les éléments fondant la demande de protection. Ce risque de fuite est inféré du fait que la personne a voyagé avec de faux documents ou sans les documents nécessaires.<sup>98</sup> Dans de nombreux cas, l'entretien personnel avec le CGRA a déjà eu lieu au moment où cette nouvelle décision est prise. Cet entretien constitue par essence le moment lors duquel les éléments de la demande de protection sont déterminés. On peut donc s'interroger sur la légalité d'un titre de détention qui repose sur ce motif.<sup>99</sup> D'après Nansen, les motifs justifiant ces décisions sont de plus stéréotypés et répétitifs.<sup>100</sup>

Ce mécanisme crée une dynamique perverse : conscient que l'absence de décision dans le délai de quatre semaines entraînera systématiquement une nouvelle décision de détention de l'OE, le CGRA a tendance à laisser ce délai s'écouler, évitant ainsi d'avoir à motiver le recours à la procédure frontière ou à statuer rapidement. Le délai de quatre semaines, censé protéger les demandeurs d'une détention prolongée, est ainsi contourné dans la pratique. En 2021, un demandeur d'asile passait en moyenne 31,5 jours à Caricole. En 2024, ce chiffre est passé à 48 jours.<sup>101</sup> Dans notre rapport de monitoring de 2023 nous relevions ainsi que de nombreuses personnes attendaient encore leur entretien CGRA après deux mois de détention.<sup>102</sup>

<sup>95</sup> Ce délai a été fixé par le législateur européen dans un souci de ne pas laisser les demandeurs dans des conditions souvent précaires à la frontière. Sur le flou laissé par la loi quant au moment où débute ce délai, la Cour constitutionnelle a précisé qu'il débute non pas lorsque la demande est transmise au CGRA mais, en ligne avec le droit européen, dès le moment de l'introduction de la demande (C.C., arrêt n°23/2021 du 25 février 2021, point B.125.1).

<sup>96</sup> Sur base de l'Art. 74/6 de la loi sur les étrangers. L'exposé des motifs du projet de loi introduisant cet article confirme cette possibilité (Chambre des représentants, *Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 et la loi du 12 janvier 2007*, 22 juin 2017, nr. 54-2548/001, p. 151).

<sup>97</sup> Dans un arrêt d'avril 2026, le CJUE n'a pas jugé ceci problématique. (CJUE, 16 avril 2026, C-50-24).

<sup>98</sup> ou encore parce que la personne a voyagé pour des motifs autres que demander la protection.

<sup>99</sup> Nansen argumente par ailleurs que ce maintien en détention ne poursuit pas un but légitime (voir Nansen, *Bijdrage 2021/3 - Tegen de systematische detentie van asielzoekers aan de grens*, 29 septembre 2021 p, 6-7, disponible en ligne).

<sup>100</sup> Nansen, *Note 2025-1 : Procédure de protection internationale et détention à la frontière*, 3 juillet 2025, p. 35-40, disponible en ligne.

<sup>101</sup> Source : rapports annuels du centre de transit Caricole.

<sup>102</sup> JRS Belgium, *Centres de détention pour migrants – rapport 2023*, septembre 2024, p. 16, disponible en ligne.

Lorsque le CGRA accorde la protection internationale à une personne, celle-ci est libérée. En 2024, 165 personnes interceptées à la frontière ont ainsi quitté le centre de Caricole avec un statut de protection.<sup>103</sup> À ce chiffre s'ajoutent 63 personnes libérées avec une procédure d'asile toujours en cours. Pour rappel, 326 personnes ont été détenues à Caricole en tant que demandeurs d'asile à la frontière. Par ailleurs, 93 personnes ont introduit une demande de protection une fois placées en centre, sans qu'il soit possible de déterminer si elles avaient été interceptées à la frontière ou sur le territoire. Un certain nombre de personnes ont donc vu leur demande d'asile rejetée en détention,<sup>104</sup> ce qui a entraîné l'ouverture d'une procédure de retour à leur encontre.

Pour les personnes interceptées à la frontière, ce retour prend la forme d'un refoulement, c'est-à-dire d'un renvoi non pas vers le pays d'origine, mais vers le pays depuis lequel la personne a voyagé. Ceci est encadré par la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale.<sup>105</sup>

Comme indiqué dans la section précédente, lorsque le CGRA ne statue pas sur une demande d'asile dans un délai de quatre semaines, la personne concernée est normalement autorisée à entrer sur le territoire.<sup>106</sup> En pratique, toutefois, l'OE adopte une nouvelle décision de détention, cette fois sur le territoire. Lorsque la demande d'asile est rejetée, aucun ordre de quitter le territoire n'est délivré. La mesure de refoulement initiale est alors utilisée pour fonder son éloignement.<sup>107</sup> Ainsi, une fois la procédure d'asile terminée, la personne est, de manière contestable, « ramenée » à la frontière afin d'être refoulée en application de la Convention de Chicago. Il convient de rappeler que tout ceci se déroule entièrement depuis le centre de Caricole, assimilé juridiquement à un lieu situé à la frontière. La situation matérielle du demandeur ne change donc jamais.

La Convention de Chicago constitue le socle du système de régulation du transport aérien. Elle est complétée par plusieurs d'annexes prises par l'Organisation de l'aviation civile internationale qui ont une force contraignante.<sup>108</sup> L'Annexe 9 relative à la « facilitation » impose notamment aux compagnies aériennes de prendre en charge le retour des passagers non admissibles sur le territoire vers le pays de provenance.<sup>109</sup> Lorsque la personne ne possède pas les documents d'entrée requis, la compagnie peut être tenue de supporter les coûts liés à la détention et aux soins

<sup>103</sup> Dont 14 avec le statut de protection subsidiaire. Source : rapport annuel du centre de transit Caricole.

<sup>104</sup> Le nombre de reconnaissances ne peut pas simplement être soustrait aux demandes pour obtenir ce chiffre car de certaines demandes n'étaient pas clôturées fin 2024.

<sup>105</sup> Du 7 décembre 1944.

<sup>106</sup> La Cour de Cassation a confirmé que le seul écoulement du délai ouvre le droit d'entrée et qu'une décision formelle d'autorisation de pénétrer sur le territoire n'est pas requise (Cass., 17 octobre 2018, P.18.1005.F).

<sup>107</sup> Selon Nansen, l'entrée sur le territoire n'est en fait pas réelle et effective. Voir pour une analyse détaillée : Nansen, *Note 2025-1 : Procédure de protection internationale et détention à la frontière*, 3 juillet 2025, p. 57-73, disponible en ligne.

<sup>108</sup> Voir, entre autres, l'arrêt 191.296 du 12 mars 2009 du Conseil d'état.

<sup>109</sup> Norme 5.11.



jusqu'à l'organisation du retour.<sup>110</sup> Par ailleurs, un état sera tenu d'accepter « une personne refoulée d'un État où elle a été jugée non admissible, si cette personne a commencé son voyage à partir de son territoire. »<sup>111</sup> A la différence d'une personne renvoyée depuis le territoire, aucun laissez-passer ni document d'identité n'est requis dans ce cadre : il suffira de remplir une attestation<sup>112</sup> comme celle ci-dessous :

Expéditeur : Service d'immigration ou autre service compétent : (Nom) Aéroport : (Nom) État : (Nom) Téléphone : Télex : Télécopieur :	Destinataire : Service d'immigration ou autre service compétent : (Nom) Aéroport : (Nom) État : (Nom)
---	--

La personne à qui le présent document a été délivré est arrivée le (date) à l'aéroport de (nom) par le vol (numéro du vol) en provenance de (ville et État).

Cette personne, qui a été déclarée non admissible, a perdu ou détruit ses documents de voyage et déclare être/est considérée être (rayer la mention inutile et ajouter tout renseignement pertinent à l'appui).

Nom de famille : \_\_\_\_\_

Prénom(s) : \_\_\_\_\_

Date de naissance : \_\_\_\_\_

Lieu de naissance : \_\_\_\_\_

Nationalité : \_\_\_\_\_

Résidence : \_\_\_\_\_

Photographie  
(si elle est  
disponible)

Le transporteur qui l'avait transportée a été chargé de l'emmener du territoire de cet État sur le vol (numéro du vol) partant le (date) à (heure) de (nom de l'aéroport).

En application des dispositions de l'Annexe 9 à la Convention relative à l'aviation civile internationale, le dernier État dans lequel un passager a séjourné précédemment et à partir duquel il a commencé son voyage le plus récent est invité à l'accepter aux fins d'un nouveau contrôle si un autre pays lui a refusé l'entrée.

Date : \_\_\_\_\_ Nom du fonctionnaire : \_\_\_\_\_  
 Titre : \_\_\_\_\_  
 Signature : \_\_\_\_\_  
 Nom du service d'immigration ou autre service compétent : \_\_\_\_\_

(N.B. : Le présent document ne constitue PAS une pièce d'identité.)

Dans la mesure où la personne est juridiquement considérée comme n'ayant pas accédé au territoire, la Convention dégage la Belgique de (presque) toute responsabilité à son égard.

L'interprétation et l'application de ces dispositions peuvent toutefois soulever des difficultés en pratique. A titre d'illustration, en août 2024 des ressortissants palestiniens bénéficiant d'une protection en Grèce, mais voyageant sans documents se sont vus refuser l'entrée à Brussels Airport. Ayant transité par l'Albanie, ils ont été refoulés vers ce pays. Les autorités albanaises ne les ont cependant pas considérés comme des « passagers inadmissibles », mais comme des personnes « expulsées ». En conséquence, l'accès au territoire albanais leur a été refusé car ils n'avaient pas de documents et ils ont été renvoyés vers la Belgique. Ce type de situation peut entraîner des allers-retours répétés et des périodes de détention prolongées.

Le « système de Chicago » ne modifie pas uniquement les règles relatives aux documents requis (absence de laissez-passer) et à la destination de retour (pays de provenance plutôt que pays d'origine), mais également les modalités d'exécution du retour. Ce ne sont pas des agents de police belges qui sont en charge du retour

<sup>110</sup> Norme 5.9.

<sup>111</sup> Norme 5.12.

<sup>112</sup> Voir l'Appendice 9 de l'Annexe 9.

forcé, mais le personnel des compagnies aériennes ou les agents de l'Etat de destination.<sup>113</sup> En d'autres mots, il s'agit de personnes agissant en dehors de l'autorité et du contrôle de l'Etat belge.<sup>114</sup> De longue date, des acteurs comme le Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés ou le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe alertent sur les risques de violations des droits fondamentaux que génère l'intervention d'acteurs privés dans la politique de retour.<sup>115</sup> Mais même en cas d'agents étatiques étrangers les risques de traitements inhumains ou dégradants lors de l'exécution du retour existent.

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme impose aux Etats de ne pas exposer une personne à des traitements inhumains ou dégradants. Ce risque ne se limite pas à l'exécution du retour, mais s'étend aussi à la situation dans le pays de destination.

Dans le cadre de la procédure d'asile, ce risque est évalué par le CGRA. Lorsqu'il existe un risque de mauvais traitements en cas de retour, la protection internationale est normalement accordée. Cette évaluation du CGRA porte uniquement sur le pays d'origine tandis qu'un refoulement peut avoir lieu vers un pays différent (de voyage ou de transit). Pourtant, l'OE, considère en pratique qu'une personne dont la demande d'asile a été rejetée ne court pas de risque de mauvais traitements en cas de retour. Il en résulte que certaines personnes peuvent, après leur refoulement, être exposées à des risques tels que la détention arbitraire pour une durée prolongée, des mauvais traitements de la part des autorités ou qu'elle retombe dans des réseaux de traite des êtres humains.

Certaines personnes se voient aussi exclure du statut de réfugié mais courent tout de même un risque de mauvais traitements en cas de retour. D'autres se voient refuser la protection parce que leur nationalité n'est pas établie, ce qui empêche le CGRA d'évaluer le risque de retour. Enfin, certaines personnes peuvent subir des mauvais traitements en cas de retour dû à des vulnérabilités médicales ou des circonstances humanitaires ne relevant pas des critères de protection internationale.<sup>116</sup>

Afin de réduire le risque de ces violations en cas de retour, l'OE a mis en place en juin 2020 une « Cellule Article 3 », chargée d'examiner la compatibilité des décisions d'éloignement avec l'article 3 de la CEDH. Cette cellule se fonde notamment sur les déclarations de la personne fournies dans le cadre de son droit d'être entendu, sur la situation dans le pays ainsi que sur d'autres éléments pertinents du dossier administratif.<sup>117</sup> Depuis 2018, un questionnaire est complété par la police afin de

<sup>113</sup> A noter que la loi du 12 mai 2024 sur la politique de retour proactive modifiant la loi des étrangers rend aussi possible que des agents Frontex soient en charge de ces retours. Pour une analyse, voir Move, *Avis sur le projet de loi relatif à la politique de retour proactive*, 2024, disponible en ligne.

<sup>114</sup> C'est l'Inspection générale qui contrôle les retours forcés (voir Loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police et l'Arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale).

<sup>115</sup> Voir par exemple, suite au décès d'une personne, HCR, *Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights*, 4 juillet 2011, disponible en ligne ou encore Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Les compagnies aériennes ne sont pas des services de l'immigration*, 12 octobre 2010, disponible en ligne.

<sup>116</sup> Voir Move, *Inéloignables et en détention*, mai 2023, p. 11 et seq., disponible en ligne.

<sup>117</sup> OE, *Rapport d'activité 2021, 2022*, p. 63, disponible en ligne.



recueillir des informations sur les craintes en cas de retour et sur l'état de santé de la personne.<sup>118</sup> Ces éléments servent à motiver les ordres de quitter le territoire au regard de l'article 3. Ce questionnaire n'est toutefois pas utilisé à la frontière. Les décisions de refoulement ne contiennent en tout cas jamais d'arguments concernant l'article 3. La compétence de la Cellule Article 3 ne s'étend en fait pas à la situation des personnes détenues à la frontière qui reste problématique.

Un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers peut être introduit contre la décision de refoulement afin de prévenir d'éventuelles violations. Le problème est que la décision de refoulement est émise avant même l'introduction de la demande d'asile. Le délai pour introduire un recours est dans la pratique dès lors souvent passé à lorsque se conclut la procédure d'asile et que le refoulement devient exécutoire. En outre, la destination contenue dans la mesure de refoulement est celle d'où a décollé l'avion qui a emmené la personne en Belgique. Souvent, ce sera la destination de transit alors que le refoulement final se fera vers le lieu de départ initial.

Reste que la personne qui aurait peur de subir de mauvais traitements en cas de retour vers le pays dont elle a voyagé peut demander à l'OE de modifier la destination de retour. Cette possibilité n'existe que si la personne possède des documents de voyage valides et un droit de séjour dans cet autre pays. Les frais seraient alors à sa charge, sauf éventuellement si la compagnie aérienne avec laquelle il a voyagé dessert cet autre pays. Cette demande n'est pas prévue par un quelconque texte, de sorte qu'il appartient à l'OE d'y faire ou non suite.

Terminons par le cas de personnes admises sur le territoire après quatre semaines car aucune décision n'a été prise par le CGRA dans lesquelles l'OE décide de prolonger la détention. Seul un nouveau titre de détention est pris à ce stade pour ces personnes. Au moment où l'asile se conclut de manière négative, l'OE ne prendra pas d'ordre de quitter le territoire, considérant que la personne a déjà fait l'objet d'une décision de refoulement qui devient alors exécutoire. En d'autres mots, malgré que la personne ait été admise sur le territoire, une fois sa demande d'asile rejetée elle sera à nouveau considérée comme étant à la frontière et la Convention de Chicago appliquée. Ce sera donc la compagnie aérienne qui sera responsable du refoulement vers le pays de départ. Il nous semble pourtant plus correct qu'un ordre de quitter le territoire soit à ce stade pris et que la personne soit rapatriée vers son pays d'origine. Cela limiterait en tout cas les risques de violations de l'article 3 de la CEDH, déjà évalués par le CGRA.

---

<sup>118</sup> Myria, *La migration en chiffres et en droits – Chapitre 4 : Protection internationale*, 2018, p. 63, disponible en ligne.

## Conclusion

Nous avons, dans cet état des lieux, voulu retracer le parcours d'une personne arrivant à la frontière belge demandant la protection internationale. Cela nous a amené tant à dépeindre les locaux de la police à l'aéroport de Bruxelles ou broser le paysage de la détention en Belgique, qu'à évoquer les technicités qui entourent les décisions de refoulement de l'Office des étrangers ou celles de recourir à la procédure frontalière du CGRA.

Nous avons vu que les autorités ont systématiquement recours à la détention, qui est utilisée comme un réel outil de régulation des frontières. Demander l'asile n'a dans ce contexte que peu d'incidence sur le maintien, malgré les garanties théoriques mises en place par le droit européen. Dans la pratique, les différentes décisions prises par les autorités à l'égard d'une personne demandant la protection – décision de maintien, de refoulement, recours à la procédure frontalière – sont, selon notre analyse, sujettes à critique.

Enfin, nous avons mis en lumière le recours singulier de la Belgique au système mis en place par la Convention de Chicago sur l'aviation. Ce système permet en effet de faciliter les retours, en ce sens qu'il allège les formalités de voyage et transfère la responsabilité du retour de l'Etat aux compagnies aériennes. En parallèle, ce système soulève des problèmes quant au respect de la Convention européenne des droits de l'homme qui prohibe d'exposer une personne à des traitements inhumains ou dégradants.

En ayant décrit de manière exhaustive le parcours d'une personne demandant l'asile à la frontière belge, nous pourrions être en mesure d'évaluer les réels changements qui seront prochainement introduits par le Pacte européen sur la migration et l'asile. Si la pratique à la frontière s'en trouvera ou non grandement modifiée est une question pour un prochain rapport.





## CONTACT

Nicolas Wéry

Advocacy Officer

[nicolas@jrsbelgium.org](mailto:nicolas@jrsbelgium.org)

+32 (0)456 31 72

